

# PGE 2021: Un déficit estructural que compromete la recuperación

Noviembre 2020



DOCUMENTOS  
**CÍRCULO**



**CÍRCULO  
DE EMPRESARIOS**  
*ideas para crecer*





**PGE 2021:**  
Un **déficit estructural**  
que **compromete** la  
**recuperación**

DOCUMENTOS  
**CÍRCULO**



**CÍRCULO  
DE EMPRESARIOS**  
*ideas para crecer*





<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
1. Cuadro macroeconómico	11
2. Impacto de la pandemia en las cuentas públicas	12
3. Ingresos	15
4. Gasto público	20
<b>5. Valoración</b>	<b>24</b>
<b>6. Recomendaciones</b>	<b>29</b>





## Resumen ejecutivo

El escenario socioeconómico actual está marcado por la incertidumbre generada por la pandemia del Covid-19 y es difícil prever qué puede suceder en los próximos meses. En este contexto, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluye un cuadro macroeconómico con previsiones desfasadas ante la evidente segunda ola y su intensidad, que han obligado a adoptar nuevas medidas de reducción de movilidad y de restricción de la actividad de algunos sectores con mayor interacción social.

El Círculo de Empresarios **considera optimista el escenario inicial del Gobierno** sobre la evolución de la pandemia y sus implicaciones en el **gasto público, que podría resultar infraestimado** ante la evolución actual de la pandemia, por la necesidad de prolongar los ERTes, el incremento del apoyo al desempleo y a la liquidez y solvencia empresarial o el incremento del gasto sanitario.

**Al margen de la evolución de la pandemia, no se descarta que el impacto multiplicador previsto sobre el crecimiento de los fondos europeos** para la Recuperación, Transformación y Resiliencia **sea menor del previsto** si la ejecución acaba siendo más lenta y la selección de proyectos específicos no fuera la óptima. Para lograr el impacto necesario, se requiere la **participación del sector privado en la priorización y selección de los proyectos**.

Por el lado de los gastos, el Círculo de Empresarios **comparte que, en una situación excepcional se requieren medidas de apoyo excepcionales en el ámbito social que permitan temporalmente afrontar las dificultades de familias, autónomos y empresas**. También son **necesarias las partidas relativas a las actividades económicas** con un papel esencial en la recuperación y transformación del modelo productivo. **Sin embargo, cuestiona la idoneidad del momento para elevar otros gastos que implican adquirir compromisos de carácter estructural**. Además, **no parece que el Gobierno haya realizado un análisis profundo de la eficiencia del gasto público** para compensar el elevado incremento que la pandemia ha tenido sobre determinadas partidas.

Por el lado de los ingresos, el Círculo de Empresarios **considera** que, dada la fragilidad de la recuperación económica y los efectos que tiene y tendrá la nueva ola, **las estimaciones de recaudación son optimistas**. Además, el alza de ingresos se apoya en nuevas figuras impositivas con una capacidad recaudatoria que podría estar sobreestimada, como apunta la AIReF, y que penalizan la inversión, así como la atracción y retención de los centros de decisión empresarial en nuestro país, al no diseñarse de forma coordinada en el seno de la UE.

En el **Círculo de Empresarios preocupa el incremento de la presión fiscal y la creación de nuevos impuestos**, en contraste con los anuncios de la mayoría de las economías europeas, en un contexto de recesión económica y elevado grado de incertidumbre sobre la futura recuperación, caída de los beneficios empresariales, destrucción de empleo o parálisis del turismo. Cuando haría falta aumentar la renta disponible de los agentes económicos para afianzar la recuperación, esta mayor carga fiscal sobre las empresas reducirá su capacidad de



crecer, internacionalizarse, innovar, invertir, crear empleo y formar al talento. Y en el caso de las familias, impactará negativamente sobre la capacidad de ahorrar, consumir e invertir. Unos cambios que pueden también tener costes en términos de seguridad jurídica con incidencia en la atracción de inversiones. Es clave generar confianza, certidumbre y un marco regulatorio-fiscal estable para la toma de decisiones de empresas y familias. Asimismo, este aumento **no mejorará la eficiencia del sistema fiscal español**. En comparación con la UE27, a pesar de que España tiene tipos impositivos por encima de la media o en media con la UE, mantiene una menor recaudación por IRPF, cotizaciones sociales e IVA. Para mejorarla, sería necesario **ampliar las bases imponibles a través de reformas estructurales** que fomenten la generación de empleo, la iniciativa empresarial, la sostenibilidad del sistema de pensiones y la lucha contra la economía sumergida.

El Círculo considera que **el carácter expansivo de estos Presupuestos va a situar el déficit y la deuda pública en niveles difícilmente sostenibles** que exigen establecer cuanto antes **una estrategia de transición para**, una vez afianzada la recuperación, **volver a la senda de consolidación presupuestaria** que garantice la sostenibilidad y el correcto equilibrio intergeneracional. Y esto pasa necesariamente por un uso eficiente de los recursos públicos. Además, **preocupa la normalización de un déficit estructural elevado de cerca de 75.000 millones de euros**, en torno al 6% del PIB, porcentaje solo superado en el ámbito de la Unión Europea por Eslovenia, Eslovaquia y Rumanía.

Por último, en la actual situación y dada la necesidad de mejorar nuestra competitividad, **es necesario retomar la aplicación de reformas estructurales para transformar el modelo productivo español**. Para salir de la crisis es esencial no sólo reconstruir, también transformar. La crisis debe servir de oportunidad para **definir un nuevo modelo productivo para España, más sólido, competitivo y sostenible que permita aumentar el potencial de crecimiento a largo plazo**.



## Introducción

El escenario de las últimas semanas está marcado por un elevado grado de incertidumbre y variabilidad a medida que avanza en intensidad la segunda ola de la pandemia de la Covid-19 en nuestro país, en Europa, nuestra principal área comercial, y en el resto del mundo. Esto hace que el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE 2021) esté condicionado a que se cumplan las previsiones de recuperación que recoge el cuadro macroeconómico del Gobierno, previsiones que han quedado desfasadas ante la gravedad de los rebrotes y las medidas restrictivas que se han activado en la mayoría de las CC.AA. bajo el amparo de un nuevo estado de alarma. Según estimaciones del Banco de España, los indicadores adelantados apuntan ya a un estancamiento en la recuperación de la actividad y del empleo y a una pérdida de impulso por los nuevos confinamientos.

A nivel global, la pandemia de la Covid-19 ha provocado la fuerte desaceleración y caídas de PIB en la gran mayoría de las economías en 2020. Su rápida y generalizada expansión se ha traducido en un shock simultáneo de oferta y de demanda. La crisis sanitaria afectó inicialmente a la producción industrial al generar distorsiones en las cadenas globales de valor y, a medida que la crisis sanitaria se ha agudizado, las medidas de contención adoptadas en los diferentes países llevaron el parón de la actividad al resto de sectores productivos, con especial incidencia en los servicios. De cara a 2021, los principales organismos internacionales prevén repuntes en el crecimiento, si bien sus estimaciones están altamente condicionadas a la evolución de la pandemia. A ello se unen otros factores económicos y geopolíticos que ya estaban presentes antes de la crisis actual, como el retorno del proteccionismo, las tensas relaciones comerciales entre EE.UU. y China, la incertidumbre sobre el acuerdo final del Brexit, el avance de las posiciones populistas, los riesgos medioambientales y el ciberterrorismo, entre otros.

A nivel nacional, la crisis sanitaria motivada por la pandemia de la Covid-19 ha tenido un gran impacto en la economía que se ha traducido en un alto coste en términos de crecimiento y empleo. En este contexto, en el primer trimestre de 2020 el PIB registró una caída del 5,2% intertrimestral (-4,2% interanual), seguida de una nueva contracción del 17,8% en el segundo (-21,5% interanual). En el tercer trimestre, se ha producido una recuperación del 16,7% (-8,7% interanual). Pese a la reactivación de la actividad económica a medida que avanzaba el proceso de “desescalada”, para el conjunto del año el retroceso del PIB podría alcanzar el 12,6% interanual según las previsiones más pesimistas del Banco de España. Por su parte, la AIREF lo cifra entre el 10,7% y el 11,4% interanual en función de la duración de la pandemia y de la capacidad de recuperación de la economía española. En este contexto, el Gobierno en el cuadro macroeconómico actualizado sitúa la caída en el 11,2%. Tanto los organismos nacionales como internacionales prevén una recuperación gradual del crecimiento a partir de 2021, con tasas en torno al 7%, si bien la Comisión Europea lo ha rebajado hasta el 5,4%. El Gobierno lo eleva al 9,8%.





## 1. Cuadro macroeconómico

Tras un desplome del PIB del 11,2% en 2020 por el impacto de la pandemia del Covid-19, en el cuadro macroeconómico de los PGE 2021, el Gobierno prevé una recuperación inercial del crecimiento del 7,2% en 2021. Reforzada por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con una inversión de 27.000 millones de euros, esta tasa de crecimiento podrá alcanzar el 9,8%, muy por encima de las estimaciones de la mayoría de los organismos nacionales e internacionales, que la cifran entre el 5% y el 7%.

El avance del PIB se sustenta en la aportación positiva de la demanda nacional (6,1 pp en el escenario inercial y 9,3 pp en el reforzado), con un crecimiento del consumo final privado de entre el 8,3% y el 10,7% y de la formación bruta de capital privado de entre el 7,2% y el 15%. El sector exterior tendrá una contribución positiva al crecimiento de entre 1,1 pp y 0,5 pp.

