

ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

2022-2025

REINO DE ESPAÑA



NIPO: 094-20-080-9

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado

El catálogo de publicaciones lo puede ver en la página de la [Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales](#)

Índice de contenidos

1. RESUMEN EJECUTIVO	9
2. INTRODUCCIÓN	17
3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS	18
3.1. Análisis de la evolución reciente de la economía española.....	18
3.2. Cambios estructurales en la economía española tras el COVID.....	24
3.3. Evolución de indicadores complementarios al PIB	31
3.4. Factores determinantes para el crecimiento económico en 2022	33
3.5. Escenario macroeconómico 2022-2025	43
3.6. Análisis de riesgos.....	49
4. SALDO PRESUPUESTARIO Y MEDIDAS	51
4.1. Las Administraciones Públicas en 2021	51
4.2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022	61
4.2.1. El presupuesto del Estado para 2022.....	61
4.2.2. El Presupuesto de la Seguridad Social	69
4.3. Estrategia fiscal 2022-2025.....	70
4.3.1. Medidas extraordinarias.....	72
4.3.2. Estrategia fiscal nacional 2022-2025	74
4.3.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	81
4.3.4. Comparación con las previsiones de la Comisión	85
4.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal.....	86
4.4.1. Comunidades Autónomas (CC.AA.)	88
4.4.2. Entidades Locales (EELL)	95
4.5. Previsiones de deuda pública	101
4.6. Orientación de la política fiscal.....	103
5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD	107
5.1. Comparación con el Programa de Estabilidad anterior.....	107
5.2. Escenarios de riesgos y análisis de sensibilidad	108
5.2.1. Variaciones en los tipos de interés	109
5.2.2. Variaciones en el tipo de cambio.....	110

5.2.3. Cambio en el precio del petróleo	110
5.3. Comparación de previsiones económicas y realización	111
6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	116
6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo	116
6.2. Estrategia a largo plazo: medidas en materia del sistema de pensiones, sanidad y salud pública	122
6.2.1. Reforma del sistema de pensiones	122
6.3. Pasivos contingentes.....	127
6.4. Análisis de sensibilidad y sostenibilidad de la deuda pública.....	128
6.4.1. Análisis de sensibilidad de la deuda pública.....	128
6.4.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda pública	130
7. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	132
7.1. Mejora de la eficacia del gasto público.....	132
7.1.1. El proceso de revisión y evaluación del gasto público.....	133
7.1.2. Alineamiento de los PGE con los ODS de la Agenda 2030	135
7.1.3. Alineamiento de los PGE con la Transición Ecológica	137
7.2. Prevención y lucha contra el fraude fiscal	138
7.3. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.....	138
8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL	142
8.1. Cláusula de salvaguardia y suspensión de las reglas fiscales.....	142
8.1.1. Actuaciones realizadas en el ámbito de las Administraciones Territoriales.....	143
8.1.2. Orientaciones de política fiscal para 2023 y estrategia fiscal.....	144
8.2. Próxima reforma de las reglas fiscales.....	144
9. ANEXO	146

Índice de recuadros

Recuadro 1. Posición patrimonial de hogares y empresas tras la crisis	19
Recuadro 2. La reforma laboral de 2021	28
Recuadro 3. Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania	37
Recuadro 4. Ejecución del Plan: distribución de impacto en 2022 - 2025	42
Recuadro 5. Las reformas del Plan: el impacto a largo plazo.....	45

Índice de gráficos

Gráfico 1. Rentas de los hogares.....	18
Gráfico 2. Rentas empresariales.....	18
Gráfico 3. Tasa de ahorro de los hogares	19
Gráfico 4. Deuda de hogares y empresas.....	19
Gráfico 5. Crecimiento del PIB	21
Gráfico 6. PIB de España y zona euro	21
Gráfico 7. Recuperación del consumo	22
Gráfico 8. Recuperación de la inversión.....	22
Gráfico 9. Pernoctaciones hoteleras	23
Gráfico 10. Ocupación	24
Gráfico 11. Tasa de desempleo	24
Gráfico 12. Comparación con recuperaciones de crisis pasadas	26
Gráfico 13. Afiliación a la SS.....	27
Gráfico 14. Trabajadores en ERTE	27
Gráfico 15. Afiliación a la Seguridad Social, por contratos	28
Gráfico 16. Nuevos contratos indefinidos registrados	28
Gráfico 17. Ley de Okun	30
Gráfico 18. Ahorros fiscales a través del mecanismo RED	30
Gráfico 19. Precios del gas natural	35
Gráfico 20. Importación de gas a Europa.....	35
Gráfico 21. Mecanismos de transmisión del impacto económico de la guerra de Rusia en Ucrania	36
Gráfico 22. IPC y principales componentes	37
Gráfico 23. Trabajadores con cláusulas de revisión	37
Gráfico 24. PIB turístico	41
Gráfico 25. Turismo extranjero.....	41
Gráfico 26. Estimación de adjudicación de licitaciones y convocatorias de ayudas	42
Gráfico 27. Crecimiento del PIB	44
Gráfico 28. Descomposición del crecimiento del PIB	44
Gráfico 29. Efecto reformas estructurales.....	45
Gráfico 30. Evolución de la deuda pública	101

Gráfico 31. Descomposición dinámica de deuda	101
Gráfico 32. Output gap.....	104
Gráfico 33. Contribuciones al crecimiento del PIB potencial	104
Gráfico 34. Descomposición del saldo público.	105
Gráfico 35. Evolución proyectada de la ratio de dependencia.....	118
Gráfico 36. Evolución proyectada de la ratio económica total de dependencia	118
Gráfico 37. Variación del gasto total ligado a envejecimiento y de sus componentes	120
Gráfico 38. Evolución del gasto total ligado a envejecimiento y de sus componentes	120
Gráfico 39. Coeficientes reductores de jubilaciones anticipadas voluntarias inferiores a la pensión máxima.....	125
Gráfico 40. Coeficientes reductores de jubilaciones anticipadas voluntarias superiores a la pensión máxima.....	125
Gráfico 41. Análisis de sensibilidad de la deuda pública	129
Gráfico 42. Sendas alternativas de deuda pública	131

Índice de cuadros

Cuadro 1. Desequilibrios macroeconómicos	24
Cuadro 2. Indicadores complementarios al PIB	32
Cuadro 3. Supuestos básicos	33
Cuadro 4. Perspectivas macroeconómicas	47
Cuadro 5. Mercado de trabajo	48
Cuadro 6. Evolución de precios	48
Cuadro 7. Saldos sectoriales	49
Cuadro 8. Saldo de las Administraciones Públicas en 2021.....	52
Cuadro 9. Las Administraciones Públicas en 2021	52
Cuadro 10. La Administración Central en 2021.....	53
Cuadro 11. Gasto COVID por subsectores	55
Cuadro 12. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2021	56
Cuadro 13. Las Comunidades Autónomas en 2021	57
Cuadro 14. Las Corporaciones Locales en 2021	59
Cuadro 15. Desviaciones entre la previsión de cierre de 2021 incluida en el Plan Presupuestario 2022 y el cierre real del año.	60
Cuadro 16. Distribución económica del gasto del Estado para 2022.....	62
Cuadro 17. Los gastos no financieros de la Seguridad Social para 2022.....	70
Cuadro 18. Proyecciones presupuestarias.....	78
Cuadro 19. Planificación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en COFOG .	83
Cuadro 20. Gasto en COFOG hasta 2025, con planificación del MRR	84
Cuadro 21. Transferencias (no préstamos) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	84
Cuadro 22. Comparación con las previsiones de la Comisión Europea	85
Cuadro 23. Saldo fiscal CCAA	87
Cuadro 24. Saldo fiscal EE.LL.	88
Cuadro 25. Presupuestos para el ejercicio 2022 CCAA	93
Cuadro 26. Presupuestos para el ejercicio 2022 EELL	98
Cuadro 27. Dinámica de la deuda pública.....	102
Cuadro 28. Impacto de la reclasificación de la SAREB por Eurostat.....	103
Cuadro 29. Evolución cíclica.....	106

Cuadro 30. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad.....	107
Cuadro 31. Efecto de un incremento de 120 puntos básicos del tipo de interés.....	109
Cuadro 32. Efecto de una caída de 4 puntos porcentuales en el crecimiento de la demanda de exportación	110
Cuadro 33. Hipótesis de evolución del precio del crudo en euros	110
Cuadro 34. Efecto de un aumento de 10 euros en los precios de petróleo y gas	111
Cuadro 35. Comparación de las hipótesis con la evolución efectiva	112
Cuadro 36. Sesgo de las previsiones.....	114
Cuadro 37. Previsiones con sesgos importantes	115
Cuadro 38. Proyecciones del gasto asociado al envejecimiento	119
Cuadro 39. Saldo vivo en garantías de las AAPP	128
Cuadro 40. Metodología, modelos económicos y supuestos subyacentes a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en el Programa de Estabilidad	146
Cuadro 41. Importes a excluir del indicador de gasto.....	146
Cuadro 42. Cambio en la estructura del gasto por funciones	147
Cuadro 43. Garantías adoptadas/anunciadas por el Estado	148

1. RESUMEN EJECUTIVO

Tras la intensa caída de actividad causada por la pandemia del COVID – 19 en el segundo trimestre de 2020, la recuperación de la economía española se aceleró en el curso de 2021. Las medidas adoptadas para responder a la pandemia han evitado un daño estructural significativo, permitiendo una fuerte recuperación del empleo y la inversión que, junto con la corrección de los desequilibrios fiscales, proporciona una base sólida para hacer frente al escenario actual, especialmente complejo y marcado por la intensa incertidumbre.

En efecto, el conjunto de medidas adoptadas durante el bienio 2020 – 2021, entre las que destacan el apoyo público extraordinario a los expedientes de reducción temporal de empleo (ERTE), los avales canalizados a través del ICO y las ayudas directas a autónomos y empresas, han sido claves para proteger el tejido productivo, el empleo y las rentas de las familias. La respuesta de política económica llevada a cabo durante el primer semestre de 2020, principalmente a través de la protección del empleo, tanto por cuenta ajena como autónomo, y de la contribución a la liquidez del conjunto de la economía, jugó un importante papel contra-cíclico, contribuyendo al sostenimiento de la renta disponible que explica la rápida reactivación del empleo y la inversión, sin comparación con la salida de crisis anteriores.

Tanto los hogares como las sociedades no financieras prácticamente recuperaron ya en el cuarto trimestre de 2021 sus niveles de renta bruta disponible y de márgenes previos a la pandemia, respectivamente, gracias a la positiva evolución de la remuneración de asalariados y a la recuperación del consumo y el turismo.

El proceso de recuperación se vio afectado en un primer momento por el impacto de la tercera ola de la pandemia y a partir de mediados de 2021 por el alza de los precios del gas y de la electricidad, así como por la intensificación de cuellos de botella en las cadenas globales de suministro. La fuerte recuperación de la actividad en las principales economías mundiales y la persistencia de fricciones en el suministro global de insumos estratégicos y bienes intermedios se sumaron a la escalada en los precios de la electricidad, impulsada sobre todo por un aumento sin precedentes del precio del gas. Todo ello ralentizó la recuperación económica a nivel europeo.

A pesar de estos riesgos y factores exógenos, la economía española se mantuvo en una senda de fuerte recuperación durante la segunda mitad del 2021, superior a la de la zona euro, impulsada por el empleo, el turismo y la inversión. Así, el PIB de la economía española fue de menos a más a lo largo del año 2021. A pesar de que en el inicio del año la economía española se vio mucho más afectada por la tercera ola del COVID-19 que sus socios europeos, la recuperación durante el segundo semestre fue muy intensa.

A finales de 2021, ya se habían recuperado los niveles pre – COVID de empleo e inversión en bienes de equipo y en propiedad intelectual, a lo que se sumó también con fuerza la recuperación del turismo extranjero. Esta evolución refleja la mayor resiliencia de la economía española frente a los cuellos de botella en las cadenas

de suministro globales y al alza de los precios energéticos respecto al conjunto de las economías de la zona euro.

Esta fuerte recuperación permitió iniciar ya en 2021 una corrección significativa de los principales desequilibrios fiscales y económicos. El déficit público registró una reducción de 3,4 puntos con respecto al año anterior, cerrando 1,6 puntos por debajo del propio objetivo del programa de estabilidad. Asimismo, el sector exterior ha seguido dando muestras de fortaleza, manteniendo el superávit corriente, que tiene ya carácter estructural a pesar de que al sector turístico todavía le queda recorrido para volver al nivel previo a la pandemia. La posición deudora neta frente al resto del mundo se ha reducido a su nivel más bajo desde 2008. También el mercado de trabajo ha recuperado niveles de ocupación no sólo previos a la irrupción de la pandemia sino previos a la crisis financiera, con cifras de ocupación superiores a los 20 millones de personas y tasas de paro muy inferiores a lo previsto por todos los organismos y analistas.

