

# Presupuestos 2021: una valoración realista

EsadeEcPol Insight #22 Noviembre 2020

## AUTORES

**Toni Roldán**

Director, EsadeEcPol

**Ángel Martínez**

Analista, EsadeEcPol

## RESUMEN EJECUTIVO

- El cuadro macroeconómico en el que basa los presupuestos el Gobierno **es excesivamente optimista**, tanto en su previsión de ejecución de los fondos europeos como en su previsión sobre la evolución de la pandemia. Como consecuencia, **en EsadeEcPol estimamos que el crecimiento económico del año que viene será ligeramente superior a la mitad de lo que espera el Gobierno**, más cercano al 6% que al 10%.
- En un escenario más realista, aunque favorable, asumiendo que se lograra ejecutar el 50% de los fondos (y no el 100%, que es lo que estima el Gobierno), el impacto en el crecimiento de 2021 de las transferencias europeas será la mitad de los 2,6 puntos que estima el Gobierno. Asimismo, creemos que es razonable asumir que, al menos hasta el verano, seguiremos en un escenario con limitaciones intermitentes a la actividad, redundando también en un menor crecimiento que el estimado.
- Respecto a los ingresos, incluso en un escenario optimista de fuerte crecimiento económico, **en EsadeEcPol esperamos, en línea con las estimaciones de la Airef, que el gobierno recaude alrededor de dos de cada tres euros de lo que estima** que va a recaudar como consecuencia de las subidas de impuestos, unos 4.000 millones en vez de los más de 6.000 millones de más que espera recaudar.
- Respecto al gasto público, aumentan todas las partidas de manera muy significativa, también partidas no directamente relacionadas con la pandemia. El gasto corriente aumenta un 30%. **Algunas de estas inversiones contribuirán al impulso de la productividad**, como las mejoras en ciencia, educación, digitalización o tecnologías sostenibles, pero si no van acompañadas de reformas estructurales las mejoras serán limitadas.
- Los sueldos de los funcionarios subirán por encima del nivel de precios. En un contexto de altísimo endeudamiento y en el que amplios sectores de la población han estado expuestos a una vulnerabilidad económica sin precedentes, **transferencias económicas hacia los empleos más protegidos con rentas relativamente altas no parecen las más adecuadas para reducir las desigualdades**.
- Una parte importante del aumento del gasto público, unos 5.000 millones, se irá a la subida de las pensiones. En un contexto de inflación negativa, eso supone **la mayor subida del poder adquisitivo de los pensionistas desde 2015**. A lo largo de los próximos siete años la subida del poder adquisitivo de los pensionistas absorbería alrededor de la mitad del total de transferencias comprometidas por la UE para ese periodo.

Los presupuestos generales del estado (PGE) han permanecido inalterados desde el año 2018 por las dificultades de llegar a acuerdos suficientemente amplios en el nuevo panorama político. Teniendo esto en cuenta y siendo conscientes además de la grave situación económica en la que nos encontramos, el análisis de estos nuevos presupuestos para el 2021 se hace especialmente necesario.

El informe se divide en tres áreas. En primer lugar, valoramos el escenario macroeconómico sobre el que se sustentan estos PGE para, a continuación, valorar la estimación de ingresos y gastos prevista.

# 1. Un cuadro macroeconómico poco realista

Para poner en contexto las previsiones macroeconómicas del gobierno reflejadas en los PGE es conveniente mostrar las mismas previsiones por parte de diferentes organismos, tanto nacionales como internacionales. En la tabla se muestra la previsión de cada organismo de cara al crecimiento del PIB real en el año presente y en 2021.

Como puede observarse, las previsiones de crecimiento que incorporan los PGE se sitúan en el rango optimista para el año 2021, donde su previsión de crecimiento supera con creces las estimaciones del resto de organismos incluso en sus escenarios optimistas. La estimación para el año 2020 es ligeramente más optimista respecto al resto de organismos, aunque se sitúa dentro de un rango razonable.