El crecimiento nominal se situará entre un 8,1% y un 10,8% para el conjunto del año, con un deflactor del PIB estimado del 0,9% (0% en 2020). Esta evolución de los precios se explica fundamentalmente por la recuperación del consumo privado prevista y el repunte de los precios del petróleo tras la intensa caída registrada en la primera mitad de 2020.

En el mercado laboral, para 2021 el Gobierno prevé un crecimiento del empleo de entre el 5,6% y 7,2% y una tasa de desempleo de entre el 16,9% y el 16,3% de la población activa, tras situarse en el 17,1% en 2020. La productividad por ocupado avanzará entre un 1,5% y un 2,5%, mientras que la remuneración por asalariado se situará en el 0,4%.

### Escenario macroeconómico

SEC-2010. Variación en % sobre el año anterior, salvo indicación en contrario

	2019	2020	2021 inercial	2021 reforzado
<b>PIB real</b>	<b>2,0</b>	<b>-11,2</b>	<b>7,2</b>	<b>9,8</b>
PIB precios corrientes	3,4	-11,2	8,1	10,8
<b>Gasto en consumo final nacional</b>				
Gasto en consumo final nacional privado (a)	0,9	-12,6	8,3	10,7
Gasto en consumo final de las AA.PP.	2,3	6,3	0,5	2,6
Formación Bruta de Capital Fijo	2,7	-18,3	7,2	15,0
Variación de existencias (% PIB)	-0,1	0	0	0
<b>Demanda nacional (contribución al crecimiento del PIB)</b>	<b>1,5</b>	<b>-9,7</b>	<b>6,1</b>	<b>9,3</b>
Exportaciones de bienes y servicios	2,3	-22,7	11,7	18,0
Importaciones de bienes y servicios	0,7	-20,0	8,6	17,1
<b>Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>
<b>Precios</b>				
Deflactor del PIB	1,4	0	0,9	0,9
<b>Costes laborales, empleo y paro</b>				
Remuneración por asalariado	2,1	2,3	0,4	0,4
Empleo total (b)	2,3	-8,4	5,6	7,2
Productividad por ocupado (b)	-0,3	-3,1	1,5	2,5
Tasa de paro (% población activa)	14,1	17,1	16,9	16,3
<b>Sector exterior (% PIB)</b>				
Capacidad (+)/ necesidad (-) financiación f/ resto mundo	2,5	1,4	2,2	1,1

(a) Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicios de los hogares

(b) Empleo equivalente a tiempo completo

Fuente: INE, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020



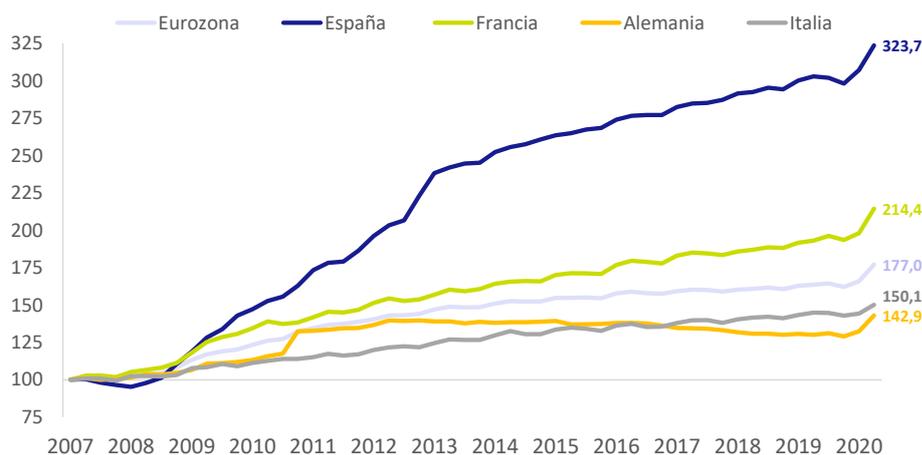
## 2. Impacto de la pandemia en las cuentas públicas

En 2019, tras un nuevo año perdido en términos de consolidación fiscal, España acumulaba un elevado nivel de deuda pública (95,5% del PIB)<sup>1</sup> y registraba un déficit del 2,8% del PIB (vs. 1,3% recogido en la senda de déficit de los PGE 19 finalmente no aprobados). El déficit estructural se situó en el 4% del PIB y el primario (excluyendo los intereses de la deuda pública) en el 0,5%.

Partiendo de esta situación desfavorable, la irrupción de la pandemia del Covid-19 y consiguiente crisis sanitaria y económica han obligado a España y al resto de países europeos a adoptar excepcionales y rápidas medidas en el ámbito fiscal para atender el impacto sobre el sistema sanitario, así como para mitigar los efectos sobre el empleo, las rentas de las familias y la liquidez de las empresas y autónomos. Como resultado, las previsiones apuntan a un incremento sustancial, en principio transitorio, del déficit público que supondrá un aumento permanente del nivel de la deuda pública sobre el PIB hasta niveles máximos de los últimos cien años. Todo ello imposibilita el cumplimiento de los objetivos de consolidación.

- En agosto, la deuda pública se situaba en 1,3 billones de euros y superaba ya el 110% del PIB (1,2 billones y 99% del PIB en el 1T 2020). En el proyecto presupuestario para 2021, el Gobierno estima que el endeudamiento alcanzará el 118,8% del PIB en 2020, reduciéndose hasta el 117,4% en 2021. En la misma línea, la AIREF proyecta, en el escenario de ejecución completa del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presupuestado, ratios de deuda del 118,4% y del 116%, respectivamente. Por su parte, el Banco de España, en su escenario más desfavorable, eleva estos niveles por encima del 120% (120,6% en 2020 y 125,6% en 2021).

**Deuda pública total de las AAPP**  
100=2007



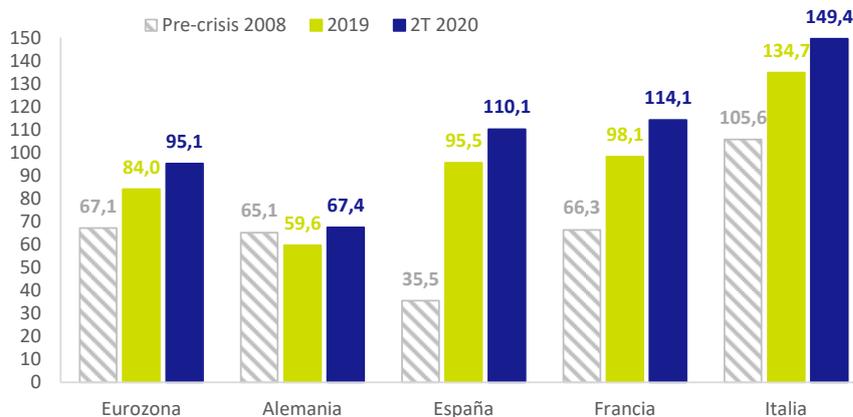
Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Eurostat, 2020.

<sup>1</sup> Según Jacques de Larosière (ex Gobernador del Banco de Francia y ex Director Gerente del FMI), los países con un endeudamiento público superior al 80% del PIB, muestran un crecimiento considerablemente inferior al de los países con menor nivel de deuda pública.



### Evolución de la deuda principales economías europeas

% PIB



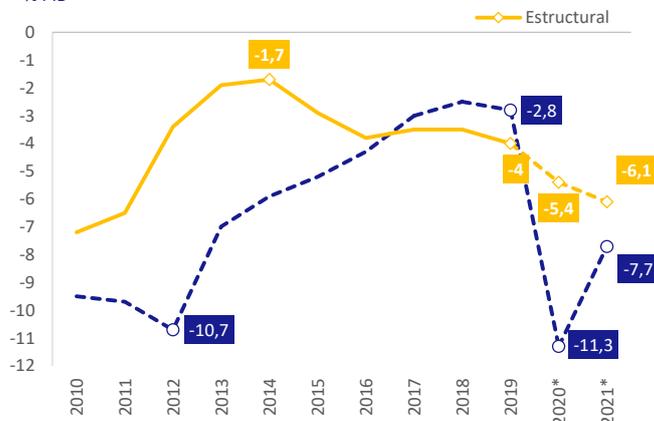
Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Eurostat, 2020.

- En el 2T 2020 el déficit conjunto para las AA.PP. alcanzaba ya el 6,45% del PIB. El Gobierno estima que alcanzará el 11,3% en 2020, reduciéndose hasta el 7,7% en 2021 (1,9 pp por debajo del nivel previsto por la Comisión Europea, que lo sitúa en el 9,6% del PIB). Por niveles de Administración, la Central acabaría el ejercicio 2021 con un déficit del 5,2%, tras asumir parte del saldo negativo de las CC.AA. y de la Seguridad Social, desde el 6,6% en 2020. Las Comunidades Autónomas situarían su déficit en el 1,1% (-0,6% en 2020), las Entidades Locales en un 0,1% (0% en 2020) y la Seguridad Social en un 1,3% (-4,1% en 2020).

Merece especial atención la previsión del Gobierno de un déficit estructural del 6,1% en 2021, 7 décimas superior al esperado en 2020, asumiendo que parte del gasto excepcional de 2020 se mantendrá en 2021 pese a la recuperación económica esperada en el cuadro macroeconómico.

### Evolución de los déficits públicos

% PIB



\*Previsión.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de AMECO y Ministerio de Hacienda, 2020.