El patrón de recuperación, tras la pandemia del COVID – 19, es muy distinto al de crisis anteriores, impulsado por el empleo y la inversión en bienes de equipo, históricamente las piezas más débiles de la dinámica macroeconómica española, con una mejora rápida de los indicadores fiscales y con una aportación positiva del sector exterior. Todos estos cambios han intensificado el impacto de los estabilizadores automáticos, lo que, junto con el Plan de Recuperación de Transformación y Resiliencia (en adelante el Plan de Recuperación), está ya resultando en cambios estructurales para un patrón de crecimiento más sostenible, y justo. El efecto estabilizador del endeudamiento público ha permitido moderar el apalancamiento del sector privado (empresas y familias), cuyo ahorro y niveles de solvencia proporcionan una base sólida para la recuperación del consumo y la inversión.

La evolución del empleo constituye sin duda uno de los factores diferenciales del ciclo iniciado tras la crisis COVID y una de las principales fortalezas actuales de la economía española frente a los retos geopolíticos. Tradicionalmente, las salidas de las crisis en España se han caracterizado por un fuerte ajuste del empleo y una recuperación retardada respecto a la actividad, con los consiguientes costes económicos, fiscales y sociales. Esta vez, el empleo se ha recuperado más rápido que el propio PIB, alcanzándose niveles de ocupación pre-COVID ya a finales de 2021. Además, esta recuperación viene acompañada de varias mejoras cualitativas reflejadas en el aumento de la contratación indefinida, la reducción del desempleo juvenil y la reasignación del empleo hacia sectores en expansión como el de la información y las comunicaciones.

Igualmente, la rápida e intensa recuperación de la inversión, pública y privada, constituye un factor diferencial clave frente al pasado. En crisis precedentes, la inversión en bienes de equipo cayó de forma muy intensa y tardó varios años en recuperarse, mientras que en este caso ya se alcanzaron niveles pre-COVID en 2021, a pesar de los cuellos de botella en las cadenas globales de suministro.

En tercer lugar, la significativa reducción del déficit público ya en 2021 también refleja un cambio estructural en la recuperación de la economía española, frente a lo registrado en crisis anteriores. Gracias a la intensa recuperación de la actividad y del empleo, los ingresos públicos han aumentado significativamente en 2021, al tiempo que se han ido reduciendo las medidas extraordinarias de apoyo, como los ERTE. Todo ello ha permitido empezar a absorber la deuda pública adicional, respecto a PIB, emitida para responder a la pandemia, de unos 140.000 millones de euros.

Este patrón diferente de recuperación no puede explicarse sin la respuesta de política económica. Junto a las medidas eficaces de respuesta a corto plazo para minimizar el impacto negativo de la pandemia y alejar el riesgo de un daño persistente, el Plan de Recuperación proporciona un ambicioso programa de medio plazo que impulsa un ciclo de inversión pública y privada y de reforma estructural de la economía, con impacto directo sobre las expectativas económicas, la inversión y la creación de empleo.

En efecto, el programa europeo de inversiones y reformas financiado con los fondos *Next Generation EU*, sin precedentes en la historia de la UE, ha tenido un impacto positivo ya en 2021, que se verá sin duda intensificado en 2022, año en que se alcanzará la velocidad de crucero en inversiones y reformas. En efecto, a la aceleración de los programas de inversión desde la aprobación del Plan, en julio de 2021, se unirá el impacto de las reformas estructurales en el ámbito de la educación, la ciencia, las administraciones públicas, el clima de negocios o el buen funcionamiento de los mercados.

En este sentido, cabe señalar la fuerte concentración de las inversiones y reformas del Plan en el periodo 2021-2023, precisamente con el fin de maximizar su impacto contra-cíclico y lograr un impacto material sobre las palancas principales de crecimiento, impulsando el capital humano, tecnológico y cultural, la I+D, la inversión en tecnologías disruptivas, la digitalización de las empresas y las administraciones públicas, así como mejorando el Estado de bienestar y reduciendo las desigualdades.

La reforma laboral, adoptada a finales de 2021, está contribuyendo ya de forma visible a mejorar la estabilidad y la calidad del empleo, lo que, con la importante inversión en capital humano, aumentará la productividad y el crecimiento potencial de la economía. Los datos del primer trimestre de 2022 confirman el impulso a la contratación indefinida, permitiendo con ello reducir la dualidad del mercado laboral en el corto plazo y el desempleo estructural en el largo plazo. A la reducción del paro estructural también contribuirá la creación del Mecanismo RED, que consolida este nuevo patrón de recuperación, más justo y equitativo, frente a futuras crisis.

En este contexto de fuerte recuperación, la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha generado un **shock geopolítico con implicaciones globales, en términos de restricciones de oferta y una fuerte alza de precios de energía y de las materias primas.** La guerra de Rusia en Ucrania se erige como un factor determinante de las perspectivas económicas, en particular por lo que respecta a la Unión Europea, elevando la inflación y la incertidumbre en el corto plazo y afectando negativamente a la actividad.

En el caso de España, el alza de los precios en los mercados del gas se está trasladando automáticamente a los precios de la electricidad que, combinado con el aumento de los precios del petróleo, está provocando un fuerte impacto en la inflación. Este aumento de la inflación genera nuevos riesgos y previsiblemente **ralentizará la recuperación en marcha.** En efecto, la regulación vigente en el mercado mayorista, junto con el *mix* de generación eléctrica y la estructura tarifaria, y la metodología de cálculo del Índice de Precios al Consumo (IPC), trasladan el alza del precio del gas en los mercados internacionales casi automáticamente a la evolución de los precios en España, llevando a un mayor impacto directo que en otros países de nuestro entorno. La industria electro-intensiva y gran consumidora de gas, junto con los colectivos de ciudadanos más vulnerables, son los más afectados por esta alza de la factura eléctrica, que no refleja el menor coste medio de generación del mercado derivado de la mayor penetración de renovables.

Si bien España es uno de los países europeos con los precios más bajos de los carburantes, tanto antes como después de impuestos, el alza del petróleo también se ha trasladado en un alza de la gasolina y el gasóleo. El impacto potencial es particularmente negativo sobre aquellos sectores con un mayor uso del combustible (agricultura y ganadería, pesca, transporte de mercancías y de pasajeros).

El alza de los precios de la energía, junto con el impacto negativo sobre las principales economías europeas, **llevará a un impacto negativo sobre la economía española, a pesar de la menor exposición directa a Ucrania y Rusia.** En efecto, el impacto económico se está trasladando ya vía precios, a través de elevadas tasas de inflación, y vía cantidades, mediante un menor crecimiento de la demanda nacional e internacional. Además de estos canales de transmisión, el incremento de la incertidumbre y posibles tensiones financieras derivadas del conflicto también suponen un riesgo adicional.

Para hacer frente al **shock geopolítico que representa la guerra de Rusia,** el Gobierno aprobó el 29 de marzo de 2022 el Plan Nacional de respuesta al impacto de la guerra que se vertebra en torno a ocho objetivos: **reducir los precios de la energía, apoyar a los sectores y colectivos más vulnerables, proteger la estabilidad de precios y financiera, reforzar la seguridad de suministro y la ciberseguridad y agilizar el despliegue del Plan de Recuperación, en especial en lo que respecta a la transición energética.** El Plan moviliza hasta 16.000 millones de euros en ayudas directas, rebajas de impuestos y medidas de liquidez, con acciones de choque hasta el 30 de junio, junto a medidas más estructurales para acelerar el despliegue de renovables, el autoconsumo y el almacenamiento energético para

adaptar el mercado eléctrico a un entorno de fuerte encarecimiento de la tecnología marginal.

Junto al impacto de la guerra, el segundo factor que marcará el crecimiento económico en 2022 será la recuperación de la actividad turística. A pesar del impacto limitado de Ómicron en el inicio del año, el turismo mantiene su senda de recuperación y se espera alcanzar en el conjunto del año el 80% de la actividad turística registrada en 2019, tras cerrar 2021 con una actividad turística superior al 50%. El impacto de las diferentes olas del virus está siendo mucho más limitado que en el pasado debido a los elevados niveles de vacunación existentes en España y los principales mercados emisores. Aunque la guerra de Rusia en Ucrania y las tensiones en los mercados energéticos introducen una nueva fuente de incertidumbre para el sector con mayor impacto en los márgenes que en la demanda, la positiva inercia que venía registrando la actividad turística a lo largo del segundo semestre de 2021 apunta a la fuerte recuperación del turismo en 2022. Esta evolución permitirá mitigar parcialmente los efectos negativos que el alza de precios energéticos tendrá sobre los saldos y contribuciones del sector exterior a la actividad económica durante el 2022.

El tercer factor que determinará el crecimiento en 2022 será el Plan de Recuperación, cuyos primeros efectos ya se percibieron en 2021 y que alcanzará en este ejercicio su velocidad de crucero. Las inversiones y reformas en marcha están impulsando el crecimiento tanto a corto plazo, a través de las inversiones públicas y el apoyo a la inversión privada, como a largo plazo, mediante el carácter transformador y el aumento de la productividad y el crecimiento potencial. España fue el primer Estado Miembro en recibir el primer desembolso del Plan de Recuperación, tras el cumplimiento estricto del primer bloque de las reformas estructurales comprometidas.

La aceleración de las inversiones y la culminación de las principales reformas estructurales dará lugar a un impacto macroeconómico muy significativo a partir del segundo trimestre de 2022. En 2021, el Plan de Recuperación ya tuvo un impacto material, estimulando las expectativas y la confianza de los agentes, e impulsando con ello la inversión durante el segundo semestre del año, aún en un contexto de alza de precios energéticos y cuellos de botella en las cadenas internacionales de suministro. De esta forma, el Plan de Recuperación ya está jugando un papel contra-cíclico frente a la pandemia y frente al impacto económico que la guerra de Rusia en Ucrania tendrá sobre la economía española.

El Plan de Recuperación tendrá un papel fundamental a la hora de impulsar el crecimiento de la economía española, tanto durante el período de previsión 2022 – 2025, como a largo plazo, a través del carácter transformador de las inversiones y reformas comprometidas. Los intensos avances llevados a cabo en 2021 han articulado una gobernanza clara para el despliegue de las inversiones que permite recalibrar las estimaciones del impacto económico del Plan de Recuperación para el periodo 2022 – 2025. En concreto, desde el punto de vista de la demanda, se prevé que el impacto del Plan comenzará a ser más intenso a partir del segundo trimestre de 2022 distribuyéndose hasta 2025. A partir de 2022, los efectos positivos de las reformas

adoptadas contribuirán también a impulsar el crecimiento potencial de la economía española.

En este contexto de elevada incertidumbre, y de acuerdo con la última información disponible, se plantea un escenario macroeconómico prudente que apunta a que la economía española mantendrá una senda de fuerte crecimiento en 2022 (4,3%) y 2023 (3,5%). Respecto a las previsiones realizadas en el Plan Presupuestario 2022, se revisa a la baja el crecimiento para 2022 hasta el 4,3%, como consecuencia del impacto del fuerte aumento de los precios de la energía y de la incertidumbre, que van a afectar de manera notable a la evolución de la economía europea. Para 2023, se mantiene el 3,5%, con un impacto superior al previsto del Plan de Recuperación, que contrarrestará el efecto negativo residual que el alza estructural de los precios del gas y del petróleo puede tener sobre la economía española. A partir de 2024, los efectos positivos del Plan de Recuperación irán trasladándose desde la demanda hacia la oferta, gracias al impacto positivo sobre el PIB potencial que se deriva de las reformas y el carácter transformador de las inversiones acometidas. De esta forma, el crecimiento observado irá convergiendo con el propio crecimiento potencial de la economía española, que irá acercándose al 2%.

Todo ello lleva a una previsión de crecimiento media en 2021-2023 del 4,3%, muy superior a la prevista para las principales economías europeas y la media de la zona euro.

La demanda nacional será el principal motor de crecimiento durante el periodo 2022 – 2025, destacando el importante papel de la inversión, gracias al despliegue del Plan de Recuperación. El intenso impacto macroeconómico del Plan de Recuperación, a partir del segundo trimestre del 2022, así como el crecimiento del consumo privado, impulsado por la positiva evolución del empleo y los elevados niveles de ahorro embalsado por los hogares, permitirán a la demanda agregada guiar el crecimiento económico durante 2022 – 2023.

Una vez normalizado el contexto internacional, a partir de 2024 el sector exterior contribuirá positivamente al crecimiento, con un sector turístico ya recuperado e impulsado por la exportación de bienes. En lo que respecta al sector exterior, la recuperación del turismo extranjero permitirá contrarrestar parcialmente, por un lado, la peor evolución de las exportaciones de bienes derivada del incierto contexto económico europeo y, por otro lado, el aumento de la factura energética. En este sentido, la contribución del sector exterior al crecimiento será ligeramente negativa durante el bienio 2022 – 2023. A partir de 2024, el sector exterior pasará a contribuir positivamente al crecimiento debido a una normalización del contexto económico internacional y la reducción de las restricciones de aprovisionamiento en industrias exportadoras como la automoción.