## Cuadro 1

## Previsiones macro de distintas instituciones

Institución	Crecimiento PIB 2020	Crecimiento PIB 2021
Banco de España (1)	-10,5%	+7,3%
Banco de España (2)	-12,6%	+4,1%
AIREF (escenario central)	-11,2%	+5,5%
Comisión Europea	-12,4%	+5,4%
FMI	-12,8%	+7,2%
Consensus Forecast	-12,1%	+6,7%
Gobierno (PGE)	-11,2%	+9,8%

La explicación de esta gran diferencia en 2021 se debe a que el Gobierno incorpora el efecto de los fondos europeos correspondientes a 2021 del programa NGEU, que el resto de instituciones, por falta de información a la hora de realizar sus estimaciones, no contemplaron. Aun así, hay que destacar que, incluso deduciendo el efecto de este programa de la previsión de crecimiento para 2021, **la estimación de crecimiento del Gobierno en los PGE seguiría estando en el rango optimista de la mayoría de instituciones**, situándose en el 7,2%, solo igualado por el escenario optimista del Banco de España y la previsión del FMI.

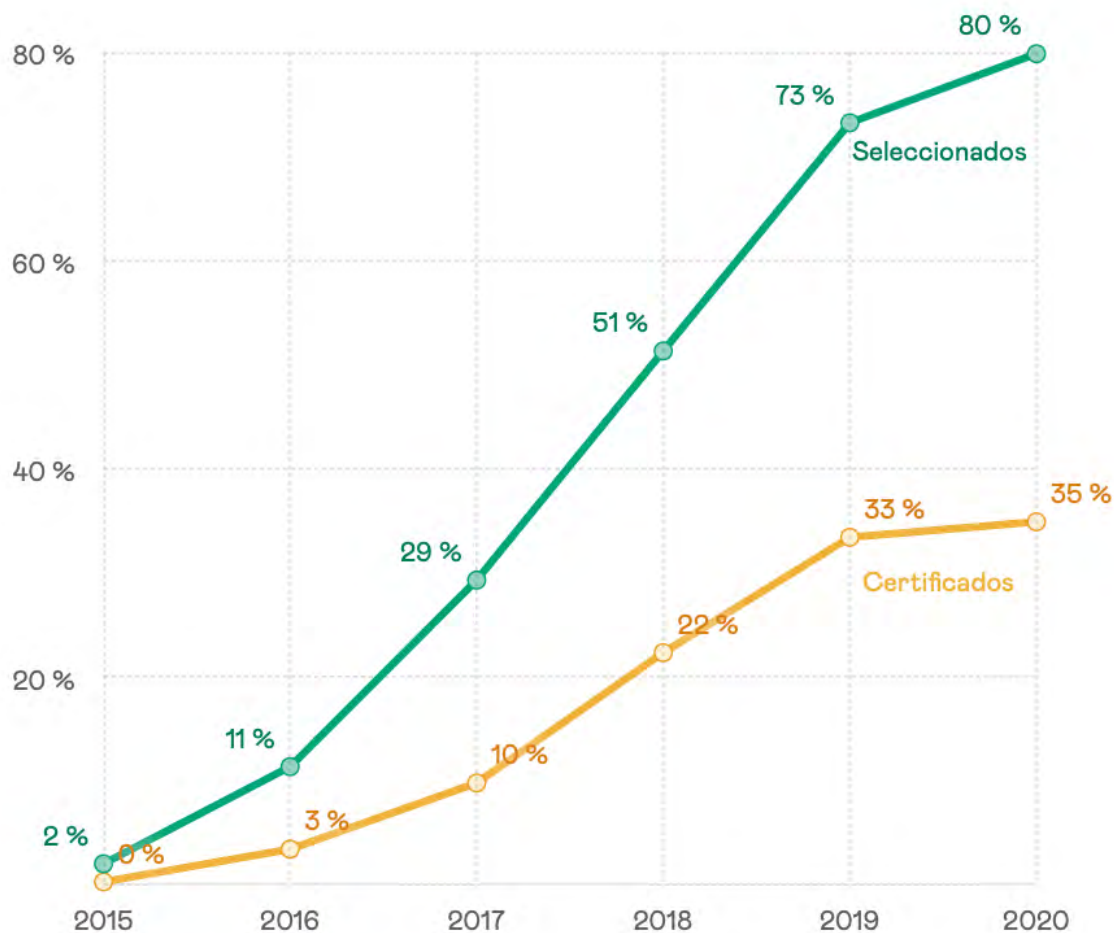
Para entender la previsión de crecimiento que mantienen estos PGE para 2021 hay que prestar especial atención al impacto que tendrán los fondos europeos, cuyo impacto estimado por el Gobierno se sustenta en dos supuestos muy poco realistas, una absorción del 100% de los fondos recibidos en 2021 en ese mismo año y un efecto multiplicador de dicho gasto público extra del 1,2. El primero de estos supuestos es probablemente el más discutible si se tiene en consideración la experiencia pasada de España con los fondos europeos.