	2019	2020	2021	2021 ajustado*
AA.PP.	-2,8	-11,3	-7,7	-7,7
A. Central	-1,3	-6,6	-2,4	-5,2
CCAA	-0,6	-0,6	-2,2	-1,1
EELL	0,3	0	-0,1	-0,1
Seg. Soc.	-1,3	-4,1	-3	-1,3

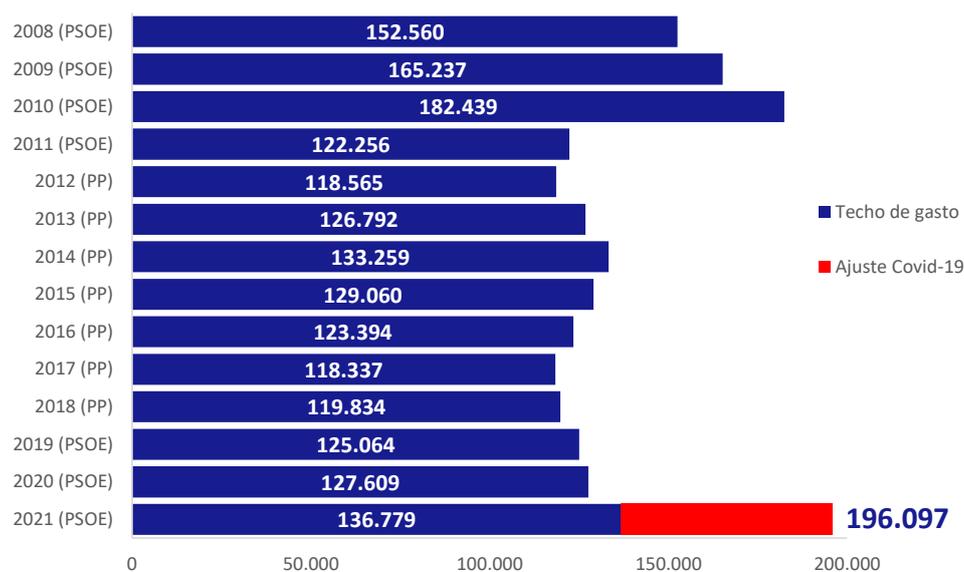
\* Tras transferencias del Estado a Seguridad Social y CCAA.



En este contexto, la Comisión Europea activó la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que permite una desviación temporal de la trayectoria de ajuste fiscal en 2020 y 2021. Esta “válvula de escape” ha permitido al Gobierno aprobar un nuevo techo de gasto sin su validación por parte de las Cortes Generales. Así, se produce un incremento del límite de gasto no financiero homogéneo del Estado de un 7,2% respecto al establecido para 2020, hasta 136.779 millones de euros, en línea con las previsiones de crecimiento real inercial de la economía española en 2021 (7,2% anual). Además, hay que incluir partidas que no tienen equivalencia en años anteriores, como son los fondos que facilitará la UE a través del Fondo Europeo de Recuperación “*Next Generation EU*” (27.436 millones de euros) y las transferencias adicionales del Estado a las CC.AA. (13.486 millones de euros) y a la Seguridad Social (18.396 millones de euros) para paliar el impacto de la Covid-19 en sus cuentas. Con estas partidas adicionales, el límite de gasto aumenta hasta 196.097 millones de euros (53,7% más que en 2020).

### Techo de gasto

Millones €



En el cálculo del techo de gasto no financiero se excluyen las transferencias a CCAA y a CCLL por los sistemas de financiación autonómico y local.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda, 2020.

El escenario y la senda de déficit que plantea el Gobierno en el Proyecto Presupuestario exigirá en 2021 un ajuste superior a 30.000 millones de euros (más del 2,5% del PIB).



### 3. Ingresos

Por el lado de los ingresos, los PGE 2021 presentan una estimación optimista basada en las previsiones de recuperación en 2021 de la actividad y del empleo del cuadro macroeconómico del Gobierno (crecimiento del PIB de 9,8% y 7,2%, en términos reales, con y sin incorporación de los fondos europeos respectivamente), que permitirían incrementar las bases imponibles de los principales impuestos (7,9%, frente a su caída en 5,4% en 2020). Además, el incremento de recursos se apoya en los vinculados a las nuevas medidas tributarias que se aplicarán a lo largo del año (6.085 millones de euros) y a los fondos europeos (en torno a 6.800 millones).

En el Presupuesto del Estado para 2021, se recoge un incremento de los ingresos no financieros totales<sup>2</sup> del 14,5% (hasta 255.631 millones de euros) respecto a la previsión de liquidación de 2020 y de los tributarios del 13%, 2,2 pp por encima del crecimiento nominal de la economía previsto en 2021.

#### Ingresos no financieros totales y del Estado

Millones de euros y % var.

Capítulos	Racaudación 2019		Avance de liquidación 2020		Presupuesto 2021		% 2020/19		% 2021/20	
	Estado	Total (*)	Estado	Total (*)	Estado	Total (*)	Total	Estado	Total	
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	40.736	86.892	36.217	87.419	43.660	94.196	0,6	20,6	7,8	
Impuesto sobre Sociedades	23.733	23.733	17.993	17.993	21.720	21.720	-24,2	20,7	20,7	
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	2.369	2.369	1.766	1.766	1.417	1.417	-25,5	-19,8	-19,8	
Fiscalidad medioambiental	1.019	1.019	1.440	1.440	1.545	1.545	41,3	7,3	7,3	
Otros	40	40	107	107	119	119	167,8	21,1	12,1	
<b>I. Impuestos directos</b>	<b>67.897</b>	<b>114.053</b>	<b>57.522</b>	<b>108.725</b>	<b>68.462</b>	<b>118.997</b>	<b>-4,7</b>	<b>19,0</b>	<b>9,4</b>	
Impuesto sobre el Valor Añadido	35.898	71.538	25.826	63.399	36.034	72.220	-11,4	39,5	13,9	
Impuestos Especiales	7.267	21.380	5.556	19.396	8.193	21.809	-9,3	47,4	12,4	
Alcohol y bebidas derivadas	310	801	243	683	359	777	-14,8	48,1	13,8	
Cerveza	132	333	92	289	135	321	-13,1	47,5	11,1	
Productos intermedios	10	22	8	19	9	21	-14,8	21,4	13,8	
Hidrocarburos	3.801	12.264	2.488	10.773	4.814	12.514	-12,2	93,5	16,2	
Labores del tabaco	2.719	6.445	2.755	6.339	2.854	6.756	-1,7	3,6	6,6	
Electricidad	156	1.376	-71	1.253	-21	1.379	-8,9	-70,7	10,0	
Carbón	139	139	42	42	42	42	-70,0	0,0	0,0	
Otros	3.672	3.672	3.432	3.432	7.253	7.253	-6,6	111,4	111,4	
<b>II. Impuestos indirectos</b>	<b>46.838</b>	<b>96.590</b>	<b>34.814</b>	<b>86.227</b>	<b>51.480</b>	<b>101.282</b>	<b>-10,7</b>	<b>47,9</b>	<b>17,5</b>	
<b>III. Tasas y otros ingresos</b>	<b>2.164</b>	<b>2.164</b>	<b>1.585</b>	<b>1.585</b>	<b>1.828</b>	<b>1.828</b>	<b>-26,8</b>	<b>15,4</b>	<b>15,4</b>	
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>116.899</b>	<b>212.808</b>	<b>93.922</b>	<b>196.537</b>	<b>121.770</b>	<b>222.107</b>	<b>-7,6</b>	<b>29,7</b>	<b>13,0</b>	
<b>I. Impuestos directos</b>	<b>895</b>	<b>895</b>	<b>862</b>	<b>862</b>	<b>1.749</b>	<b>1.749</b>	<b>-3,7</b>	<b>102,9</b>	<b>102,9</b>	
<b>III. Tasas y otros ingresos</b>	<b>10.593</b>	<b>10.593</b>	<b>11.583</b>	<b>11.583</b>	<b>8.716</b>	<b>8.716</b>	<b>9,3</b>	<b>-24,8</b>	<b>-24,8</b>	
<b>IV. Transferencias corrientes</b>	<b>7.818</b>	<b>7.818</b>	<b>7.563</b>	<b>7.563</b>	<b>7.944</b>	<b>7.944</b>	<b>-3,3</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	
<b>V. Ingresos patrimoniales</b>	<b>7.922</b>	<b>7.922</b>	<b>6.307</b>	<b>6.307</b>	<b>8.229</b>	<b>8.229</b>	<b>-20,4</b>	<b>30,5</b>	<b>30,5</b>	
<b>VI. Enajenación de inversiones reales</b>	<b>171</b>	<b>171</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>474</b>	<b>474</b>	<b>-69,2</b>	<b>800,5</b>	<b>800,5</b>	
<b>VII. Transferencias de capital</b>	<b>506</b>	<b>506</b>	<b>304</b>	<b>304</b>	<b>6.412</b>	<b>6.412</b>	<b>-40,0</b>	<b>2.011,0</b>	<b>2.011,0</b>	
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>27.905</b>	<b>27.905</b>	<b>26.671</b>	<b>26.671</b>	<b>33.524</b>	<b>33.524</b>	<b>-4,4</b>	<b>25,7</b>	<b>25,7</b>	
<b>TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>144.804</b>	<b>240.712</b>	<b>120.593</b>	<b>223.208</b>	<b>155.294</b>	<b>255.631</b>	<b>-7,3</b>	<b>28,8</b>	<b>14,5</b>	

\* Antes de descontar las Participaciones de las Administraciones Territoriales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda, 2020.

En concreto, se proyecta recaudar 25.570 millones de euros más (hasta alcanzar 222.107 millones), 6.085 millones procedentes de nuevas medidas fiscales contenidas tanto en el proyecto de presupuestos para 2021 como en otras leyes, según los cálculos del Gobierno. La AIReF apunta a una sobreestimación de estos últimos en aproximadamente 2.000 millones de

<sup>2</sup> Antes de descontar las participaciones de las AATT en IRPF, IVA e IIEE.



euros que responde en buena parte de considerar la recaudación solo para los meses desde que entren en vigor y ser más prudente en los ingresos derivados de la lucha contra el fraude.