En relación con el mercado laboral, las medidas adoptadas durante la crisis y la reforma laboral aprobada recientemente han permitido consolidar una senda de descenso gradual de la tasa de paro, que se situará por debajo del 13% en 2022 y continuará hasta alcanzar el 9,6% en 2025. La rápida recuperación del empleo tras la

crisis del COVID, asentada en la gestión de los ERTE, junto con la aprobación reciente de la reforma laboral, han consolidado un aumento de la ocupación y una mejora de la ratio empleo/PIB con respecto al pasado. Esta tendencia se mantendrá durante los próximos cuatro años, con la creación de 1,5 millones de empleos adicionales. Por su parte, la productividad por hora también irá registrando tasas de crecimiento positivas a lo largo de todo el período, permitiendo contener el crecimiento de los costes laborales unitarios y, con ello, minimizando posibles pérdidas de competitividad de las exportaciones españolas.

El alza de los precios energéticos y el efecto base han provocado una aceleración temporal del nivel general de precios desde mediados de 2021, que se ha intensificado a comienzos de 2022 por el impacto de la guerra de Rusia. No obstante, todas las previsiones apuntan a una desaceleración significativa de la inflación desde el segundo semestre de 2022, que la devolverá a niveles cercanos al 2% ya el año próximo.

Las medidas de respuesta puestas en marcha y, en particular, aquellas orientadas a reducir los precios en el mercado eléctrico mayorista, juegan un papel fundamental para frenar el encarecimiento de la energía y el consiguiente aumento del nivel general de precios. Además, un crecimiento de salarios y otras rentas orientado al medio plazo permitirá evitar efectos de segunda ronda.

Junto a la evolución de las variables macroeconómicas tradicionales, el presente informe incluye la evolución de importantes indicadores cualitativos de bienestar. En línea con los numerosos trabajos en marcha en diversos foros internacionales para desarrollar indicadores de desarrollo que vayan más allá del PIB (*beyond GDP*), desde el año 2021 el programa de Estabilidad español incorpora una serie de variables que reflejan los avances en cuanto a sostenibilidad medioambiental y social, centrándose en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la brecha de género y las desigualdades sociales.

Si bien queda todavía mucho camino por delante, es importante destacar el progreso logrado incluso en un contexto tan complejo como el de la pandemia. La estabilización de los niveles de desigualdad (Índice de Gini) y la mejora en algunos indicadores cualitativos relevantes reflejan, sin duda, el impacto a corto plazo de las medidas de respuesta a la pandemia y del programa de reformas desplegado durante los cuatro últimos años. Se han articulado importantes acciones para reducir la brecha de género, reforzar la redistribución de la renta, apoyar a los colectivos y familias más vulnerables y apostar por la educación y la formación profesional como mejores instrumentos de aumento de productividad y ascensor social. El capítulo 2.3. recoge el análisis de estos indicadores complementarios.

Conviene destacar la elevada incertidumbre que afecta a la economía global, pudiéndose identificar tres factores básicos de riesgo para las previsiones económicas: la evolución de la situación geopolítica, la situación sanitaria vinculada al COVID y el cambio de tono de la política monetaria en Estados Unidos. La evolución de la situación geopolítica y sus efectos sobre los precios de la

energía y otras materias primas representa el principal riesgo a la baja al que se enfrenta la economía española durante los próximos trimestres. En segundo lugar, la situación sanitaria vinculada al COVID continúa formando parte del mapa de riesgos. En este sentido, el actual empeoramiento de las condiciones sanitarias que sufre China representa uno de los principales riesgos a la baja para el crecimiento global. Finalmente, las subidas de tipos de interés por parte de la Reserva Federal señalan el inicio de un nuevo ciclo financiero a nivel global, que podría generar dificultades de adaptación en determinados mercados y economías vulnerables.

El presente Programa de Estabilidad incorpora una senda de consolidación fiscal a medio plazo que permitirá que España reduzca sus ratios de déficit por debajo del 3% del PIB y de deuda pública por debajo del 110% del PIB al final de periodo de previsión. En efecto, desde 2018 la política económica española ha estado guiada por los principios de responsabilidad fiscal, justicia social y reformas estructurales. Una agenda que se está viendo impulsada y acelerada gracias al Plan de Recuperación y los fondos *Next Generation EU*, que tiene una fuerte concentración de las inversiones y reformas en el horizonte de proyección, precisamente para maximizar el impacto contracíclico y generar un impulso material sobre la productividad y el crecimiento potencial.

2. INTRODUCCIÓN

La presente actualización del Programa de Estabilidad sintetiza las proyecciones macroeconómicas y fiscales, así como las medidas presupuestarias principales en los próximos años. El documento se estructura en seis capítulos.

El capítulo 3 está dedicado al análisis macroeconómico. Parte del análisis de la evolución reciente de la economía española y el contexto internacional. A continuación, plantea los factores clave para la elaboración del escenario macroeconómico. Concluye con la descripción de las principales magnitudes contenidas en el cuadro macroeconómico.

En el capítulo 4 se abordan las proyecciones fiscales. Analiza el comportamiento reciente de las cuentas públicas. A continuación, detalla las sendas de déficit y deuda pública para 2022-2025 y las medidas precisas para alcanzar los objetivos fiscales en todos los niveles de las Administraciones Públicas.

El capítulo 5 compara la presente Actualización del Programa de Estabilidad (2022-2025) con la anterior actualización (2021-2024). Se explican los motivos de los cambios en las previsiones y se incluye un ejercicio de sensibilidad de la senda de déficit frente a variaciones en los tipos de interés, en los precios del petróleo y en la demanda mundial.

El capítulo 6 se dedica a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Parte de las proyecciones presupuestarias tendenciales, con especial énfasis en las implicaciones de largo plazo del envejecimiento poblacional. En base a este análisis, plantea la estrategia de largo plazo en pensiones, sanidad y salud pública. Completa la sección informando sobre las garantías públicas y distintos pasivos fuera del balance de las administraciones públicas. Además, se introduce un análisis de sensibilidad y sostenibilidad de la deuda pública en el corto y medio plazo respectivamente.

El capítulo 7 trata sobre la calidad de las finanzas públicas. Analiza la calidad de las finanzas públicas, atendiendo tanto a la composición, eficiencia y eficacia del gasto, como a la estructura y eficiencia del sistema de ingresos

Finalmente, en el capítulo 8 se analiza el marco institucional de la política fiscal. El Programa de Estabilidad concluye con una sección relativa al marco institucional del Semestre Europeo, centrada en las medidas excepcionales motivadas por la pandemia consistentes en la activación de la cláusula de salvaguardia y la suspensión de las reglas fiscales.

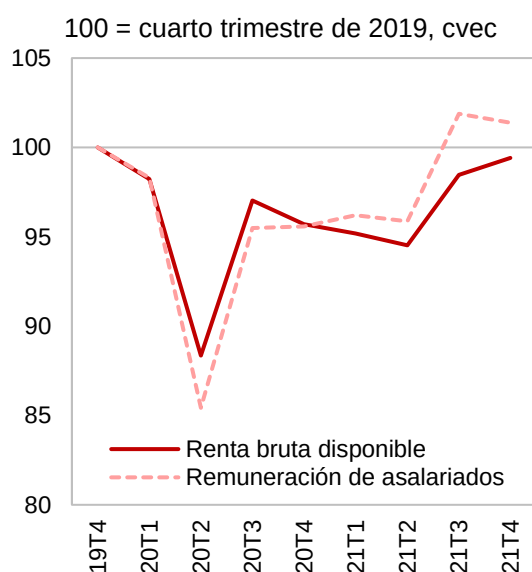
3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

3.1. Análisis de la evolución reciente de la economía española

Las medidas adoptadas durante el bienio 2020 – 2021 han permitido evitar daños estructurales sobre el tejido productivo y empresarial de la economía española. Como resultado, los hogares y empresas presentan una situación patrimonial saneada tras la crisis del COVID, diluyéndose los posibles riesgos de histéresis. La respuesta de política económica adoptada a lo largo de la pandemia ha permitido evitar fenómenos de persistencia e histéresis tras la crisis del COVID -19, facilitando así una rápida cicatrización a través de dos efectos. Por un lado, la respuesta de política económica llevada a cabo durante el primer semestre de 2020, principalmente a través de los ERTE, jugó un importante papel contra-cíclico, contribuyendo al sostenimiento de la renta disponible. Por otro lado, el sostenimiento de las rentas de los hogares y el apoyo al tejido empresarial permitieron reactivar la actividad a través del empleo y la inversión.

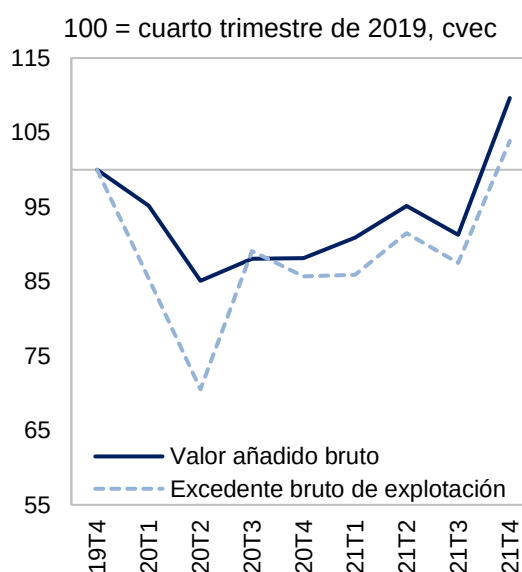
En este sentido, la fuerte reactivación del empleo ha permitido al conjunto de los hogares prácticamente recuperar los niveles de renta bruta disponible de 2019, a través de la positiva evolución de la remuneración de asalariados (Gráfico 1). Los hogares acumularon una considerable bolsa de ahorro durante las fases de la pandemia en que vieron más limitadas sus posibilidades de consumir, mejorando su posición patrimonial.

Gráfico 1. Rentas de los hogares



Fuente: CTNFSI (INE).

Gráfico 2. Rentas empresariales



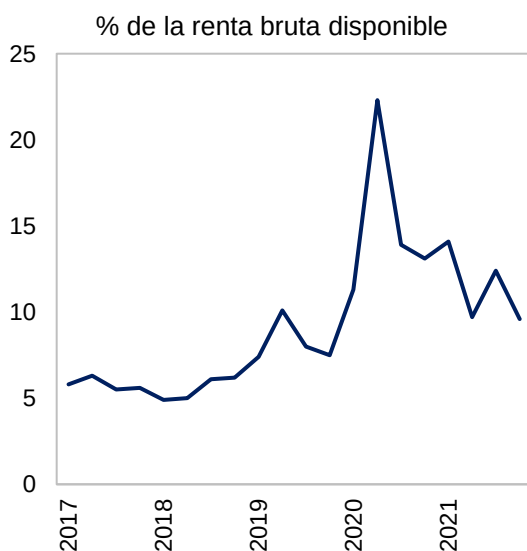
Fuente: CTNFSI (INE).

En cuanto a las empresas, presentan en general niveles positivos de solvencia y en la mayoría de los sectores han recuperado su nivel de facturación previo a la crisis, aunque persisten diferencias notables por sectores. Por su lado, la positiva evolución registrada en el cuarto trimestre por parte de las empresas ha permitido que los márgenes también hayan vuelto a los niveles de 2019 (Gráfico 2) y que los niveles de inversión empresarial se encuentren en el 98% de los niveles pre – pandemia (cuarto trimestre de 2019). En suma, la posición patrimonial de hogares y empresas es sana, constatándose que las medidas adoptadas durante la crisis del COVID-19 han permitido impulsar una recuperación económica justa y sólida que ha mitigado los riesgos de histéresis (Recuadro 1).

Recuadro 1. Posición patrimonial de hogares y empresas tras la crisis

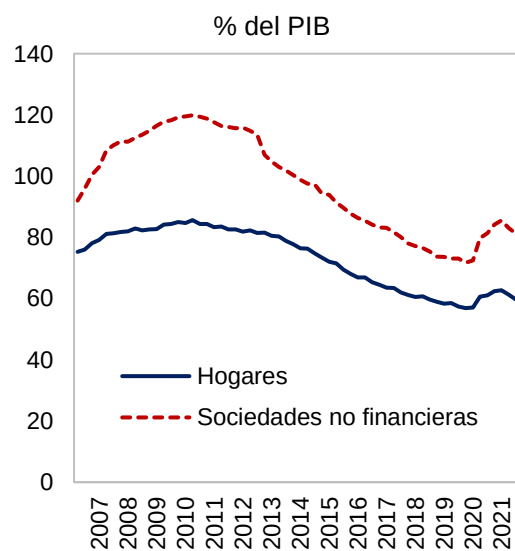
En 2020, las medidas de política económica permitieron sostener las rentas durante las fases más duras de la crisis. Por otro lado, estas medidas impulsaron también una rápida recuperación del empleo y, con ello, de la remuneración de asalariados, principal componente de la renta disponible de los hogares.

Gráfico 3. Tasa de ahorro de los hogares



Fuente: CTNFSI (INE).