El siguiente gráfico muestra el nivel de absorción de los fondos europeos (ESIF) en el actual Marco Financiero Plurianual 2014-2020 y pone de manifiesto que asumir un nivel de absorción del 100% en el primer año se aleja mucho de la experiencia reciente: en el periodo 2015-2020 solamente se lograron certificar alrededor de uno de cada tres euros.

Gráfico 1

**Nivel de absorción de los fondos europeos estructurales y de inversión**

% de los fondos ESIF decididos y gastados por España sobre el total presupuestado (2015-2020)



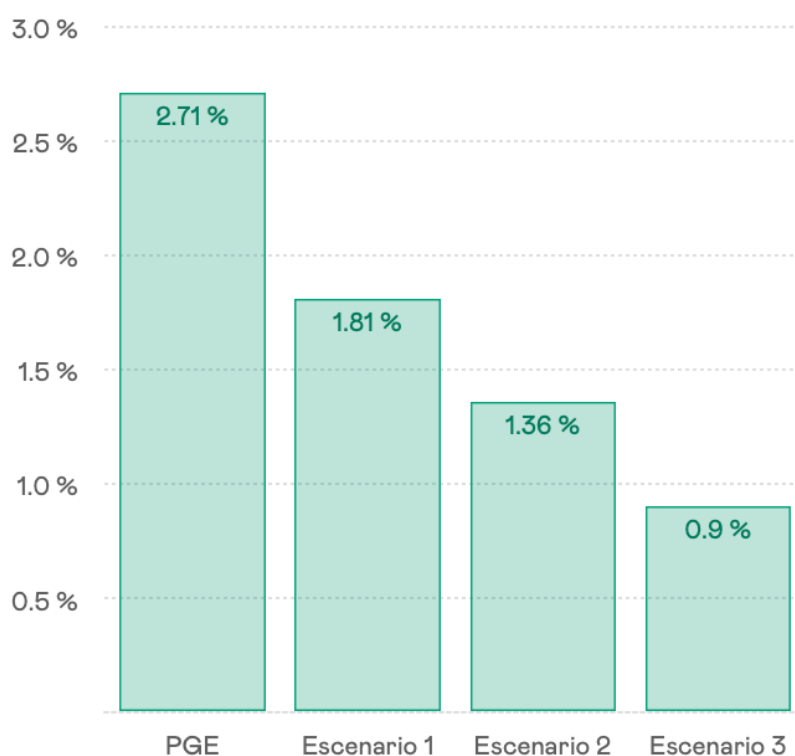
Además, el efecto multiplicador supuesto para los 27.000 millones de euros de fondos europeos que se prevé recibir en 2021 se sitúa en niveles muy elevados respecto al consenso de la literatura económica reciente [1], por ello es interesante estudiar cómo cambian las previsiones de crecimiento ante modificaciones de estos supuestos. Para ello se calculan tres escenarios alternativos respecto al recogido dentro de los PGE:

- **Escenario 1:** Se mantiene el supuesto de una absorción del 100% de los fondos el primer año, pero se rebaja el multiplicador a 0,8.
- **Escenario 2:** Se mantiene el supuesto de un multiplicador del 1,2 pero se reduce la absorción al 50%
- **Escenario 3:** Multiplicador del 0,8 y absorción del 50% el primer año.

El siguiente gráfico muestra el **impacto de los fondos europeos que está previsto recibir en 2021** sobre el crecimiento económico en ese mismo año para cada uno de los escenarios anteriores y para el escenario previsto en los PGE. Como puede verse, la estimación de crecimiento económico a partir de los fondos europeos que estima el gobierno para 2021 es muy sensible a cambios en estos dos supuestos, un cambio en el efecto multiplicador hasta pasar a 0,8 reduciría el impacto de estos fondos sobre el crecimiento en 0,9 puntos porcentuales, mientras que reducir la tasa de absorción, aun manteniendo el multiplicador en 1,2, reduciría la tasa de crecimiento derivada de estos fondos en algo más de 1,3 puntos.

Por último, en el caso del tercer escenario el efecto final sobre el crecimiento de 2021 sería de 1/3 respecto al esperado por el Gobierno en los PGE.