### Impacto de las nuevas medidas de ingresos

Millones de euros, impacto de caja

Medidas	2021	2022
<b>Incluidas en proyecto de PGE 2021</b>		
Lím. a 95% exención dividendos/plusvalías (exc. cifra negocios < 40 M€ de IS durante 3 años)	473	1.047
Incremento 2 puntos BI general IRPF rentas trabajo > 300.000 € y 3 puntos rentas capital > 200.000 €*	144	346
Minoración lím. reducciones aportaciones planes pensiones en IRPF*	0	580
Prórroga lím. estimación objetiva (módulos) IRPF e IVA*	0	0
Subida IVA bebidas azucaradas y edulcoradas*	340	60
Reducción bonificación fiscal diésel	450	50
Incremento tipo primas seguros	455	52
Impuesto sobre Patrimonio. Indefinido y aumento 1 punto > 10 M€ **	0	0
<b>Total medidas PGE 21</b>	<b>1.862</b>	<b>2.135</b>
<b>Incluidas en otras leyes</b>		
Impuesto Sociedades: tipo gravámen SOCIMI	0	25
Fiscalidad verde (Impuesto sobre Residuos)	861	0
Fiscalidad verde (Impuesto sobre envases plástico)	491	0
Impuesto sobre Transacciones Financieras	850	0
Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales	968	0
Ley de lucha contra el fraude fiscal	828	0
Otras	225	25
<b>Total medidas otras leyes</b>	<b>4.223</b>	<b>50</b>
<b>Total nuevas medidas</b>	<b>6.085</b>	<b>2.185</b>

\* Las CC.AA. participan de acuerdo con la normativa aplicable.

\*\* La recaudación estimada asciende a 339 M € si se aplicara a todos los patrimonios superiores a 10 M€.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda, 2020.

- En el IRPF, se prevé un incremento de dos puntos en la imposición de las rentas de trabajo superiores a 300.000 euros anuales y de tres puntos para las rentas de capital por encima de 200.000 euros, del 23% al 26%. Con esta medida, el Gobierno espera recaudar 144 millones de euros adicionales (119 millones según la AIReF). Asimismo, se limitan las reducciones por aportaciones a planes de pensiones privados (el límite baja a 2.000 euros), si bien se amplía el límite conjunto para las contribuciones empresariales a favor de los trabajadores (de 8.000 a 10.000 euros).
- El Impuesto sobre el Patrimonio aumentará en un punto para aquellos que superen 10 millones de euros (de 2,5% a 3,5%). Si se aplicara a todos los patrimonios superiores a 10 millones de euros, esta modificación permitiría recaudar 339 millones. Además, frente a la tendencia en la UE, donde no existe este impuesto o ha sido abolido, el Gobierno prevé eliminar su carácter transitorio.
- En el Impuesto de Sociedades, la tributación aumenta a través de limitaciones a las exenciones por dividendos y plusvalías generadas por participaciones en filiales (pasando del 100% al 95%), reportando un incremento de ingresos de 473 millones de euros en 2021. Esta limitación impacta sobre la competitividad exterior y capacidad de crear empleo de las multinacionales y desincentivará la repatriación de dividendos hacia nuestro país, así como la realización de inversiones desde España. Asimismo, se establece para las SOCIMI un tipo mínimo impositivo del 15% sobre los beneficios no distribuidos, que no incrementará la recaudación en 2021. Esta medida desincentivará



la financiación de dichas entidades con recursos propios y constituye un elemento de desajuste de un modelo de inversión atractivo.

- En la imposición indirecta, aumenta el IVA de las bebidas azucaradas del 10% al 21%, con lo que se prevé ingresar 400 millones de euros en dos años, 340 millones en 2021 (208 millones según AIReF). Se espera recaudar asimismo 455 millones de euros adicionales a través del incremento en el tipo de primas de seguros y 450 millones procedentes de la reducción de la bonificación fiscal del diésel.
- Además, la previsión de ingresos se apoya en la mayor recaudación derivada de la lucha contra el fraude (828 millones, 337 millones más de lo estimado por la AIReF), de la fiscalidad verde sobre residuos (861 millones, frente a 431 millones calculados por la AIReF) y sobre envases de plástico de un solo uso (491 millones, 368 millones más), y de las siguientes nuevas figuras tributarias:
  - Sobre Determinados Servicios Digitales<sup>3</sup>. A través de este impuesto, el Gobierno prevé recaudar 968 millones de euros adicionales. Se trata de 1,6 veces más de lo que calcula la Comisión Europea (600 millones), al otorgar un mayor peso al tipo de actividades sujetas sobre el total de la UE, 9,1% vs. 7,5%, y al fijar como cifra mínima de facturación en España 3 millones de euros, en lugar de 5 millones como determina la propuesta europea. De esta forma, se establece un nuevo umbral que, dada la estructura empresarial española, se une a los ya existentes en materia fiscal que desincentivan el crecimiento medio de nuestras empresas.
  - Sobre las Transacciones Financieras<sup>4</sup>, con un ingreso esperado de 850 millones de euros. Este impuesto dificulta la transformación de ahorro privado líquido en inversión, elevando el coste de la financiación y penalizando la contratación de valores, especialmente para los pequeños ahorradores. Además, su diseño no tiene en cuenta el efecto negativo sobre las operaciones del mercado financiero, lo que reduce su impacto recaudatorio como ha ocurrido en Francia, Suecia e Italia.

El proyecto de presupuestos incluye, por tanto, la subida generalizada de impuestos, directos e indirectos, en contraste con los anuncios de las grandes economías europeas de bajadas de IVA, aplazamientos de pagos, exenciones a pymes, reducciones en el IRPF, entre otros. Incluso las economías que parten de situaciones presupuestarias similares o peores que la de España optan

---

<sup>3</sup> Grava con un 3% los ingresos generados por servicios de publicidad dirigida en línea, servicios de intermediación en línea y venta de datos obtenidos a partir de información proporcionada por el usuario. Afecta a empresas con cifra de negocios neta superior a 750 millones de euros a nivel mundial y con ingresos derivados de los servicios digitales afectados por encima de 3 millones de euros en España.

<sup>4</sup> Grava con un 0,2% las operaciones de adquisición de acciones de sociedades españolas, con independencia de la residencia de los agentes que intervengan, siempre que sean empresas cotizadas y que el valor de capitalización bursátil de la sociedad supere los 1.000 millones de euros. El sujeto pasivo es el intermediario financiero que transmita o ejecute la orden de adquisición.



por rebajas impositivas para estimular el consumo y apoyar la recuperación. Así, por ejemplo, Francia aplazará impuestos a la producción por un montante aproximado de 20.000 millones de euros, Italia bajará el IVA y establece una exención en los impuestos locales y Portugal prevé exenciones en el Impuesto de Sociedades en los sectores más afectados por la pandemia.

A continuación, se analiza la evolución de las principales figuras impositivas, IRPF, IS e IVA, que en conjunto suponen un 84,7% de los ingresos tributarios totales del Estado de 2021.

#### Evolución de la recaudación impuestos principales

% var. anual

	Recaudación Incremento medio 2015-2019	Presupuestado Incremento 2020	Presupuestado Incremento 2021
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	3,8%	-4,7%	9,4%
IRPF	3,7%	0,6%	7,8%
IS	5,0%	-24,2%	20,7%
IPR no residentes	11,4%	-25,5%	-19,8%
Fiscalidad medioambiental	-5,6%	41,3%	7,3%
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	4,3%	-10,7%	17,5%
IVA	5,0%	-11,4%	13,9%
IIEE	2,3%	-9,3%	12,4%

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda, 2020

- La recaudación por IRPF en 2020 se prevé que aumente un 0,6% respecto a la de 2019, hasta 87.419 millones de euros. Pese al impacto de la paralización de la actividad por la pandemia sobre las rentas privadas de las familias, su descenso se ve compensado por el incremento de las rentas de procedencia pública (salarios, pensiones, prestaciones ligadas a los ERTes y al desempleo, prestaciones para autónomos, ayudas a familias en situación de vulnerabilidad...). Que el impacto de las crisis esté afectando más a actividades económicas en las que los salarios medios son menores permite que el impacto recaudatorio sea menor. En 2021, se estima un incremento del 7,8%, hasta 94.196 millones, duplicando su avance medio entre 2015 y 2019. Esta evolución estaría apoyada en parte por la recuperación de la renta bruta de los hogares (4,2%) según la previsión de avance en el empleo y la remuneración de asalariados, y por el incremento de las bases del IRPF para rentas altas y por la liquidación del ajuste por retenciones del ejercicio 2020 de las rentas de los trabajadores que han estado en ERTes. Además, en estos casos, al existir dos pagadores -la empresa y el SEPE-, según la Ley del IRPF, el límite exento de declarar baja de 22.000 €/año a 14.000 €/año si del segundo pagador perciben más de 1.500 €/año.
- El Impuesto de Sociedades perderá previsiblemente un 24,2% de sus ingresos en 2020, situándose en 17.993 millones de euros (23.733 millones en 2019), principalmente por el impacto de la pandemia que ha reducido los beneficios y, por tanto, la base imponible de las empresas en torno a un 15%. Para 2021, se prevé un rebote del 20,7%, hasta 21.720 millones, frente al incremento medio del 5% entre 2015 y 2019, ante un crecimiento esperado de la base imponible del 10% y la reducción de devoluciones.
- La recaudación por IVA retrocederá un 11,4% en 2020 hasta 63.399 millones de euros en 2020 fundamentalmente por el impacto de la paralización de la actividad y la caída del consumo tanto nacional como de turistas. En 2021, aumentará un 13,9%, hasta 72.220 millones, debido al incremento del consumo y de las transacciones de vivienda.