Gráfico 4. Deuda de hogares y empresas



Fuente: Banco de España.

A lo largo de la pandemia, la acción del sector público ha permitido sostener las rentas de los hogares y de las empresas. En particular, en el segundo trimestre de 2020, el sector público jugó un importante papel contra-cíclico al aumentar fuertemente los gastos que permitieron amortiguar la caída de las rentas de los hogares a la vez que los impuestos y las cotizaciones actuaron como estabilizadores

automáticos. A lo largo de 2021, la renta bruta disponible de los hogares ha ido recuperándose, alcanzando en el último trimestre un nivel similar al previo a la pandemia. La recuperación de la renta bruta disponible de los hogares está siendo impulsada por las rentas salariales. En efecto, las rentas salariales, principal componente de la renta de los hogares, se sitúan ya por encima de los niveles previos a la pandemia, en línea con la favorable evolución del empleo. En contraste, las rentas netas de la propiedad y, en menor medida, las rentas mixtas y el Excedente Bruto de Explotación se han recuperado de manera más lenta.

Los hogares generaron durante la pandemia una bolsa de ahorro superior al 6% del PIB. Con la reducción de la incertidumbre se ha reducido progresivamente la tasa de ahorro, aunque se mantiene por encima del promedio histórico. Como consecuencia de la pandemia, la tasa de ahorro de los hogares aumentó hasta el 22% de la renta disponible de los hogares en el segundo trimestre de 2020, situándose a finales de 2021 en el 9,6%, aún por encima del promedio 2015 – 2019 (6,8%). La bolsa de ahorro extraordinaria acumulada por los hogares se estaría canalizando hacia activos reales, como se observa en los datos de inversión de los hogares, superiores a finales de 2021 a los de antes de la crisis, así como hacia activos financieros, en particular en forma de efectivo y depósitos. Por otro lado, esta bolsa podría canalizarse hacia aumentos del consumo, limitando parcialmente el efecto de las pérdidas de poder adquisitivo propiciadas por el incremento del nivel de precios.

Las medidas adoptadas durante el bienio 2020 – 2021 también mitigaron los riesgos de liquidez y, por ende, los posibles problemas de solvencia de las empresas. El resultado ha sido un tejido empresarial saneado y retomando sus niveles de facturación y márgenes anteriores al inicio de la crisis del COVID. Respecto a las sociedades no financieras, tanto el valor añadido bruto como el excedente bruto de explotación han crecido con fuerza en el cuarto trimestre de 2021, recuperando los niveles previos a la pandemia y acelerando la recuperación de la inversión. La solidez de la situación financiera de los agentes privados se manifiesta también en sus niveles de endeudamiento, muy inferiores a los observados durante la crisis financiera: menos del 60% del PIB los hogares y por debajo del 80% las empresas, frente a niveles próximos al 85% y el 120% respectivamente en 2010, gracias en parte a la acción estabilizadora del sector público. Esta posición favorece el gasto en consumo e inversión y refuerza la capacidad de adaptación a un entorno de tipos de interés más elevados.

En 2021, la intensa recuperación mundial y algunas rigideces en la oferta agregada global intensificaron los cuellos de botella en las cadenas globales de suministro y provocaron escasez y alza de precios de algunos insumos estratégicos (como los chips) y materias primas (como las energéticas, entre otras). Este contexto tuvo impacto a nivel europeo en términos de precios y actividad, elevando la inflación ya durante la segunda parte de 2021. Desde la perspectiva de la actividad, impactó sobre la economía de la zona euro a través de tres canales: debilitó la producción, principalmente industrial, por un aumento de los costes; deterioró la

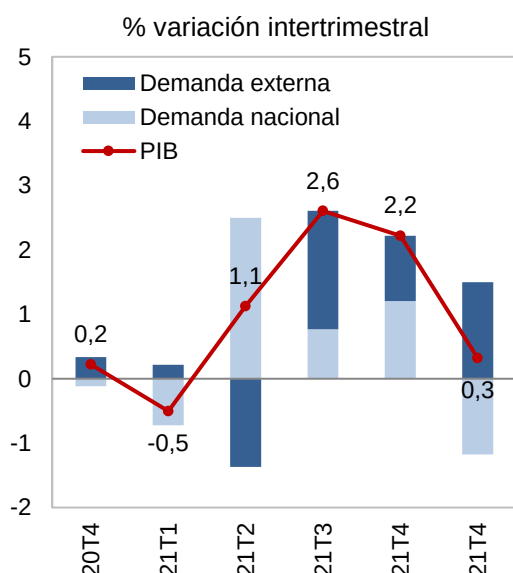
capacidad exportadora debido a las disrupciones en las cadenas globales de suministro y moderó los niveles de inversión debido a un aumento de la incertidumbre.

En este contexto, la economía española mostró una mayor resiliencia que la mayoría de las economías de la zona euro, con una fuerte recuperación durante el segundo semestre del 2021, apoyándose en el empleo, el turismo y la inversión.

El PIB de la economía española fue de menos a más a lo largo del año 2021. En el comienzo del año se vio afectado por la tercera ola del COVID-19, que provocó una contracción de la actividad del -0,5% intertrimestral (Gráfico 5). Sin embargo, el avance de la vacunación y la progresiva reapertura de la movilidad internacional condujeron a una fuerte aceleración de la actividad, con un crecimiento del 1,1% en el segundo trimestre, un 2,6% en el tercero y un 2,2% en el cuarto.

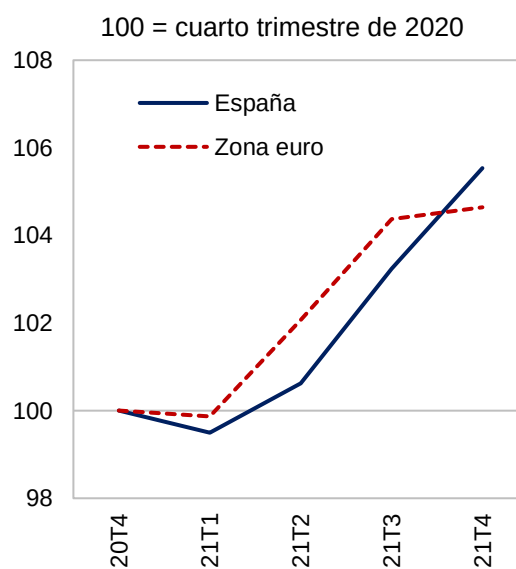
El PIB de la economía española cerró el año 2021 por encima del de la zona euro (aislando posibles efectos arrastre provenientes de 2020), en buena medida por la extraordinaria evolución del segundo semestre (Gráfico 6). Por componentes del PIB, el impulso de la recuperación provino inicialmente del consumo privado y el turismo nacional, apoyados en la favorable evolución del empleo, a lo que se sumó el turismo extranjero con especial fuerza desde la segunda mitad del año y, en el último trimestre, la inversión.

Gráfico 5. Crecimiento del PIB



Fuente: INE.

Gráfico 6. PIB de España y zona euro



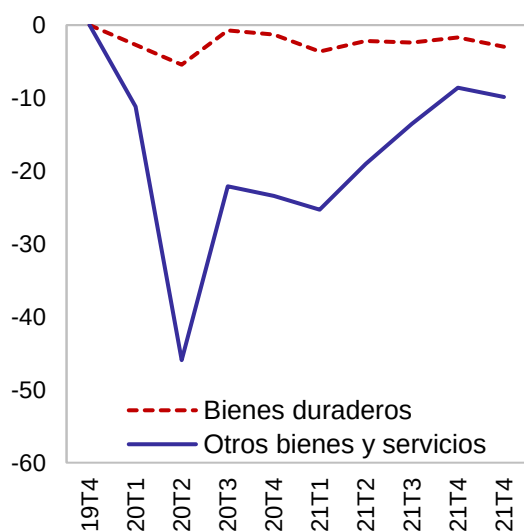
Fuente: Eurostat.

El avance del consumo se apoya fundamentalmente en bienes no duraderos y servicios. La inversión en equipo y en propiedad intelectual superan los niveles pre-crisis, impulsando intensamente el crecimiento económico. Dentro del consumo, se observa que la mayor contribución a su recuperación proviene de los bienes no duraderos y los servicios, en coherencia con la reactivación de la hostelería. Por su parte, el consumo de bienes duraderos se acerca paulatinamente a niveles pre-crisis, si bien limitado por la persistencia de cuellos de botella en las cadenas de producción globales, lo que afecta especialmente al sector de vehículos (Gráfico 7).

Cabe señalar que el nivel de formación bruta de capital fijo en bienes de equipo y activos cultivados supera desde 2021 los niveles anteriores a la pandemia, recibiendo un impulso adicional en la segunda mitad del año 2021, a lo que se ha sumado más recientemente el componente de activos de la propiedad intelectual. En contraste, la inversión en construcción permanece alejada de los niveles de 2019, lo que en parte se deriva de la propia inercia del sector y del retardo entre la positiva evolución de algunos indicadores adelantados, como visados y permisos, y su reflejo pleno en la inversión en construcción (Gráfico 8).

Gráfico 7. **Recuperación del consumo**

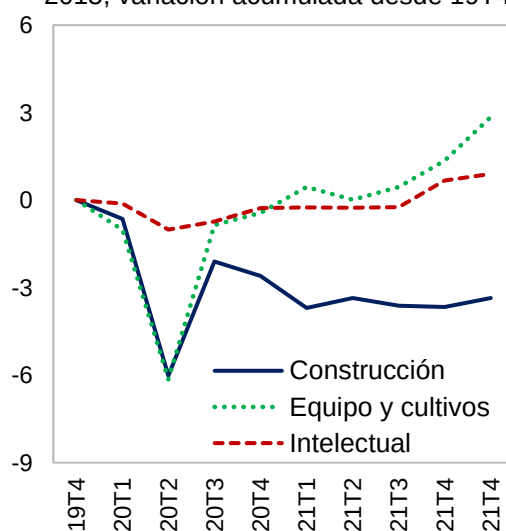
Miles de millones de euros constantes de 2015, variación acumulada desde 19T4



Fuentes: INE.

Gráfico 8. **Recuperación de la inversión**

Miles de millones de euros constantes de 2015, variación acumulada desde 19T4

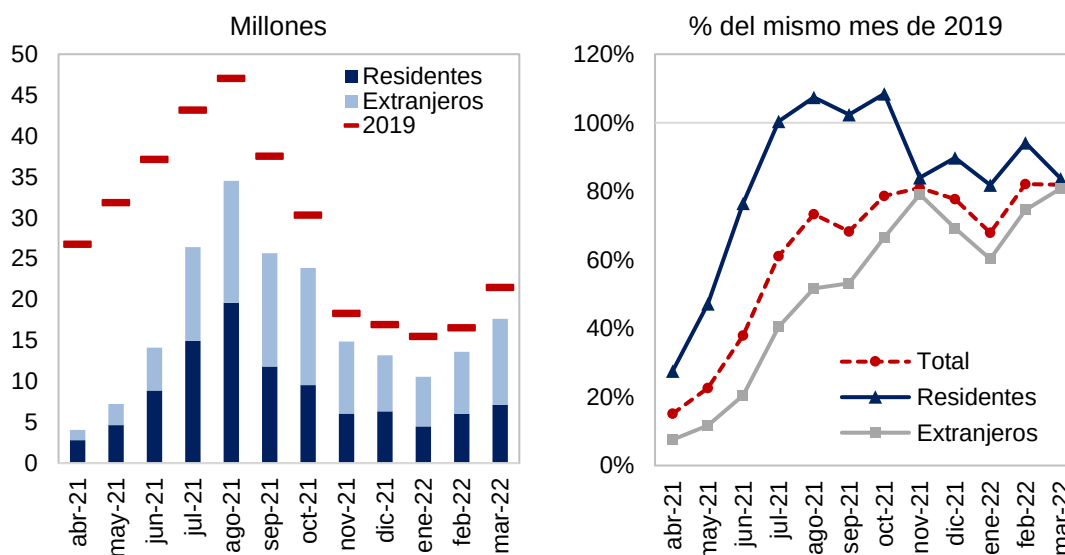


Fuentes: INE.

A pesar del impacto de la variante Ómicron, el turismo ha sido un factor determinante para el crecimiento durante el segundo semestre de 2021, habiendo completado su recuperación el segmento residente. El sector turístico ha sido uno de los principales factores de impulso a la recuperación del PIB a partir de mayo del pasado año, en un contexto de elevadas tasas de vacunación y la progresiva retirada de restricciones a la movilidad internacional. Las pernoctaciones hoteleras comenzaron 2021 en niveles inferiores en casi un 85% a las del mismo periodo anterior a la crisis,

permaneciendo en porcentajes similares hasta abril. Posteriormente, el sector emprendió una intensa recuperación, apoyada al principio en el segmento doméstico, que alcanzó niveles pre-crisis en julio de 2021, momento a partir del cual el segmento extranjero pasó a cobrar el protagonismo, finalizando el año un 30% por debajo del mismo periodo de 2019 (Gráfico 9). La aparición de la variante Ómicron se empezó a notar en las cifras turísticas desde noviembre de 2021, extendiéndose su impacto hasta enero de 2022. Sin embargo, las últimas cifras disponibles, relativas a febrero y marzo, muestran un rebote del ritmo de variación, que vuelve a las tasas observadas en noviembre. De manera similar, la entrada de turistas extranjeros ya ha retornado a ritmos similares a los precedentes a Ómicron, sobresaliendo la reactivación en nuestros principales emisores: Alemania, Francia y Reino Unido.