Gráfico 2  
**Impacto en el crecimiento de 2021 de los fondos europeos**



Además, otra parte de la diferencia en la estimación de las tasas de crecimiento del gobierno se explica por un escenario de base inercial (sin fondos europeos) que asume una tasa de crecimiento del 7,2% en ausencia de dichos fondos, en línea con el escenario optimista del Banco de España. Sin embargo, con la información que tenemos hoy, es razonable pensar que, al menos durante los tres primeros meses de 2021, **las restricciones de movilidad para evitar la propagación de la covid-19 todavía serán considerables**, similares a las registradas durante los últimos meses de 2020, y afectarán negativamente a la actividad. En los meses de invierno, además, hay una mayor propensión al uso de espacios cerrados, que facilitan la propagación del virus.

En una segunda fase de 2021, que comenzaría con la llegada de la primavera, la necesidad de medidas de contención del virus que dañasen la actividad económica se reduciría, permitiendo mayores tasas de actividad. Por otro lado, es esperable que la vacuna de la empresa Pfizer (u otras vacunas en estado avanzado) comiencen a llegar a partir de ese momento, lo que permitirá ir creando una inmunidad de grupo que será clave de cara a la progresiva eliminación de las diferentes restricciones.

“Es razonable pensar que, al menos durante los tres primeros meses de 2021, las restricciones de movilidad todavía serán considerables y afectarán negativamente a la actividad

Es factible llegar al tercer trimestre con un **elevado porcentaje de la población inmune** que permitiría un invierno con una movilidad prácticamente normal y pocas restricciones, de cara a volver totalmente a la normalidad a finales de año. Ese escenario epidemiológico es más pesimista que el que asume el Gobierno y se parece más al escenario pesimista del Banco de España o al escenario base de la Airef para el año que viene, ambos más cercanos al 5% de crecimiento para el 2021 que al 7,2% inercial que estima el Gobierno.

## 2. Los nuevos impuestos generarán menos recaudación de la que espera el gobierno

Entrando ahora a valorar las estimaciones de ingresos de los PGE, es de especial interés estudiar el efecto de las nuevas medidas impositivas que, según el Gobierno, supondrán un **aumento de la recaudación de 6.085 millones de euros en 2021**, lo que equivale a 0,5 puntos del PIB en ese año. La consecución de estos objetivos recaudatorios es relevante de cara a la evolución del déficit público en ese año, por lo que, si la estimación de impacto de las diferentes medidas es demasiado optimista, podría suponer un aumento de la presión sobre las cuentas públicas y su sostenibilidad.

“Si la estimación de impacto de las medidas es demasiado optimista, podría suponer un aumento de la presión sobre las cuentas públicas y su sostenibilidad

Como parte de su labor, la Airef también se ha pronunciado sobre las medidas del Gobierno para aumentar los ingresos en los próximos años. En el siguiente cuadro se muestran, para cada una de las medidas propuestas, las estimaciones de recaudación para el año 2021 recogidas en los PGE, en el informe de la Airef y las estimaciones de EsadeEcPol. Las únicas discrepancias entre las estimaciones de la Airef y EsadeEcPol se encuentran en el caso de la subida del IRPF a las rentas altas y la subida del IVA a las bebidas azucaradas, ya que EsadeEcPol usa elasticidades fiscales identificadas por la literatura para España para ofrecer una imagen que creemos más realista y que incorpora la previsible reacción de los agentes económicos a las previsiones.

	Estimaciones para 2021 (millones de €)		
	PGE	Airef	EsadeEcPol
IRPF a rentas altas	144	119	68
Limitación a la exención de dividendos	473	473	473
Tasa Google	968	542	542
Tasa Tobin	850	593	593
Reducción de la bonificación del diésel	450	571	571
Impuesto sobre plásticos (nueva figura impositiva)	491	123	123
Impuesto sobre residuos (nueva figura impositiva)	861	431	431
Cambio tipo de IVA bebidas azucaradas y edulcoradas	340	208	169
Primas de seguro subida tipo	455	452	452
Lucha contra el fraude fiscal	828	491	491
Otras medidas	225	0	0
<b>Total medidas de ingresos</b>	<b>6.085</b>	<b>4.003</b>	<b>3.913</b>

Para la subida del IRPF a las rentas altas hay que empezar aclarando que la diferencia entre la estimación de la Airef y la del Gobierno se debe a que la Airef ha actualizado las bases imponibles realizando una estimación de las mismas para 2021. Tomando la estimación de la Airef, se ha usado como referencia el trabajo de Carlos Díaz Caro y Jorge Onrubia Fernández (2015), donde se estiman elasticidades de la base imponible del IRPF para las rentas superiores a 51.000 euros de -1,44, esto es, por cada punto adicional de IRPF las bases imponibles del impuesto descenderían en un 1,44%.