Por su parte, en 2021 los ingresos no tributarios aumentarán un 25,7% respecto a 2020, en gran parte por la aportación de los fondos europeos ligados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y *React-EU*, reflejados en las partidas de transferencias corrientes y de capital.

El Presupuesto de la Seguridad Social recoge para 2021 un incremento de ingresos no financieros del 13,6%, hasta 157.562 millones de euros, de los que un 79,4% proceden de las cotizaciones sociales (125.144 millones). La recuperación económica y del empleo estimada favorecería el incremento de las cotizaciones en un 3,8%, frente a su descenso en 2020 por las exoneraciones en los ERTes y en el régimen especial de trabajadores autónomos. Además, entre los recursos del sistema, las transferencias del Estado para garantizar la sostenibilidad del sistema aumentan un 83,3% hasta 31.177 millones de euros, destacando las derivadas de las recomendaciones del Pacto de Toledo (13.929 millones) y las destinadas a la financiación de los complementos para las pensiones mínimas (7.075 millones), del ingreso mínimo vital (3.017 millones) y de la atención a la dependencia (2.353 millones). Finalmente, los ingresos financieros incluyen los 13.830 millones del préstamo del Estado a la Seguridad Social para equilibrar las cuentas.



## 4. Gasto público

Desde marzo de 2020, las medidas de confinamiento y de restricciones a la actividad adoptadas para frenar la expansión de la pandemia generaron un impacto económico de tal intensidad sobre el empleo, las familias y las empresas, que el Gobierno se vio en la necesidad de incrementar el gasto público muy por encima del techo previsto para garantizar las rentas y la liquidez (ERTEs, Renta Mínima Vital, prestaciones para autónomos...).

En el Proyecto de Presupuestos de 2021, pese a la recuperación económica y de empleo estimada en el cuadro macroeconómico (9,8% y 7,2%, respectivamente), el nivel de gastos no retrocede. Respecto al presupuesto base de 2020, los gastos consolidados aumentan un 19,4%, hasta 550.484 millones de euros. Los gastos no financieros, que representan un 75,5% del total (416.496 millones), crecen un 17,5%. Estas cifras incluyen 26.634 millones procedentes de la UE, en el marco del Fondo de Recuperación *Next Generation EU* (90% ligados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y 10% al *React-EU*), cuya disponibilidad e impacto final están condicionados a la selección adecuada de los proyectos de inversión, a su correcta gestión y al grado de ejecución final. Además, el nuevo gasto se financiará con el incremento de la presión fiscal a familias, autónomos y empresas, sin incluir medidas de evaluación de la eficiencia de gasto o sin acometer reestructuraciones organizativas que pudieran reducir gasto sin perder eficacia.

### Presupuestos Generales del Estado consolidados, resumen por partidas de gasto

Millones de euros y %

Partidas de gasto	PGE 2020	% s/total	Proyecto PGE 2021				Variación 21/20		
			Millones €			% s/ total		Nacional	Total
			Nacional	UE	Total	Nacional	Total		
Justicia	1.904	0,5	2.020	28	2.048	0,5	0,4	6,1	7,6
Defensa	8.642	2,3	9.047	25	9.072	2,1	2	4,7	5,0
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	9.367	2,5	9.688	6	9.694	2,3	2,1	3,4	3,5
Política Exterior y de Cooperación para el Desarrollo	1.604	0,4	1.748	134	1.882	0,4	0,4	9,0	17,4
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>21.517</b>	<b>5,7</b>	<b>22.503</b>	<b>193</b>	<b>22.697</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>4,6</b>	<b>5,5</b>
Pensiones	158.212	41,7	163.297	0	163.297	38,0	35,8	3,2	3,2
Otras Prestaciones Económicas	19.105	5,0	20.621	2	20.623	4,8	4,5	7,9	7,9
Servicios Sociales y Promoción social	3.054	0,8	4.035	1.167	5.201	0,9	1,1	32,1	70,3
Fomento del empleo	5.716	1,5	6.211	1.194	7.405	1,4	1,6	8,7	29,5
Desempleo	20.820	5,5	25.012	0	25.012	5,8	5,5	20,1	20,1
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	481	0,1	602	1651	2.253	0,1	0,5	25,0	367,9
Gestión y Adm. de Trabajo y Economía Social	81	0,0	91	13	104	0,0	0,0	12,2	28,0
Gestión y Adm. de la inclusión, Seguridad Social y migración	1.930	0,5	2.486	13	2.499	0,6	0,5	28,8	29,5
<b>1. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>209.400</b>	<b>55,2</b>	<b>222.353</b>	<b>4.040</b>	<b>226.394</b>	<b>51,8</b>	<b>49,6</b>	<b>6,2</b>	<b>8,1</b>
Sanidad sin asistencia sanitaria Mutualismo Administrativo	2.024	0,5	2.143	2.945	5.088	0,5	1,1	5,9	151,4
Asistencia Sanitaria Mutualismo Administrativo	2.157	0,6	2.242	0	2.242	0,5	0,5	3,9	3,9
Educación	2.876	0,8	3.090	1.803	4.893	0,7	1,1	7,5	70,2
Cultura	914	0,2	948	200	1.148	0,2	0,3	3,7	25,6
<b>2. PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE</b>	<b>7.971</b>	<b>2,1</b>	<b>8.423</b>	<b>4.948</b>	<b>13.371</b>	<b>2,0</b>	<b>2,9</b>	<b>5,7</b>	<b>67,7</b>
<b>GASTO SOCIAL (1+2)</b>	<b>217.371</b>	<b>57,3</b>	<b>230.776</b>	<b>8.988</b>	<b>239.765</b>	<b>53,7</b>	<b>52,6</b>	<b>6,2</b>	<b>10,3</b>
<b>GASTO SOCIAL sin desempleo</b>	<b>196.550</b>	<b>51,8</b>	<b>205.765</b>	<b>8.988</b>	<b>214.753</b>	<b>47,9</b>	<b>47,1</b>	<b>4,7</b>	<b>9,3</b>
Agricultura, Pesca y Alimentación	7.624	2,0	7.999	407	8.405	1,9	1,8	4,9	10,2
Industria y Energía	5.477	1,4	5.544	5.623	11.166	1,3	2,4	1,2	103,9
Comercio, Turismo y PYME	892	0,2	941	1289	2.230	0,2	0,5	5,5	150,0
Subvenciones al Transporte	2.517	0,7	2.621	0	2.621	0,6	0,6	4,1	4,1
Infraestructuras y Ecosistemas resilientes	5.366	1,4	6.832	4.696	11.527	1,6	2,5	27,3	114,8
Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización	6.377	1,7	6.731	4.752	11.483	1,6	2,5	5,5	80,1
Investigación, Desarrollo e Innovación Militar	679	0,2	861	0	861	0,2	0,2	26,8	26,8
Otras actuaciones de carácter económico	638	0,2	661	444	1.105	0,2	0,2	3,7	73,3
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>29.569</b>	<b>7,8</b>	<b>32.189</b>	<b>17.210</b>	<b>49.399</b>	<b>7,5</b>	<b>10,8</b>	<b>8,9</b>	<b>67,1</b>
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	726	0,2	752	0	752	0,2	0,2	3,6	3,6
Servicios de Carácter General	24.958	6,6	39.691	243	39.934	9,2	8,8	59,0	60,0
Administración Financiera y Tributaria	1.541	0,4	1.564	0	1.564	0,4	0,3	1,5	1,5
Transferencias a otras Administraciones Públicas	52.395	13,8	70.288	0	70.288	16,4	15,4	34,1	34,1
Deuda Pública	31.547	8,3	31.675	0	31.675	7,4	6,9	0,4	0,4
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>111.168</b>	<b>29,3</b>	<b>143.970</b>	<b>243</b>	<b>144.213</b>	<b>33,5</b>	<b>31,6</b>	<b>29,5</b>	<b>29,7</b>
<b>TOTAL Capítulos I a VIII</b>	<b>379.624</b>		<b>429.439</b>	<b>26.634</b>	<b>456.073</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>13,1</b>	<b>20,1</b>

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda, 2020



Dada la excepcionalidad sanitaria y socioeconómica actual, la propuesta de presupuestos de 2021 refuerza las políticas sociales y las actividades económicas más relacionadas con los ámbitos escogidos por la Comisión Europea como preferentes para iniciar la recuperación y la transformación de la economía. Se aumentan un 10,3% y un 67,1%, respectivamente, y absorben más del 60% del presupuesto. Además, otro 15,4% del presupuesto se concentra en la partida de transferencias a otras AAPP, que crece un 34,1% por la financiación por parte del Estado de parte del gasto adicional derivado de la pandemia de las CC.AA. y la Seguridad Social. Asimismo, un 6,9% del gasto financiará el servicio de la deuda (31.675 millones de euros, 2,6% del PIB).

Por partidas de gasto:

El gasto social (53,7% del total) aumenta un 10,3% hasta 239.765 millones de euros, equivalente al 19,6% del PIB, presupuestándose un incremento de 22.394 millones, de los que 8.988 millones proceden de la UE.