Gráfico 9. Pernoctaciones hoteleras



Fuente: INE

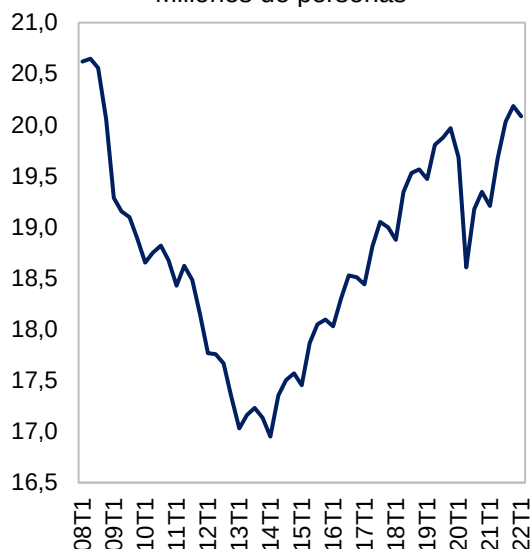
El mercado laboral registra a comienzos de 2022 sus mejores cifras desde 2008, pero con una estructura económica muy diferente y desequilibrios macroeconómicos en vía de corrección. El número de ocupados en España se situó en 20.084.700 personas en el primer trimestre de 2022, el mayor nivel en el mismo periodo desde 2009 (Gráfico 10), según la Encuesta de Población Activa (EPA). En consonancia, el desempleo se sitúa en el 13,6% de la población activa, su menor tasa en un primer trimestre desde 2009 (Gráfico 11).

A pesar de que los principales indicadores del mercado laboral son semejantes a los de 2008, la economía española cuenta ahora con fundamentos más sólidos. Por un lado, la cuenta corriente ha pasado a arrojar saldos superavitarios de forma sistemática, permitiendo reducir la posición de Inversión Internacional Neta. Asimismo, la deuda privada se encuentra en un nivel 60 puntos porcentuales de PIB inferior al que registraba en 2008, lo que refleja una mejora en la solvencia de hogares y empresas. Por otro lado, la temporalidad y el número de jóvenes

parados son menores a los de hace 14 años y, todo ello, contando con un sector de la construcción que ha reducido su peso en el PIB a la mitad frente a los registros de 2008 (Cuadro 1).

Gráfico 10. **Ocupación**

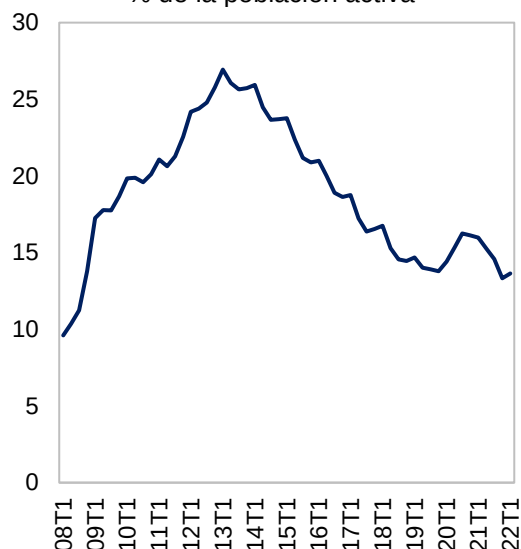
Millones de personas



Fuentes: INE.

Gráfico 11. **Tasa de desempleo**

% de la población activa



Fuentes: INE.

Cuadro 1. **Desequilibrios macroeconómicos**

	2008	2021
Saldo por cuenta corriente	-8,9	0,9
Posición de inversión internacional neta	-85,4	-70,0
Deuda privada	197,4	138,3
Temporalidad (% de asalariados)	29,1	25,1
Desempleo juvenil (miles de personas)	594,5	531,2
VAB construcción (% del total)	10,4	5,2

Fuentes: Banco de España e INE.

3.2. Cambios estructurales en la economía española tras el COVID

La respuesta de política económica adoptada durante los últimos dos años ha permitido desarrollar un patrón de salida de la crisis más sostenible desde el punto de vista económico-financiero y social, más justo y equitativo. Frente a crisis anteriores, esta vez el patrón de recuperación ha sido más intensivo en empleo y en inversión, minimizando el coste fiscal a pesar de las importantes medidas adoptadas para que el sector público amortiguase el impacto económico y social de la pandemia. Tradicionalmente, las salidas de las crisis en España se han caracterizado por un fuerte ajuste del empleo, y su recuperación retardada respecto a la actividad, con los consiguientes costes económicos, fiscales y sociales. En contraste, esta vez el empleo

ha sufrido una caída inicial proporcionalmente mayor a la de episodios pasados, pero se ha recuperado más rápido, habiéndose alcanzado los niveles de ocupación pre – crisis a finales de 2021. En el caso de la inversión de bienes de equipo el nivel alcanzado en el primer trimestre de 2022 es muy superior al nivel pre-pandemia. (Gráfico 12).

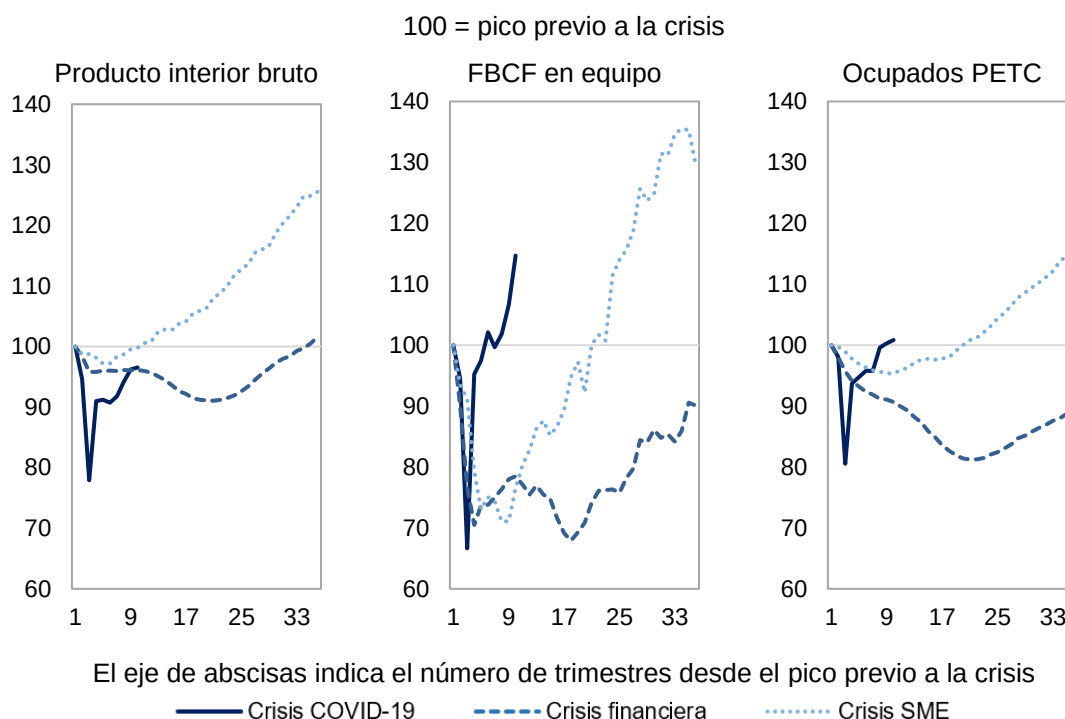
De manera similar, en crisis precedentes la inversión en equipo tardó varios años en recuperar los niveles previos, mientras que la recuperación esta vez ha sido mucho más intensa, alcanzándose con mayor celeridad los niveles previos. Se trata de un factor clave para minimizar el daño estructural sobre el crecimiento potencial y permitir una recuperación intensa y más sostenible en el tiempo.

Este comportamiento diferencial de variables como el empleo y la inversión productiva no puede explicarse sin la respuesta de política económica aplicada, que ha girado en torno a dos ejes. En primer lugar, el apoyo inmediato a las rentas y al empleo, particularmente a través de los ERTE, así como al tejido productivo, mediante medidas como los avales ICO y las ayudas directas a los autónomos y a la solvencia empresarial, con una atención especial a las PYMEs. En segundo lugar, un ambicioso plan de medio plazo que impulsa un ciclo de inversión pública y privada y de reforma estructural de la economía, el Plan de Recuperación.

A pesar del volumen de recursos públicos movilizados, sin precedentes, y las moratorias en el pago de impuestos y cotizaciones, estas medidas han permitido sostener las rentas, mitigar el aumento del desempleo y permitir una rápida recuperación de la recaudación, minimizándose así el coste fiscal de la crisis. En efecto, en total se han emitido 140.000 millones de euros de deuda pública adicional, movilizándose 140.000 millones de euros para avales del ICO, 28.000 millones para los ERTE¹, 10.000 millones para prestaciones de autónomos y 11.000 millones de euros en ayudas a la solvencia empresarial. Sin embargo, la reducción del gasto en prestación por desempleo, la rápida reincorporación de los trabajadores en ERTE y la recuperación de la recaudación han permitido la fuerte reducción del déficit público llevada a cabo en 2021.

¹ Incluye el gasto para exoneraciones de cuotas de la Seguridad Social. Las cifras son para el conjunto de 2020, 2021 y 2022.

Gráfico 12. Comparación con recuperaciones de crisis pasadas



Fuente: INE. La **Crisis del Sistema Monetario Europeo (SME)** comienza en el segundo trimestre de 1992, tras las turbulencias atravesadas por el sistema de tipos de cambio de la Comunidad Económica Europea. La **Crisis financiera** empieza en cuarto trimestre de 2008, tras la perturbación bancaria global desencadenada por la quiebra de *Lehman Brothers*. La **Crisis COVID-19** da comienzo a finales del primer trimestre de 2020, con la pandemia asociada al virus del mismo nombre.

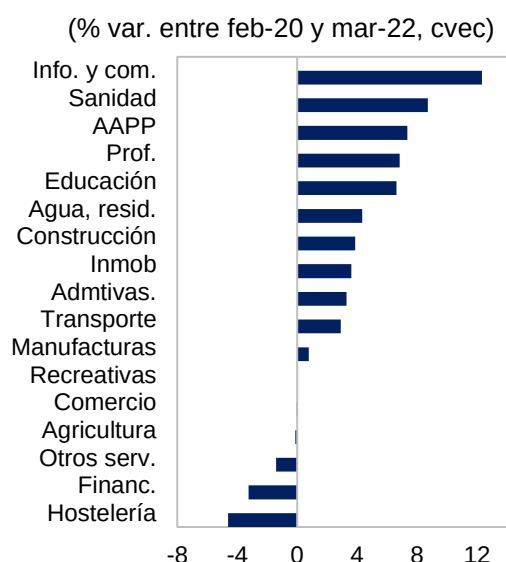
Además de la rápida mejora del empleo, la inversión y los saldos fiscales, las medidas adoptadas durante el bienio 2020 – 2021 también han supuesto una mejora cualitativa significativa en el mercado laboral: más empleo indefinido, reducción del desempleo juvenil y reasignación del empleo hacia sectores en expansión como el de información y comunicaciones. Dos años después del inicio de la pandemia, el número de trabajadores en ERTE desciende de manera continuada desde el pico de casi 3,5 millones alcanzando en abril de 2020, situándose a finales de marzo cerca de las 90 mil personas (Gráfico 14), de las que 75 mil se correspondían con ERTE asociados al COVID-19.

Por su lado, la afiliación a la Seguridad Social, que ya recuperó a finales de 2021 el nivel previo a la pandemia, ha mantenido el dinamismo durante el primer trimestre de 2022, superando los 20 millones de altas en el mes de abril. Más allá de la importante recuperación en términos cuantitativos, existen algunos aspectos cualitativos que ponen de manifiesto la calidad de la recuperación del empleo y que estarían explicados, en buena medida, por el conjunto de medidas adoptadas en el bienio 2020 – 2021. Por un lado, la activación de los ERTE impulsó la flexibilidad interna de las empresas evitando el tradicional ajuste a través de los empleados temporales y el despido. Al evitarse este patrón de ajuste, una vez se produjo la reactivación de la

economía, los trabajadores en ERTE fueron reabsorbiéndose a buen ritmo y la recuperación del empleo se apoyó en el empleo indefinido, en lugar de la contratación temporal como en crisis anteriores.