Tomando como punto de partida esta elasticidad de la base imponible del IRPF para rentas altas, se estima que la reacción de los agentes **causaría una pérdida de recaudación por la menor cuantía de la base imponible de 51 millones**, que una vez descontado al escenario de la Airef con bases imponibles estimadas para 2012 arroja un saldo final de la medida de 68 millones de euros.

Por su parte, un impuesto extraordinario sobre bebidas azucaradas tiene una sólida justificación teórica como parte de un esfuerzo para compensar las externalidades negativas que genera su consumo. Sin embargo, es contradictorio pretender lograr simultáneamente un gran incremento en la recaudación por IVA de estos productos y alcanzar una reducción sustancial de su consumo entre la población. La diferencia en la recaudación estimada por esta medida entre la Airef y el gobierno estriba, de nuevo, en que la Airef usa datos diferentes para saber la base imponible del impuesto, en este caso la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), tras lo cual asumen una traslación del 100% del impuesto al precio final y un consumo antes de impuestos constante, para llegar a su estimación de 208 millones frente a los 340 de los presupuestos.

“ La reacción del consumo ante la subida del IVA reduciría la recaudación en 46 millones

Manteniendo el supuesto de una traslación del impuesto a los precios finales del 100%, se usa la elasticidad precio estimada por Romero-Jordán y Félix Sanz (2018) para las bebidas azucaradas en España, que asciende a -1,12, lo que supone que la reacción del consumo ante la subida del IVA reduciría la recaudación en 46 millones, dejando el efecto recaudatorio de la medida en 169 millones.

En cuanto a las nuevas tasas a los **servicios digitales y las transacciones financieras**, la Comisión Europea estimó en un primer momento que, a nivel europeo, una tasa a los servicios digitales con un tipo impositivo del 3% lograría recaudar cerca de 5.000 millones de euros, por lo que con un cálculo simple asumiendo que cada país lograría recaudar la parte equivalente a su peso en el PIB en la UE arrojaría una recaudación para España entre 350 y 400 millones. Sin embargo, la Airef ahonda en estos cálculos incorporando las diferencias entre la tasa que pretende aprobar el Gobierno y la que originalmente se concibió por la Comisión Europea, llegando a una estimación de 542 millones para 2021, que aún se encuentra muy alejada respecto a la previsión del Gobierno de 970 millones para 2021 y más alejada aún de las estimaciones iniciales de recaudación de este impuesto que se realizaron en 2019, que ascendían a 1.200 millones.



Respecto a la tasa a las transacciones financieras, la incertidumbre es extremadamente elevada al desconocerse en buena medida las posibles reacciones de los agentes ante el impuesto. Francia, que desde hace unos años tiene una tasa muy similar a la que pretende aprobar el Gobierno, logró una recaudación de 900 millones, que subieron a 1.450 cuando se aumentó el tipo impositivo del 0,2% al 0,3%. La extrapolación de estos datos a España arroja unas estimaciones de recaudación cercanas a los 450 millones de euros. Aunque la Airef tiene en cuenta la experiencia francesa, también considera otros escenarios más optimistas para acabar arrojando una cifra final de 590 millones para 2021.

### 3. Aumento del gasto sin precedentes, con algunas partidas cuestionables

Lo primero que hay que decir sobre el apartado de los gastos dentro de estos presupuestos es que, a diferencia de los ingresos, este apartado es netamente expansivo, en consonancia con el rumbo que debe tomar la política fiscal durante una recesión como la que atraviesa España. El gasto consolidado del estado sube desde los 461.000 millones de euros en 2020 a 550.000 en 2021, de los cuales 26.634 millones pertenecen a los fondos europeos que se han comentado en el apartado anterior.