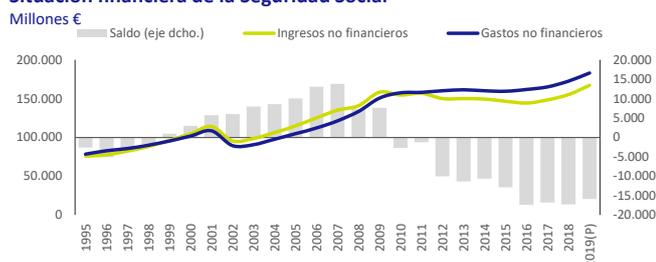
- Las pensiones concentran el 68% del gasto social y el 35,8% del gasto total, con un incremento del 3,2% respecto al año 2020, situándose en 163.297 millones de euros. Este avance se explica en gran parte por su revalorización (0,9% en el caso de las contributivas y 1,8% las no contributivas), el incremento de la pensión media (un 30% desde 2010, 5,3 veces más que el salario medio -5,7%), y la mayor cuantía de las pensiones de las nuevas altas. Hay que tener presente también la presión demográfica derivada del envejecimiento de la población, que incrementa el número de pensionistas y reduce progresivamente la población activa. La ratio de afiliados-pensionistas continúa reduciéndose. Así, actualmente se sitúa en 2,1 afiliados por pensionista, frente a 2,6% en 2007, tendencia que se mantendrá si no cambian las previsiones demográficas y migratorias.

La Seguridad Social cerró 2019 con un déficit del 1,2% del PIB. El incremento de gastos necesario para paliar los efectos de la pandemia en familias y empresas ampliará este saldo negativo hasta aproximadamente el -4,1% del PIB en 2020. En 2021, el Gobierno prevé que éste se reduzca hasta el 3%, si bien la Administración Central asumirá parte del mismo, con lo que volverá al nivel de 2019 y cerrará el año en el 1,3% del PIB. Sin embargo, la sostenibilidad futura del sistema continúa agravándose. Entre 2009 y 2019, los gastos no financieros del sistema han crecido a un ritmo medio anual del 3%, 2,3 pp por encima de los ingresos, que sólo han avanzado un 1,7%. El nivel de deuda con el Estado superará los 99.000 millones de euros en 2020 (8,9% del PIB), una carga que se ha de afrontar en el medio plazo.

La AIReF, prevé que hasta 2050 el gasto estructural del sistema aumentará 3,3 puntos del PIB en su escenario central, situándose su nivel de deuda en un 56,3% del PIB, frente al 4,5% actual, con graves consecuencias en la cohesión social.



### Situación financiera de la Seguridad Social



### Préstamos del Estado a la Seguridad Social



- La partida correspondiente a otras prestaciones económicas (4,5% del gasto total) incrementa su presupuesto un 7,9% hasta 20.623 millones de euros. El aumento se explica en gran parte por la equiparación de los permisos parentales, la nueva dotación para el ingreso mínimo vital o la prestación extraordinaria de cese de actividad.
- El gasto destinado a sanidad aumenta un 151,4%, hasta alcanzar 5.088 millones de euros. Más de la mitad de la financiación para reforzar las capacidades del Sistema Nacional de Salud, 2.945 millones, provendrá de la UE. Por su parte, el gasto en servicios sociales y de promoción social se incrementa un 70,3%.
- La partida asociada al desempleo aumentará un 20,1%, hasta 25.012 millones de euros, incluyendo dotaciones para la prórroga de los ERTes hasta el 31 de enero y recursos adicionales ante el impacto laboral de la crisis sanitaria.
- El gasto en fomento del empleo crecerá un 29,5% (hasta 7.405 millones de euros, 1.194 millones de la UE), destacando el incremento del 64,6% para orientación profesional.
- La educación incrementa su presupuesto un 70,2% hasta 4.893 millones (1.803 millones de la UE), destacando el refuerzo del programa de becas, que representa el 42,7% del total y que en el último año aumenta su dotación presupuestaria más de un 30%.
- El acceso a la vivienda y fomento de la edificación multiplica por 4,7 la dotación presupuestaria hasta 2.253 millones, con más de un 73% de origen europeo.

Las actuaciones de carácter económico, como pilar fundamental para la afianzar la recuperación e impulsar la necesaria transformación de nuestra economía hacia un modelo más competitivo, resiliente y sostenible que genere mayor valor añadido y empleo estable, aumentan un 67,1%, hasta 49.399 millones de euros, gracias al apoyo de la financiación europea, que cubre un 35% del gasto. De esta forma, se refuerzan de forma notable las políticas de Industria y Energía



(incremento del 103,9%), Comercio, Turismo y PYME (+150%), Infraestructuras y Ecosistemas resilientes (+114,8%) y I+D+i y Digitalización (+80,1%).

En las actuaciones de carácter general:

- Intereses de la deuda. El fuerte impacto de la pandemia sobre las cuentas públicas incrementará el nivel de deuda hasta el entorno del 120% del PIB, por lo que se prevé un leve incremento del servicio de la deuda pese a la política monetaria expansiva del BCE, que ha permitido su reducción desde 2014 a pesar del incremento de deuda en circulación. Así, según los PGE 2021, el pago por intereses de la deuda aumentará un 0,4% respecto a 2020, 128 millones de euros, hasta 31.675 millones, que representa el 6,9% del total de gasto público. Esta cifra representa 2,5 veces más que lo presupuestado en las políticas de gasto de I+D+i, 2,8 veces más que en la de Industria y Energía, 2,7 veces más que en la de Infraestructuras y Ecosistemas resilientes y 14,2 veces más que en la de Comercio, Turismo y PYME, partidas estratégicas para la transformación del modelo productivo español. Con esta política presupuestaria se detraen recursos necesarios para mejorar la productividad y la competitividad, y para fomentar la I+D+i, la creación, crecimiento e internacionalización de las empresas y la adaptación de la economía y la sociedad a la revolución digital. Asimismo, la resistencia y solvencia de las cuentas públicas queda sometida a la evolución futura de los tipos de interés y de la coyuntura económica.

Por otra parte, se espera que la vida media de la deuda del Estado se sitúe en un rango entre 7,3 y 7,6 años en 2021, niveles que permiten mantener un reducido riesgo de refinanciación y exposición ante una eventual subida de tipos.

- En servicios de carácter general, con un avance del 60%, se incluyen la remuneración del personal o los gastos corrientes en bienes y servicios del Estado. Los gastos de personal para 2021 ascienden a 18.599 millones de euros y aumentan un 4,2% respecto al presupuesto base 2020, incluyendo el incremento retributivo generalizado de los empleados públicos de un 0,9%. Los gastos corrientes en bienes y servicios ascienden a 4.689 millones de euros, un 46,7% más que en 2020, en su mayor parte por la dotación de créditos que serán financiados con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por último, en los servicios públicos básicos, se refuerza la dotación a la política de Justicia, con un incremento de fondos de 7,6% respecto a 2020 (hasta 2.048 millones de euros), en parte destinados a su modernización y transformación digital. Asimismo, la política exterior y de cooperación al desarrollo aumenta un 17,4% su presupuesto (hasta 1.882 millones).



## 5. Valoración

El escenario de la pandemia iniciada en marzo de este año en nuestro país ha generado una notable incertidumbre y desconfianza que impactan en el escenario socioeconómico y en cualquier previsión que pudiera hacerse para los próximos meses. Esta situación condiciona el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE 2021).

El cuadro macroeconómico presentado por el Gobierno incluye **previsiones ya desfasadas** ante la evidente segunda ola y su intensidad que han obligado a establecer nuevas medidas de reducción de la movilidad y de restricción de la actividad de algunos sectores en los que hay mayor interacción social.

En línea con lo apuntado por el Banco de España y por la AIReF, **el Círculo de Empresarios considera optimista el escenario inicial del Gobierno** sobre la evolución de la pandemia y sus implicaciones en el gasto público. En un escenario más realista sobre la incidencia y duración de los efectos de la pandemia es previsible que medidas como los ERTes tengan que prolongarse más allá del 31 de enero, así como las de apoyo al desempleo y a la liquidez y solvencia empresarial. Por otra parte, el gasto sanitario se incrementaría, máxime si se tiene en cuenta que inicialmente en los Presupuestos no se han incluido los gastos relativos a pruebas diagnósticas, tratamientos y vacunación contra el Covid-19. **El incremento del gasto en 2021 podría resultar infraestimado ante la evolución actual de la pandemia.** Según estimaciones de la AIReF, el desfase podría superar los 13.000 millones de euros, y se concentraría fundamentalmente en la no previsión de la prolongación de los ERTes más allá del 31 de enero (3.400 millones), la infraestimación de los gastos por incapacidad temporal (1.200 millones) o de transferencias a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (8.600 millones). Si se añaden otros costes derivados de la obtención de menores ingresos, éste podría alcanzar los 15.000 millones.

**Al margen de la evolución de la pandemia**, que podría llevar a aplicar medidas más severas y con impacto en la confianza de los agentes, la evolución de los mercados de capitales y la estabilidad de las entidades financieras, **no se descarta que el impacto multiplicador sobre el crecimiento de los fondos europeos** para la Recuperación, Transformación y Resiliencia **sea menor del previsto** si la ejecución acaba siendo más lenta y la selección de proyectos específicos no fuera la óptima. La experiencia en los fondos estructurales en los últimos siete años ha evidenciado una capacidad de ejecución del 80%, algo que genera incertidumbre sobre la que habrá en 2021 para ejecutar los recursos correspondientes al *Next Generation EU*, aunque en este caso no se requiere cofinanciación. Además de la cuantía de los fondos que se logre movilizar, para nuestro país es de vital importancia que se destinen eficientemente a proyectos con la capacidad de generar mayor impacto en el crecimiento potencial y que, como bien considera el Banco de España, no generen efectos negativos en la confianza sobre, por ejemplo, la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por último, y tal como solicitan las instituciones europeas, es vital que la disponibilidad y ejecución de los fondos europeos esté condicionada al compromiso de ejecutar reformas estructurales ambiciosas que permitan elevar el potencial de crecimiento a largo plazo. Esta condicionalidad ha sido recientemente extendida al respeto del Estado de Derecho.