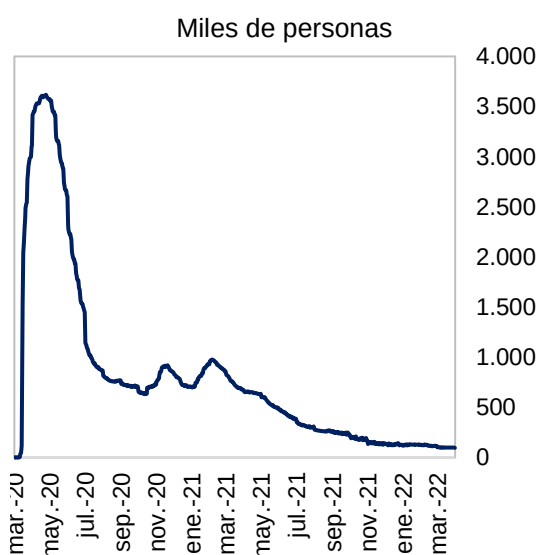
Más allá de las medidas adoptadas durante la crisis del COVID, el Plan de Recuperación ya está teniendo un impacto positivo sobre el mercado laboral. La demanda de personal cualificado para desplegar los proyectos financiados con los fondos europeos, las perspectivas positivas de demanda en los sectores de futuro, y la reforma laboral, ya están llevando a una caída del desempleo juvenil y un incremento de la afiliación en la rama de información y comunicaciones que estaría reflejando la mayor demanda de empleos en el ámbito de la digitalización (Gráfico 13).

Gráfico 13. Afiliación a la SS



Fuente: MISSM.

Gráfico 14. Trabajadores en ERTE

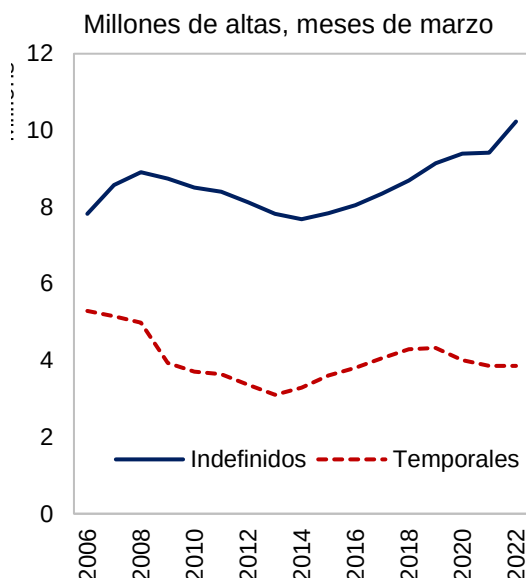


Fuente: MISSM.

En este sentido, es preciso incidir de nuevo en la importancia de la reforma laboral que, desde principios de año, impulsa la mejora cualitativa en el mercado trabajo, reduciendo la dualidad y el desempleo estructural, en el largo plazo. Entre sus principales objetivos, esta reforma contaba con impulsar la contratación indefinida en detrimento de la contratación temporal para reducir la dualidad en el mercado laboral, a corto plazo, y el desempleo estructural a largo plazo (Recuadro 5). Tras apenas un trimestre de aplicación, la afiliación indefinida a la Seguridad Social alcanzó los 10,2 millones en marzo de 2022, su mayor nivel en un mes de marzo de la serie histórica (Gráfico 15), mientras los temporales (3,9 millones) permanecen en niveles inferiores a los anteriores a la crisis. Según la Encuesta de Población Activa, en el primer trimestre de 2022, el número de trabajadores con contrato indefinido ha alcanzado los 12,8 millones, un máximo histórico. Los efectos positivos también se produjeron en términos de contratos, pues los indefinidos representaron el 30,7% de los nuevos contratos registrados en marzo de 2022 (Gráfico 16), según los registros del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el mayor porcentaje de la serie histórica y casi el triple que la

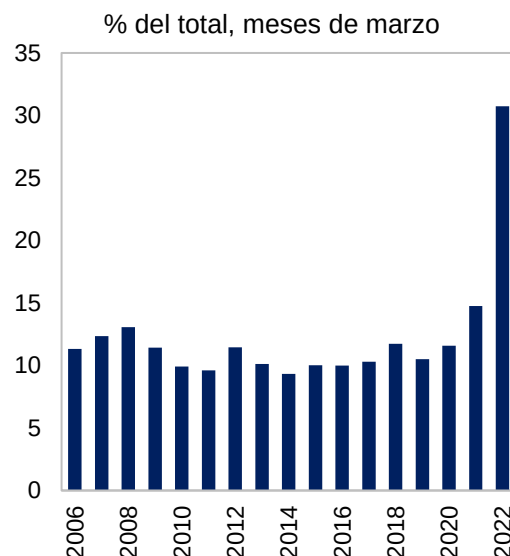
media del mismo mes en 2015-2019 (11%). Asimismo, la nueva reforma laboral también incluye la creación del Mecanismo RED, cuya modalidad sectorial ya se ha activado para facilitar la adaptación y recualificación de los trabajadores en el sector de agencias de viajes.

Gráfico 15. **Afiliación a la Seguridad Social, por contratos**



Fuente: MISSM.

Gráfico 16. **Nuevos contratos indefinidos registrados**



Fuente: SEPE

Recuadro 2. **La reforma laboral de 2021**

El mercado de trabajo está siendo uno de los principales pilares de la recuperación, gracias a las medidas estructurales adoptadas en el marco del Plan de Recuperación, entre las que destaca la reforma laboral. Los niveles pre-pandemia ya han sido superados tanto en términos de menor tasa de desempleo como en niveles de ocupación. A la fuerte creación de empleo se le une la mejora de la calidad de éste, que se observa igualmente en otras variables como la reducción de la temporalidad, de los contratos de muy corta duración y del desempleo juvenil, además de en la recuperación de la remuneración de asalariados.

La buena tendencia del mercado de trabajo se ha visto reforzada por la aprobación de la reforma laboral, que apunta a un cambio estructural del mercado de trabajo. En línea con el componente 23 del Plan de Recuperación y tras el acuerdo con los agentes sociales, la reforma laboral se ha articulado en tres grandes ejes. En primer lugar, se reforma el menú de contratos para favorecer la contratación indefinida y la formación, con particular atención a los jóvenes. Para ello, se recupera la causalidad del contrato temporal, se fomentan los contratos fijos-discontinuos y se mejoran los contratos de formación. En segundo lugar, se

introducen elementos de equilibrio en la negociación colectiva y la subcontratación para evitar sesgos excesivos hacia la bajada injustificada de salarios. Por último, se mejora el régimen jurídico de los ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, así como de fuerza mayor, introduciendo las mejoras derivadas de la experiencia de su uso durante la pandemia. Con ello se busca que los mecanismos de reducción de jornada y suspensión de contrato se conviertan en un elemento permanente alternativo al ajuste extensivo del mercado de trabajo y al despido.

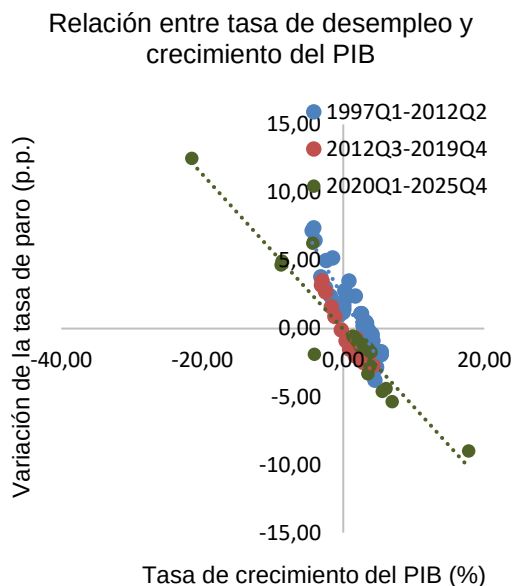
Además, se ha aprobado la creación del mecanismo RED, que permitirá reforzar aún más en circunstancias excepcionales la estabilidad del empleo y la flexibilidad interna de las empresas, favoreciendo la recualificación de trabajadores y su reasignación entre sectores. El mecanismo cuenta con dos modalidades, una cíclica que se activaría ante un deterioro significativo de la situación económica, y otra sectorial para responder a reestructuraciones permanentes en ciertos sectores. En ambos casos, la formación jugará un papel clave en la recualificación de los trabajadores y su reasignación entre sectores. Este mecanismo se inspira en el buen funcionamiento de los ERTE durante la pandemia y nace con la vocación de proteger las rentas salariales y el tejido productivo ante un *shock* exógeno, favoreciendo la contratación estable, generando flexibilidad interna en las empresas para evitar el despido y garantizando una protección reforzada a los trabajadores.

El mecanismo RED tendrá un impacto positivo en términos macroeconómicos, reduciendo tanto la sensibilidad entre el PIB y el desempleo, como el desempleo estructural en unos 280.000 empleados. En línea con lo observado durante la última crisis, con la activación de los ERTE, el mecanismo RED aumentará la flexibilidad interna del mercado laboral mediante:

- **La reducción de costes de entrada y salida del mercado laboral:** el mantenimiento del vínculo entre empresa y trabajador, así como el impulso a la recualificación facilitan la reasignación de trabajadores, impactando positivamente sobre las tasas de ocupación.
- **La reducción de la elasticidad entre empleo y PIB:** este mecanismo evita el tradicional ajuste vía cantidades a través de los empleados temporales que suele tener lugar durante las fases recesivas. El mecanismo RED permitirá que el ajuste se produzca vía horas, reduciendo el riesgo de histéresis y con ello de desempleo estructural.

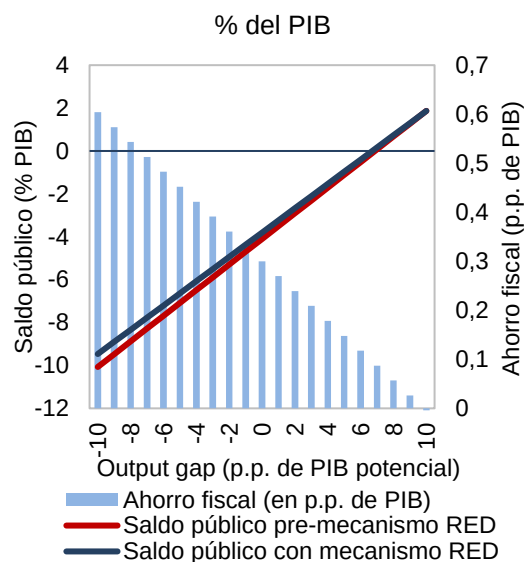
Ambos factores provocarán cambios en la Ley de Okun, al reducirse la elasticidad entre el PIB y el desempleo en 0,25 p.p. Además, la mayor flexibilidad interna se traducirá en una reducción del coste de crear vacantes lo que dará lugar a una reducción del desempleo estructural de en torno a 280.000 trabajadores, lo que impulsará a su vez el crecimiento potencial de la economía española.

Gráfico 17. Ley de Okun



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 18. Ahorros fiscales a través del mecanismo RED



Fuente: elaboración propia.

El positivo impacto económico del mecanismo RED tendrá su fiel reflejo en términos fiscales al reforzar la actuación de los estabilizadores automáticos: se reduce el impacto fiscal durante las fases recesivas y se alcanzan ahorros estructurales de unos 0,3 p.p. de PIB. El mecanismo RED mejorará la posición fiscal de la economía española mediante dos vías:

- **Ingresos:** la protección de las rentas salariales contiene la caída de los ingresos fiscales durante las fases recesivas y la reducción del desempleo estructural aumenta los ingresos de forma estructural.
- **Gastos:** el menor incremento del desempleo durante las fases recesivas, reduce el gasto cíclico en desempleo. Además, la reducción del desempleo estructural, reduce el gasto en desempleo de forma estructural.

Por consiguiente, la reducción del desempleo estructural en 280.000 trabajadores permitirá reducir el déficit estructural en unos 3.870 millones de Euros (0,31 p.p. de PIB). Por su lado, la evolución del saldo cíclico reduciría también su sensibilidad a la posición cíclica gracias a una reducción de la semi-elasticidad. En suma, si la economía española partiera de una situación cíclica neutral (output gap = 0) e hiciera frente a un *shock* exógeno que produjera una caída del PIB observado del 1% anual, la utilización del mecanismo RED como mecanismo de ajuste procuraría un ahorro fiscal de aproximadamente 0,33 p.p. de PIB. En otras palabras, el mecanismo RED refuerza la sostenibilidad fiscal de la economía española gracias a un uso más eficiente de los estabilizadores automáticos especialmente en las fases recesivas del ciclo económico y a un ahorro en términos estructurales.

3.3. Evolución de indicadores complementarios al PIB

El seguimiento de indicadores complementarios a las variables macroeconómicas tradicionales permite analizar la evolución de la calidad del crecimiento y su contribución al bienestar social. El crecimiento económico es una potente herramienta para contribuir al bienestar de la sociedad, pero no solo es importante el crecimiento, sino también cómo se crece. En este sentido, para tener una imagen completa de sus efectos sobre el bienestar social, es preciso ir más allá de los tradicionales indicadores económicos, como el PIB, y mantener un seguimiento estrecho de indicadores complementarios que aporten información sobre la calidad del crecimiento.