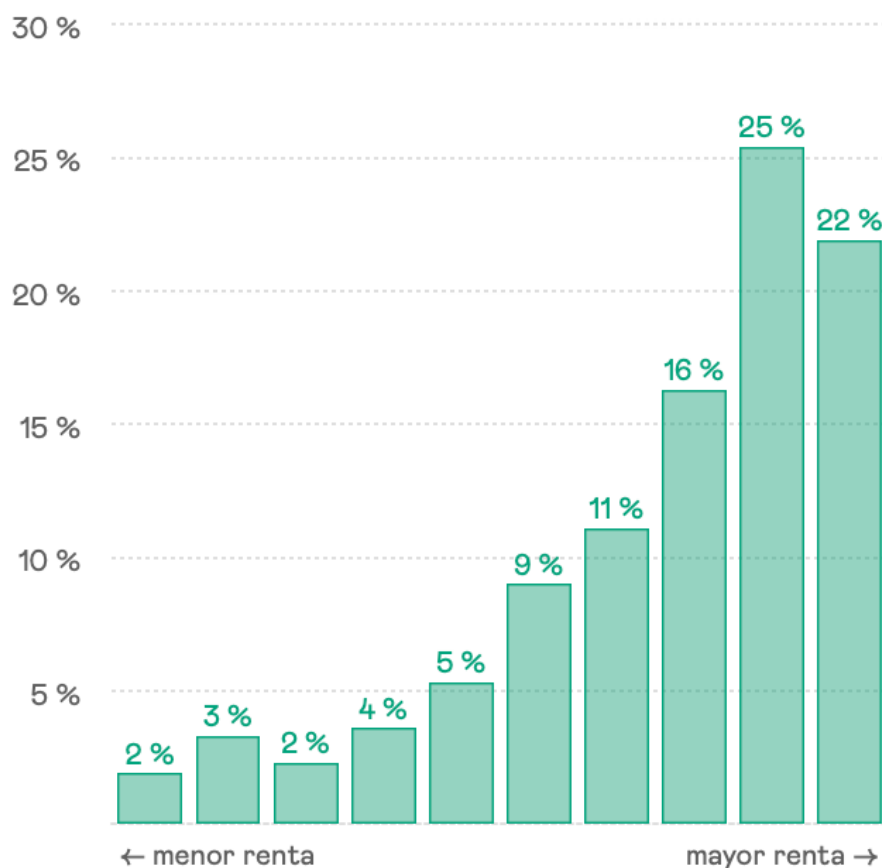
“ El gasto consolidado del estado sube desde los 461.000 millones de euros en 2020 a 550.000 en 2021, de los cuales 26.634 millones pertenecen a los fondos europeos

Destacan dentro del aumento del gasto ajeno a los fondos europeos el **aumento del gasto en pensiones** (5.000 millones de euros), desempleo (4.800 millones), ingreso mínimo vital (1.500 millones) y salario de los empleados públicos, tanto por una nueva oferta de empleo público como por la revalorización salarial anunciada del 0,9%, cuyo coste se repartirá con el resto de administraciones públicas, y que ronda los 1.200 millones de euros. El presupuesto también incorpora importantes inversiones para impulsar la productividad, como las inversiones en digitalización, ciencia, educación superior, políticas activas o tecnologías e infraestructuras verdes.

Por otra parte, en un momento de altísimo endeudamiento y en el que amplios sectores de la población se encuentran en una **situación de grave vulnerabilidad económica**, cabe preguntarse si es conveniente una revalorización de salarios públicos y pensiones. Sin una explicación aparente, es la primera vez que se usa el deflactor del PIB previsto para el año siguiente en vez del IPC del año previo (con valores cercanos a cero) para la revalorización de rentas como pensiones y salarios públicos en España.

Partiendo de que este año el IPC acabará probablemente en valores cercanos a cero o incluso negativos, **la revalorización supondrá una ganancia de poder adquisitivo para ambos colectivos** en un contexto de desplome del empleo y caídas salariales en el sector privado. Por otra parte, los asalariados del sector público (con empleos muy estables), se encuentran en los tramos altos de la distribución salarial. De acuerdo con el decil de salarios de la Encuesta de Población Activa (EPA), publicado recientemente, en 2019 casi la mitad de ellos se encontraban dentro del 20% de asalariados con mayores ganancias.

Gráfico 3  
**Distribución de los asalariados públicos por deciles salariales (2019)**



En tercer y último lugar, hay que señalar que el ritmo del crecimiento del gasto en pensiones, que en la última década ha oscilado entre un 3-4% anual, hace que las pensiones supongan cada vez un mayor esfuerzo dentro de las cuentas públicas, sin que haya perspectivas de mejora en cuanto a la sostenibilidad del sistema.

---

## REFERENCIAS

- [1] V. Ramey (2019), Ten years after the financial crisis: What have we learned from the Renaissance in fiscal research?, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33(2), pp. 89-114.