Además, **existen otros factores de riesgo a la baja**. Entre ellos, un posible Brexit sin acuerdo, las tensas relaciones comerciales entre Estados Unidos y China, las presiones proteccionistas, el avance de las posiciones populistas, así como riesgos medioambientales y ciberterrorismo.

La **excepcionalidad del momento** ha llevado a que la Comisión Europea activara la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que permite una desviación temporal de la trayectoria de ajuste fiscal en 2020 y 2021. Todo ello **justifica el carácter expansivo de los Presupuestos para 2021** para paliar el impacto socioeconómico y sanitario, atender a las personas en situación de vulnerabilidad y apoyar a las empresas y autónomos para afianzar la recuperación.

Por el lado de los gastos, el **Círculo de Empresarios comparte que se incrementen aquellas partidas sociales que permitan temporalmente afrontar las dificultades de las familias, autónomos y empresas, así como las relativas a las actividades económicas** que van a tener un papel esencial en la recuperación y transformación del modelo productivo. **Sin embargo, cuestiona la idoneidad del momento para elevar otros gastos que implican adquirir compromisos de carácter estructural**, caso de la indexación de las pensiones al IPC y el incremento generalizado del salario de los empleados públicos.

Finalmente, **no parece que el Gobierno haya realizado un análisis profundo de la eficiencia del gasto público** para compensar el elevado incremento que la pandemia ha tenido sobre determinadas partidas. Hay claras muestras de falta de eficiencia en algunos ámbitos, tal como han puesto de manifiesto los análisis de *"spending review"* que viene desarrollando la AIREF.

Por el lado de los ingresos, el **Círculo de Empresarios considera** que, dada la fragilidad de la recuperación económica y los efectos que tiene y tendrá la nueva ola, **las estimaciones de recaudación son optimistas**. Además, el alza de ingresos se apoya en nuevas figuras impositivas con una capacidad recaudatoria que podría estar sobreestimada, como apunta la AIREF, y que penalizan la inversión, así como la atracción y retención de los centros de decisión empresarial en nuestro país, al no diseñarse de forma coordinada en el seno de la UE.

En una situación como la actual, **al Círculo le preocupa la subida generalizada de impuestos, directos e indirectos**, en contraste con los anuncios de las grandes economías europeas de bajadas de IVA, aplazamientos de pagos de impuestos, exenciones a pymes, reducciones en el IRPF, entre otros. Incluso las economías que parten de situaciones presupuestarias similares o peores que la de España optan por rebajas impositivas para estimular el consumo y apoyar la recuperación. Preocupa también que **estos cambios pueden tener elevados costes en términos de seguridad jurídica y atracción de inversión extranjera directa**, así como perjudicar seriamente a la productividad y competitividad de la economía española.



Situación de las cuentas públicas y algunas medidas tributarias adoptadas por economías de la Eurozona por la pandemia

% PIB

	Alguna medidas tributarias anunciadas	Situación cuentas públicas 2020*	
		Deuda	Déficit
Grecia	Eliminación IVA hasta marzo 2021	205,2	-9,0
Italia	Exención impuestos locales Bajada del IVA	161,8	-13,0
Portugal	Exención IS en sectores más afectados con impacto estimado de 6.000 M€ Descuentos en IVA sobre electricidad y su devolución en restauración, alojamiento y cultura	137,2	-8,4
<b>España</b>	<b>Incremento de la presión fiscal</b>	<b>123,0</b>	<b>-14,1</b>
Francia	Aplazamiento de impuestos por valor de 20.000 M€ en sector producción Exenciones para pymes vía suspensión de pagos de impuestos y cotizaciones sociales ante caída de facturación	118,7	-10,8
Alemania	Bajada del IVA Limitación de cotizaciones sociales	73,3	-8,2
Países Bajos	Ayudas pymes y familias Reducción del IRPF	59,3	-8,8

\*Previsión

Fuente: Círculo de Empresarios, FMI y fuentes varias, 2020

El incremento previsto de la presión fiscal **no mejorará la eficiencia del sistema fiscal español**. En comparación con la UE27, a pesar de que España tiene tipos impositivos por encima de la media o en media con la UE, mantiene una menor recaudación por IRPF, cotizaciones sociales e IVA. Este diferencial se explica principalmente por el tamaño de la economía sumergida (de entre el 20% y 22% del PIB), por las elevadas tasas de paro (16,3% en el 3T 2020), que reducen la capacidad de consumo, y por un diseño ineficiente del IVA, caracterizado por una elevada cantidad de beneficios fiscales en tipos reducidos. De los 39.049 millones de euros de beneficios fiscales totales, un 52,5% se concentran en el IVA y, de éstos, un 41,8% en el tipo reducido del 10% y un 16,6% en el superreducido del 4%.

Tipos impositivos

%

	IRPF <sup>a</sup>					Impuesto de Sociedades					IVA				
	2007	2017	2018	2019	2020	2007	2017	2018	2019	2020	2007	2017	2018	2019	2020
Europa	39,3	38,3	38,2	38,3	37,4	24,0	21,3	21,3	21,0	20,9	19,6	21,5	21,5	21,5	21,5
Bélgica	50	50	50	50	50	33,9	34	29	29	29	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Alemania	45	45	45	45	45	38,4	29,8	30,0	30,0	30,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Irlanda	41	48	48	48	48	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	21,0	23,0	23,0	23,0	23,0
Grecia	40	45	45	45	44	25,0	29	29	28	24	19,0	24,0	24,0	24,0	24,0
<b>España</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>32,5</b>	<b>25,0</b>	<b>25,0</b>	<b>25,0</b>	<b>25,0</b>	<b>16,0</b>	<b>21,0</b>	<b>21,0</b>	<b>21,0</b>	<b>21,0</b>
Estonia	22	20	20	20	20	22	20	20	20	20	18,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Francia	40	49	49	45	45	33,3	33,3	33	31	28	19,6	20,0	20,0	20,0	20,0
Italia	43	43	43	43	43	37,3	24	24	24	24	20,0	22,0	22,0	22,0	22,0
Letonia	25	23	31	31	31	15	15	20	20	20	18,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Lituania	27	15	15	20	20	15	15	15	15	15	18,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Países Bajos	52	52	52	52	50	25,5	25	25	25	25	19,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Austria	50	55	55	55	55	25	25	25	25	25	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Portugal	42	48	48	48	48	25	21	21	21	21	21,0	23,0	23,0	23,0	23,0
Suecia	56,8	57,1	57,3	57,2	32	28	22	22	21,4	21,4	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Reino Unido	40	45	45	45	45	30	19	19	19	19	17,5	20,0	20,0	20,0	20,0
EEUU	35,0	39,6	37	37	37	40	40	27	27	27	--	--	--	--	--
OCDE <sup>b</sup>	41,4	42,2	42	41,7	41,2	27	24	23,5	23,2	23,1	17,8	19,2	19,2	19,2	19,2

Países con un tipo impositivo < España

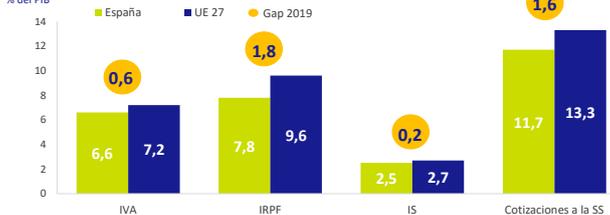
<sup>a</sup> Sin tramo autonómico

<sup>b</sup> Media aritmética

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de KPMG y PwC, 2020

Gap recaudación tipos impositivos

% del PIB



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Eurostat, 2020



Las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de la empresa son de las más elevadas de la Eurozona (España es el 4º país con mayor tipo, tras Francia, Estonia e Italia). Pese a ello, entre 2019 y 2020 las bases mínimas se incrementaron un 29%, consecuencia del incremento del SMI (de 736 euros mensuales en 14 pagas a 950 euros). Todo ello detrae capacidad a las empresas para reducir su nivel de endeudamiento (80,6% del PIB) e incrementar la inversión en bienes de equipo, y mantener y generar empleo estable. Todos ellos son elementos esenciales para que crezcan y mejoren las bases imponibles, lo que aumentaría la recaudación tributaria en su conjunto.