La crisis del COVID – 19 y la guerra de Rusia han acabado representando un incentivo a la aceleración de los procesos de digitalización y transición ecológica, respectivamente. Así como el proceso de digitalización aceleró durante la crisis del COVID-19, con el objetivo de poder mantener la actividad productiva en un contexto de restricciones sanitarias, el actual escenario internacional será un acicate para acelerar el proceso de transición ecológica. El principal objetivo de esta aceleración consiste en reducir la dependencia energética de Rusia, más aún en un contexto de aplicación de sanciones económicas.

El Plan de Recuperación es un vector crucial a la hora de impulsar la calidad del crecimiento y el bienestar social, al continuar incidiendo en aquellos ámbitos prioritarios para la estrategia de política económica de los últimos años. El despliegue del Plan de Recuperación implica no sólo un amplio conjunto de inversiones que impulsarán la transición ecológica, la digitalización de la economía, la cohesión social y la reducción de la brecha de género. Por otro lado, el Plan de Recuperación también representa un conjunto de reformas que continuará actuando sobre las áreas que han sido prioritarias para la estrategia de política económica adoptada en los últimos años: reforzar la pre-distribución, apoyar a los colectivos y familias más vulnerables y apostar por la educación y la formación profesional como mejor instrumento de aumento de productividad, reducción de la desigualdad y ascensor social.

Durante los últimos años, la economía española ha mejorado su bienestar social en todos los ámbitos analizados. En relación con el resto de las economías europeas, destaca la evolución de los indicadores de transformación digital y hay margen de mejora en el ámbito de cohesión social. La evolución del bienestar social se analiza a través de indicadores complementarios (Cuadro 2), dando seguimiento a dos indicadores para cada uno de los siguientes ámbitos:

- **Transición ecológica.** En este ámbito, se observa una clara mejora durante los últimos años, a través de una constante reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero y un progresivo aumento del peso de las renovables en la generación de electricidad. El resultado es que España se sitúa en los primeros puestos europeos de utilización de renovables.
- **Transformación digital.** En 2021, España es el país europeo con mayor cobertura de conexión de banda ancha, mostrando un gran esfuerzo en la infraestructura digital,

y con un claro avance en el porcentaje de población con habilidades digitales avanzadas.

- **Igualdad de género.** La reducción de la brecha en la tasa de actividad y la progresiva mejora del indicador de presencia de las mujeres en puestos directivos, a pesar del leve retroceso en 2021, colocan a España como uno de los países europeos con mayor igualdad entre hombres y mujeres. Conviene destacar cómo las medidas adoptadas durante la pandemia han permitido continuar reduciendo la brecha de género en la actividad, a pesar del impacto de la crisis.
- **Cohesión social.** Los indicadores de cohesión social señalan la necesidad de seguir con el esfuerzo para mejorar la atención a los hogares con todos sus miembros en paro, cuya proporción se incrementó en 2020, así como para sostener la reducción observada en los últimos años en las tasas de abandono educativo temprano, que se intensificó en 2021.

Cuadro 2. Indicadores complementarios al PIB

Peso sobre el total, salvo indicación contraria													
Transición ecológica				Transformación digital			Igualdad de género				Cohesión social		
	Emisiones GEI ¹		Renovables en generación de electricidad	Viviendas con conexión banda ancha	Habilidades digitales avanzadas ²		Brecha género de tasa de actividad (pp) ³		Mujeres en puestos directivos		Abandono educativo temprano ⁴		Hogares con todos los miembros en paro (miles)
2018	5.878	↓	38,4% ↑	86% ↓	-		10,2	↑	32% ↑		18% ↓		1.124
2019	5.463	↓	37,6% ↓	91% ↑	-		9,5	↓	33% ↑		17% ↓		1.027
2020	4.586	↓	44,2% ↑	95% ↑	-		9,3	↓	35% ↑		16% ↓		1.149
2021	-		46,7% ↑	96% ↑	38%		8,1	↓	33% ↓		13% ↓		1.133

Fuente: INE, Eurostat y REE, Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En línea con los indicadores complementarios analizados, la evolución del índice Gini y otros indicadores de desigualdad evidencian que las medidas adoptadas durante los últimos años han permitido continuar reduciendo la desigualdad, a pesar de la crisis del COVID. Durante los últimos años, la desigualdad se ha ido reduciendo ininterrumpidamente desde el 0,332 registrado en 2018, al 0,321 en 2020². A esta evolución ha contribuido la estrategia de política económica seguida durante los últimos años y, principalmente, la eficacia de las medidas adoptadas durante la crisis del COVID. En este sentido, el Monitor de Desigualdad de Caixabank³ analiza la variación del Índice de Gini antes y después de transferencias públicas, señalando que las políticas de apoyo de rentas como las prestaciones por desempleo y los ERTE contribuyeron a paliar los efectos de la pandemia en los ingresos de los hogares

² El Índice de Gini toma valores 0 a 1, donde 0 significa igualdad total y 1 desigualdad total.

³ <https://inequality-tracker.caixabankresearch.com/>

españoles, convirtiendo a los ERTE en un instrumento crucial para hacer frente a futuras crisis económicas.

3.4. Factores determinantes para el crecimiento económico en 2022

El impacto de la guerra de Rusia ha resultado en un entorno global más adverso. El contexto internacional actual está marcado por la invasión de Ucrania por Rusia, lo que ha exacerbado las tensiones globales de precios en los mercados del gas y el petróleo, así como de otras materias primas, en especial en el ámbito agroalimentario. A la par, se ha producido un fuerte incremento de la incertidumbre entre consumidores y empresas, especialmente en las economías más expuestas al conflicto. Como resultado, las perspectivas de crecimiento global se han debilitado, a la vez que han repuntado las expectativas de inflación, lo que ha conducido a repuntes en los tipos de interés (Cuadro 3).

Cuadro 3. Supuestos básicos

	2021	2022	2023	2024	2025
	Variación anual (%)				
1. Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	-0,5	-0,4	0,3	0,7	0,7
2. Tipos de interés a largo plazo (bono a 10 años, España)	0,1	0,8	1,0	1,1	1,1
3. Tipo de cambio (dólares/euro)	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
4. Crecimiento del PIB mundial, excluida la zona euro	6,3	4,1	3,6	3,6	-
5. Crecimiento del PIB de la zona euro	5,4	3,7	2,8	1,6	-
6. Mercados españoles de exportación	9,3	6,7	4,4	3,5	3,4
7. Precio del petróleo Brent (dólares/barril)	70,7	99,1	92,3	86,2	80,0
8. Precio del gas natural (euros/MWh)	46,7	93,9	81,9	66,0	50,0

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Futuros Brent (ICE), Banco Central Europeo y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Aunque las previsiones económicas están actualmente marcadas por el contexto externo, está claro que el crecimiento económico en 2022 parte de la base sólida y el impulso positivo de la segunda mitad del año 2021, asentada en el buen comportamiento del empleo, la confianza y la inversión, a lo que se unirá en el presente año la continuada recuperación del turismo y el impulso del Plan. No obstante, el proceso de recuperación tendrá que hacer frente a la intensificación del *shock* geopolítico exacerbado tras la invasión rusa de Ucrania.

La intensidad del aumento de los precios de la energía en los últimos meses es comparable a la que se produjo en los años setenta del siglo pasado, teniendo un componente temporal, vinculado a la duración del *shock* geopolítico, y un componente más estructural, debido al impacto en los mercados energéticos de una reducción de la dependencia del gas ruso por parte de la Unión Europea. A partir del pasado verano, las tensiones geopolíticas y las dudas respecto al Nord Stream 2 comenzaron a estresar el mercado del gas y el precio del gas comenzó a alejarse de sus niveles de referencia, entre los 20 – 30 €/MWh, alcanzándose elevados niveles de volatilidad en diciembre. En enero y febrero, el precio se estabilizó en torno a 80 €/MWh,

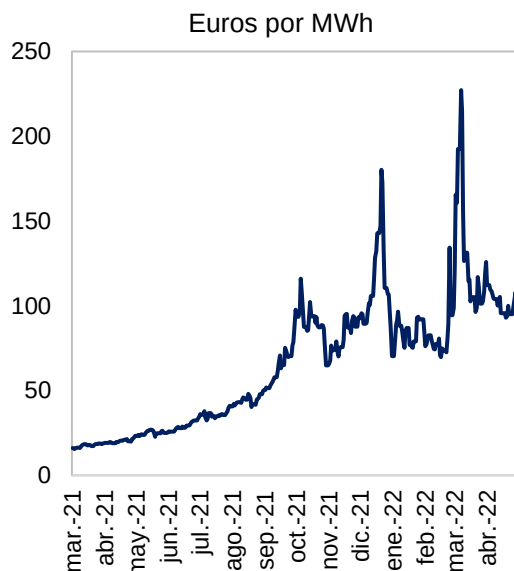
pero el inicio de la invasión rusa a Ucrania disparó de nuevo el precio del gas, alcanzándose un pico de 345 €/MWh el pasado 8 de marzo. Desde entonces, la sobre-reacción del mercado se ha ido moderando y el precio del gas se ha ido estabilizando ligeramente por encima de los 100 €/MWh (Gráfico 19).

Con todo, desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania a finales de febrero, los flujos de gas desde Rusia a la UE por gasoducto aumentaron cerca de un 20% frente a los valores observados en las semanas previas a la invasión. En concreto, los flujos a través del gasoducto Nord Stream 1 hacia Alemania y del gasoducto Turkstream hacia Bulgaria se habrían mantenido estables, mientras que los flujos del gasoducto Yamal hacia Polonia y del gasoducto de Ucrania vía Eslovaquia se habrían doblado, según datos del portal de transparencia de la red de operadores de redes de gas EntsoG.

No obstante, no se puede descartar completamente la posibilidad de una escalada que desemboque en un embargo del gas o la decisión unilateral por alguna de las partes de cortar el flujo. Prueba de ello es el corte de suministro hacia Polonia y Bulgaria el pasado 27 de abril que habría reducido el flujo total de gas a la UE hasta situarlo nuevamente en los niveles pre – conflicto.

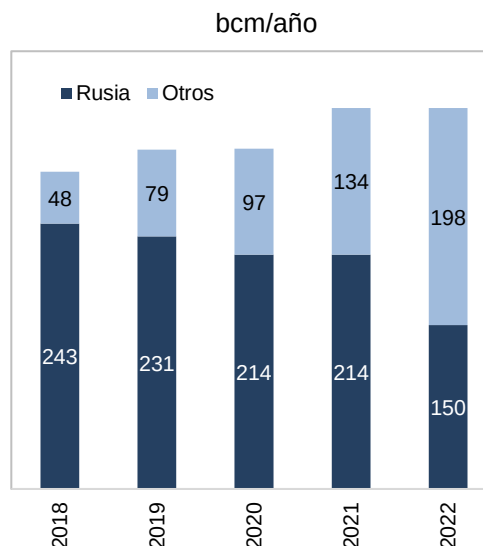
A pesar de que es previsible que la volatilidad reciente en el mercado del gas se vaya moderando, los precios del gas muy probablemente no convergerán hacia los niveles de referencia previos al conflicto (20 – 30 MWh/€). El gas natural presenta una elevada rigidez en sus mecanismos de distribución, por lo que una desconexión europea del gas ruso provocaría, en el corto plazo, una reducción en la oferta global de gas, puesto que ese gas no puede redirigirse inmediatamente a Asia dada la inexistencia de infraestructura de distribución suficiente. Todo ello conduce a una mayor competencia estructural por el suministro de gas natural licuado (GNL) (Gráfico 20).

Gráfico 19. Precios del gas natural



Fuente: ICE.

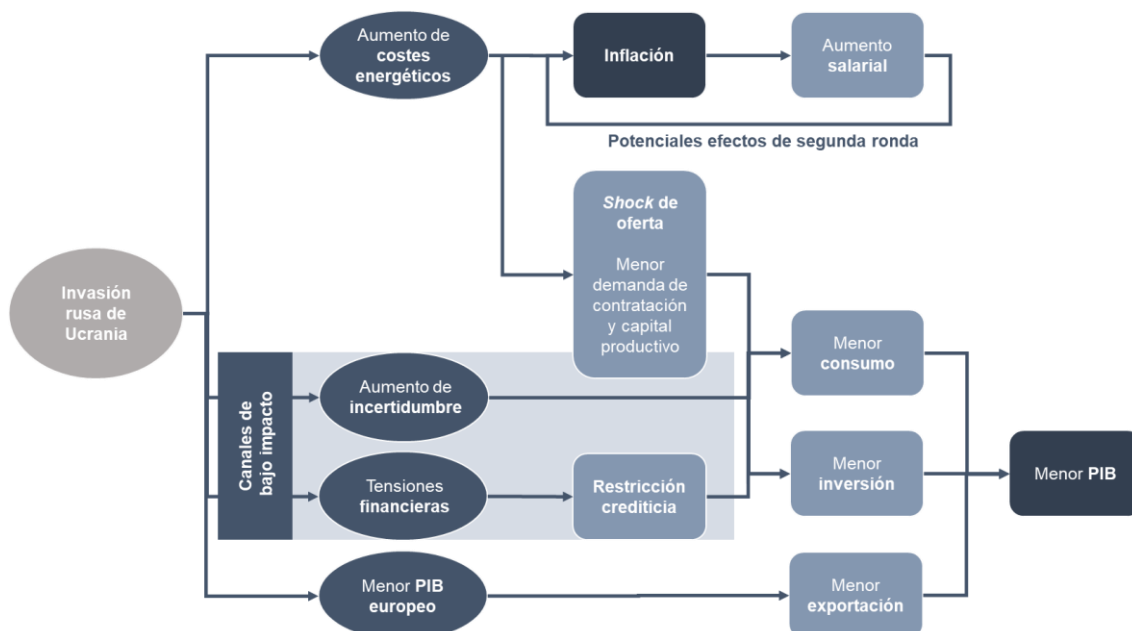
Gráfico 20. Importación de gas a Europa



Fuente: IEA, Gazprom y elaboración propia.