#### Cotizaciones a la Seguridad Social

	A cargo de la empresa					A cargo del trabajador				
	2007	2017	2018	2019	2020	2007	2017	2018	2019	2020
	%									
Francia	41,30	45,00	45,00	45,00	45,00	-	23,00	23,00	23,00	23,00
Estonia	33,30	33,80	33,80	33,80	33,80	0,60	1,60	3,60	3,60	3,60
Bélgica	34,60	32,50	27,50	27,50	27,50	13,07	13,07	13,07	13,07	13,07
Suecia	32,40	31,42	31,42	31,42	31,42	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Lituania*	31,00	30,98	31,18	1,77	1,77	3,00	11,00	9,00	19,50	19,50
Italia	32,10	30,00	30,00	30,00	30,00	10,49	10,49	9,49	9,49	9,49
España	30,20	29,90	29,90	29,90	29,90	6,35	6,35	6,35	6,35	6,35
Letonia	24,09	23,59	24,09	24,09	24,09	9,00	10,50	11,00	11,00	11,00
Grecia	28,10	24,06	25,06	25,06	24,81	16,00	16,00	16,00	16,00	15,75
Portugal	23,80	23,75	23,75	23,75	23,75	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00
Europa	24,80	23,23	22,21	21,16	21,34	12,30	13,06	14,09	14,45	14,95
Austria	21,63	21,48	21,48	21,38	21,38	18,06	18,12	18,12	14,95	18,12
OCDE <sup>a</sup>	35,20	22,02	20,73	20,74	20,90	9,57	11,81	12,14	12,15	12,60
Alemania	19,70	19,43	19,38	19,83	19,88	20,41	20,78	20,63	20,08	20,13
Países Bajos	19,70	18,47	19,00	19,80	23,19	31,15	27,65	27,65	27,65	27,65
Reino Unido	12,80	13,80	13,80	13,80	13,80	11,00	12,00	12,00	12,00	14,00
Irlanda	10,80	10,75	10,85	10,95	11,05	2,00	4,00	4,00	4,00	4,00
EEUU	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65

Países con un tipo de cotización < España

<sup>a</sup> Media aritmética

\* En 2019, la carga de las contribuciones a la Seguridad Social se traslada al empleado.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de KPMG y Trading Economics, 2020

Para mejorar la eficiencia del sistema **sería necesario ampliar las bases imponibles a través de reformas estructurales** que fomenten la generación de empleo, la iniciativa empresarial, la sostenibilidad del sistema de pensiones y la lucha contra la economía sumergida.

En el **Círculo de Empresarios preocupa el incremento de la presión fiscal y la creación de nuevos impuestos**, en contraste con los anuncios de la mayoría de las economías europeas, en un contexto de recesión económica y elevado grado de incertidumbre sobre la futura recuperación, caída de los beneficios empresariales, destrucción de empleo o parálisis del turismo. Un entorno incierto en el que la mayor carga fiscal sobre las empresas reducirá su capacidad de crecer, internacionalizarse, innovar, invertir, crear empleo y formar al talento. Además, la falta de un marco normativo estable deteriora la seguridad jurídica, perjudica la atracción de inversión extranjera directa, así como la productividad y la competitividad de la economía española, y generan incertidumbre en el conjunto del sector privado. Su impacto directo sobre las decisiones de consumo, ahorro e inversión familiares y empresariales tendrá efectos negativos sobre la demanda interna, el crecimiento económico y, por tanto, los ingresos tributarios.



Por último, **el Círculo considera que esta propuesta de presupuestos va a situar el déficit y la deuda pública en niveles difícilmente sostenibles**. Si bien comparte la necesidad de las medidas excepcionales de apoyo adoptadas en 2020 y que tendrán que mantenerse en 2021 para paliar los efectos de la pandemia sobre las rentas de las familias y la liquidez y solvencia de autónomos y empresas, con su impacto en el déficit y la deuda pública, **alerta de que no se establece una estrategia de transición para**, una vez afianzada la recuperación, **volver a la senda de consolidación** presupuestaria que garantice la sostenibilidad y el correcto equilibrio intergeneracional. Y esto pasa necesariamente por un uso eficiente de los recursos públicos

Además, **preocupa la normalización de un déficit estructural elevado** de cerca de 75.000 millones de euros, en torno al 6% del PIB, porcentaje solo superado en el ámbito de la Unión Europea por Eslovenia, Eslovaquia y Rumanía. Según estima el Banco de España, si este déficit estructural se corrigiera a un ritmo de 0,5 puntos del PIB anuales como marcan las normas europeas, ahora suspendidas, serían necesarios diez años para completar el ajuste. Además del impacto en mercados financieros. También conviene tener en cuenta que la resistencia y solvencia de las cuentas públicas queda sometida a la evolución futura de los tipos de interés y de la coyuntura económica.

Si se tiene en cuenta que ese déficit estructural no se corresponde con un componente cíclico ni con gastos extraordinarios de naturaleza temporal, su persistencia en niveles en torno al 6% compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.



## 6. Recomendaciones

En un contexto extremadamente delicado como el actual, cambiante y sujeto a incertidumbre, **hacer previsiones macroeconómicas** no es fácil, pero los Presupuestos Generales del Estado han de **reflejar las más realistas** porque de ellas depende su credibilidad y la capacidad de generar confianza en los agentes económicos y sociales.

**Es conveniente que el presupuesto para 2021 se ajuste fielmente al escenario menos optimista que es una realidad** dada la evolución de la segunda ola. **Los ingresos deberían calcularse con un criterio más conservador y los gastos deberían tener en cuenta los más que previsibles incrementos en ciertas partidas**, como la sanitaria para compras de vacunas, así como la prolongación de los ERTes más allá del 31 de enero (según la AReF, 3.400 millones de euros), los gastos por incapacidad temporal (1.200 millones) o las transferencias a las CC.AA. y Corporaciones Locales (8.600 millones).

Ante una crisis sanitaria y socioeconómica sin precedentes en la historia reciente, los **Presupuestos** han de tener un **carácter expansivo** para dar la cobertura necesaria a las familias, autónomos y empresas, **pero éste ha de responder a criterios técnicos, no a razones ideológicas** o al cumplimiento de **un programa de Gobierno elaborado antes de la llegada de la pandemia y, por tanto, desfasado en sus prioridades**. Una **situación excepcional** requiere de **medidas de apoyo excepcionales en el ámbito social**, pero no debe hacer olvidar que, desde la Comisión Europea, se volverá a exigir una gradual transición hacia la consolidación presupuestaria. En este contexto, **unos Presupuestos tan expansivos no serían prorrogables ni viables en años posteriores**.

**Sería necesario reconsiderar el incremento de la presión fiscal**, ya que no es el momento porque lastra la recuperación de la actividad económica y, por tanto, del empleo. Además, **limita la capacidad competitiva de las empresas** en un entorno europeo donde se han generalizado las bajadas de impuestos y las ayudas directas. Las empresas y sus trabajadores han hecho notables esfuerzos desde marzo para superar las adversidades y el impacto de las medidas de confinamiento y las restricciones. **Garantizar el empleo y la liquidez, ahora ya la solvencia, de las empresas no es compatible con subir impuestos al obstaculizar la frágil recuperación**.

**Las subidas tributarias anunciadas y la creación de nuevos impuestos** sin esperar una solución coordinada a nivel europeo **no solucionan el diseño ineficiente del sistema tributario español**, ya que **no abordan una reforma fiscal integral** que permita aumentar la competitividad, ampliar las bases imponibles y reducir la economía sumergida. En su lugar, se ha optado por incrementar sin una visión de conjunto y largo plazo el esfuerzo fiscal de las familias y empresas.

En lo relativo a la **ejecución de los fondos europeos** enmarcados en el programa *Next Generation EU* **se requiere la activa participación del sector privado para la priorización y selección de los proyectos**, ya que su experiencia y conocimiento contribuirán a optimizar los recursos y a generar proyectos innovadores que permitan afrontar los desafíos de transformación que el modelo productivo y social del país requiere.

Deben, además, incrementarse los recursos para **aflorar la economía sumergida**, cuya importante dimensión limita la capacidad recaudatoria del sistema tributario.



**Hace falta acometer un profundo análisis de los mecanismos de evaluación de la eficiencia del gasto y de las políticas públicas, así como acometer reestructuraciones organizativas** que pudieran reducir gasto sin perder eficacia. Si antes de la crisis derivada de la pandemia ya se evidenció que la existencia de **22 Ministerios** era anómala en el contexto europeo, no añadía eficiencia y tenía impacto al alza en el gasto cuando existía escaso margen por la situación de las cuentas públicas, ahora con la crisis derivada de la pandemia sería **preciso reducir esta estructura** y adecuarla a la difícil coyuntura. Además, es necesario **garantizar la transparencia, el control y la calidad en la ejecución del gasto** presupuestado.

En el ámbito de la **Seguridad Social**, las propuestas del Pacto de Toledo se quedan a medio camino de cara a garantizar la sostenibilidad del sistema. Convendría volver a ligar la revalorización de las **pensiones** al índice que incluía además del IPC otros elementos como la variación anual media de los ingresos del sistema o el saldo medio de los ingresos y gastos del sistema de pensiones en porcentaje del volumen de gastos. Por otra parte, sería necesario promover el desarrollo de los sistemas complementarios de ahorro.

**Una vez superada la actual crisis y recuperado un ritmo de crecimiento estable debe iniciarse de nuevo un plan de consolidación fiscal.** Por el lado del gasto, España debe resolver el desafío de las necesidades crecientes del Estado de Bienestar, al que se añaden el peso de la financiación de la deuda y la escasa eficiencia en la gestión de los recursos públicos, también por el lado de los ingresos se observan deficiencias importantes.

En la actual situación y dada la necesidad de mejorar nuestra competitividad, **es necesario retomar la aplicación de reformas estructurales para transformar el modelo productivo español.** Para salir de la crisis es esencial no sólo reconstruir, también transformar. La recuperación exigirá un gran esfuerzo a miles de empresas para reactivar su actividad y preservar millones de empleos adaptándose a las nuevas circunstancias. Necesitarán flexibilidad y margen de actuación para recomponer sus modelos de negocio, innovar y fortalecer su competitividad. La crisis debe servir de oportunidad para **definir un nuevo modelo productivo para España, más sólido, competitivo y sostenible.** Para ello se requieren reformas estructurales con visión de largo plazo en ámbitos como la educación, la generación de I+D+i, las políticas activas de empleo, la fiscalidad, la eficiencia de las AA.PP., la seguridad jurídica, la creación, el crecimiento y la internacionalización de las empresas, la atracción de inversión extranjera, y la lucha contra la economía sumergida.





[www.circulodeempresarios.org](http://www.circulodeempresarios.org)