La guerra de Rusia tendrá un impacto económico negativo sobre la economía española a través de los precios y la actividad, concentrándose el impacto en el primer semestre del año en curso. La guerra impacta en la economía española a través de cuatro canales básicos, aunque con distintos niveles de intensidad para cada uno de ellos (Gráfico 21). En primer lugar, un aumento de los costes energéticos que tiene efectos directos sobre la inflación y sobre la actividad. En relación con los precios, el encarecimiento de los costes energéticos ha provocado un repunte de la inflación. En segundo lugar, el estallido del conflicto aumenta la incertidumbre, lo que podría conducir a posponer decisiones de inversión y consumo por parte de empresas y hogares. En tercer lugar, la elevada integración de la economía española en el contexto económico internacional y particularmente en el de la zona euro, también supone un mecanismo de transmisión al afectar negativamente a las exportaciones españolas de bienes y servicios. Finalmente, las tensiones en los mercados financieros pueden llevar a episodios de inestabilidad en el ámbito internacional.

Gráfico 21. Mecanismos de transmisión del impacto económico de la guerra de Rusia en Ucrania



Fuente: Elaboración propia

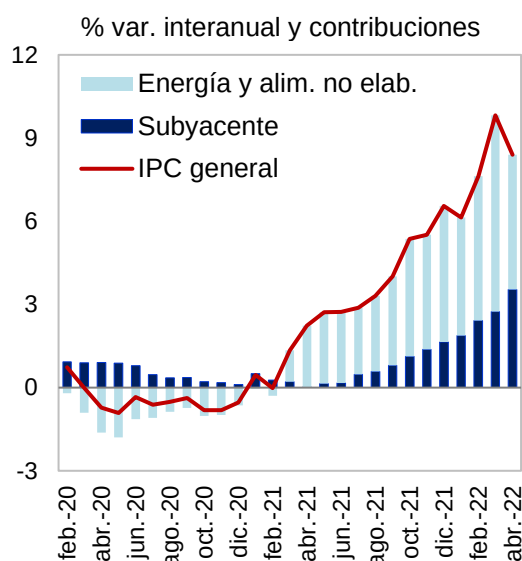
Los primeros efectos del conflicto en Ucrania se han trasladado a la economía española vía precios y se prevé que los efectos sobre la actividad se concentren en el primer semestre del año. Para amortiguar el impacto, el Gobierno ha aprobado un amplio paquete de medidas que moviliza 16.000 millones de euros de fondos públicos, cuyos efectos ya se aprecian con la desaceleración del IPC en abril. En términos de precios, el IPC creció un 9,8% interanual en marzo tras el estallido de la guerra por la subida de los precios energéticos lo que supone un repunte muy significativo respecto a las tasas observadas a principios de año (en torno al 6%). No obstante, los precios comenzaron a desacelerarse en abril y la tasa interanual de IPC se situó en el 8,4%, en buena medida, debido al efecto de las medidas adoptadas el pasado 29 de abril (Recuadro 3). Por su parte, la inflación subyacente ha ido aumentando, hasta el 4,4% en abril de 2022, señalando una cierta filtración (*pass through*) del alza de los precios energéticos al conjunto de bienes y servicios (Gráfico 22).

El carácter plurianual de la negociación colectiva limita por el momento los efectos de segunda ronda. La subida salarial pactada en convenios para 2022 se eleva al 2,3%, ocho décimas más que en 2021 y mismo ritmo que la subida pactada en 2019. La proporción de trabajadores cubiertos por convenios con cláusulas de garantía salarial aumenta 6 puntos en 2022, hasta el 29%, si bien permanece muy por debajo de los porcentajes cercanos al 70% antes de la crisis financiera (Gráfico 23).

Ante esta situación, el pasado 29 de marzo el Gobierno aprobó el Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que incorpora un conjunto de medidas destinadas a bajar los precios de la energía

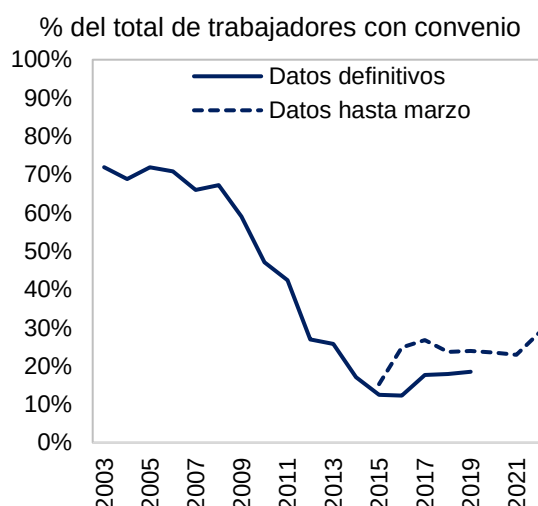
y a apoyar a los sectores más afectados y a los colectivos vulnerables. La mayoría de las medidas tienen carácter temporal y se aplicarán hasta el 30 de junio. También se incluyen medidas estructurales para acelerar la ejecución del programa de inversiones del Plan de Recuperación, en particular las relacionadas con la transición energética.

Gráfico 22. **IPC y principales componentes**



Fuente: INE.

Gráfico 23. **Trabajadores con cláusulas de revisión**



Fuente: MITRAMISS.

Recuadro 3. **Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania**

El Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania es el marco a través del cual se articulan las medidas aprobadas para hacer frente al impacto negativo que el conflicto bélico puede tener sobre la economía española. El Plan se detalla en el Real Decreto-ley 6/2022, aprobado el 29 de marzo de 2022, y en disposiciones adicionales, algunas de carácter normativo y otras de carácter no normativo.

Las medidas con impacto económico del Plan Nacional de respuesta se han cuantificado en 16.000 millones de euros, 6.000 en forma de ayudas directas y rebajas de impuestos, y 10.000 en avales públicos a través del ICO.

El Plan responde a 8 objetivos, que se estructuran en 5 pilares, tal y como se detalla a continuación.

Objetivos del Plan Nacional de respuesta

El Plan Nacional de respuesta actúa sobre 8 objetivos, todos ellos coherentes con el fin estratégico de actuar sobre las causas de las actuales perturbaciones que

podrían afectar a la economía española.

1. Bajar el precio del gas, la electricidad y los carburantes.
2. Apoyar a los sectores y empresas más afectados y a los colectivos más vulnerables.
3. Reforzar la estabilidad de precios
4. Garantizar los suministros.
5. Proteger la estabilidad financiera.
6. Acelerar el despliegue del Plan de Recuperación.
7. Impulsar la eficiencia energética.
8. Reforzar la ciberseguridad.

Pilares del Plan Nacional de Respuesta

Las medidas del Plan Nacional de respuesta se estructuran alrededor de 5 pilares, que responden a los ejes de actuación necesarios para alcanzar los 8 objetivos.

Pilar 1: Medidas para ayudar a las familias, trabajadores, personas desplazadas y ayuda humanitaria

El primer pilar pretende mitigar el impacto de la guerra en las familias, con especial incidencia en los más desfavorecidos, así como evitar posibles efectos de segunda ronda en la inflación.

- Bonificación de 20 céntimos en el precio de venta al público de carburantes, de los cuales 15 céntimos se financian por las Administraciones Públicas, y al menos 5 céntimos por las empresas comercializadoras.
- Prohibición de despido a empresas que reciban ayudas directas o apliquen ERTE con apoyo público.
- La actualización de la renta de arrendamiento de vivienda, en ausencia de pacto, no podrá superar el resultado de aplicar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad (2% en la actualidad), evitando efectos de segunda ronda en el mercado de la vivienda.
- Aumento del 15% de la cuantía por beneficiario del Ingreso Mínimo Vital durante tres meses.
- Ampliación, hasta en 600.000 personas, de beneficiarios del bono social de electricidad.
- Reducción de los cargos de la tarifa de electricidad en un 55%, hasta el 31 de diciembre de 2022.
- Extensión de la rebaja del IVA al 10% y del Impuesto Especial de Electricidad al 0,5%, hasta el 30 de junio de 2022.
- 1.200 millones de euros en presupuesto para la atención de refugiados de Ucrania.

Pilar 2: Medidas para apoyar al tejido empresarial

El segundo pilar pretende mitigar el impacto de la guerra en las empresas, con especial incidencia en sectores muy afectados, así como aliviar las presiones de costes en dichos sectores, lo cual contribuirá a mitigar efectos alcistas en precios.

- Nueva línea de avales del ICO, por valor de 10.000 millones de euros, dirigida a los sectores más afectados.
- Extensión de plazos para los avales de la línea ICO-COVID y posibilidad de nuevas carencias para los sectores más afectados.
- Ayudas directas para los sectores agrícola, ganadero, pesquero, electro-intensivo y gran consumidor de gas.
- Agilización de los trámites para la ejecución de inversiones en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Revisión de precios de contratos públicos.

Pilar 3: Medidas para el sector del transporte

El tercer pilar comprende un conjunto de medidas destinadas al sector del transporte, que es sin duda uno de los más afectados por las alzas de precios de los combustibles.

- 450 millones de euros en ayudas directas.
- Devolución mensual del impuesto de hidrocarburos.
- Bonificación de ciertas tasas portuarias.
- Aplazamiento del pago de cuotas a la Seguridad Social.

Pilar 4: Medidas en materia de ciberseguridad

El cuarto pilar se centra en reforzar la ciberseguridad, y se articula en el Plan Nacional de ciberseguridad, dotado con más de 1.200 millones de euros, y en el Real Decreto-ley de ciberseguridad y 5G.

Pilar 5: Medidas en materia de energía

El quinto y último pilar incide en la reducción de precios de la electricidad, tanto en el corto como en el medio y largo plazo.

- Rebaja de cargos de la tarifa eléctrica, que permitirá una rebaja adicional del coste energético para familias y empresas.
- Aceleración de las inversiones en energías renovables y en mejora de la eficiencia energética.

Dentro de este pilar se enmarca el mecanismo de fijación de un precio de referencia para el gas natural en el mercado eléctrico ibérico, con el objetivo de reducir el precio de la electricidad en el mercado mayorista y las tarifas para las familias y las empresas.

En 2022, la guerra de Rusia ralentizará la recuperación económica y provocará un repunte en el IPC medio anual, con un impacto centrado en el primer semestre del año. Para 2023, el componente estructural, que se deriva del cambio en los fundamentales en el mercado del gas, seguirá afectando al crecimiento económico, aunque de manera residual. Tras la finalización del conflicto, los precios del gas y, en mayor medida, los del petróleo se reducirán de forma significativa, aunque tenderán a converger a precios superiores a los registrados durante el primer semestre de 2021.

El dinamismo en la recuperación del turismo se mantendrá en 2022 y será un factor determinante para el crecimiento económico. Una vez superada la ola de Ómicron, la actividad turística, especialmente el tramo extranjero, retomó con fuerza su senda de recuperación, convirtiéndose así en un factor clave para el crecimiento de la economía española en 2022. La recuperación del sector turístico a lo largo de 2021 se estima que se haya saldado con un PIB turístico cercano a los 90 mil millones de euros, el equivalente al 57% del registrado en 2019. Sin embargo, el año de 2022 comenzó marcado por la expansión de la variante Ómicron, aunque su elevada contagiosidad no se ha demostrado tan dañina para la actividad como ocurrió con olas anteriores, gracias en buena medida a los elevados niveles de vacunación que se han conseguido alcanzar en España. Con datos de la Encuesta de Gasto Turístico hasta febrero de 2022, se observa que la evolución del tramo extranjero resultó más favorable de lo previsto, tanto en términos de pernoctaciones como de gasto medio, situándose respectivamente en un 80% y en un 91% de lo obtenido en los mismos meses de 2019.

A pesar de que la llegada de turistas a España también se verá condicionada por el impacto económico de la guerra en nuestros socios europeos, se prevé que la actividad turística alcance niveles alrededor del 80% de los registrados en 2019. La guerra de Rusia y las tensiones en los mercados energéticos introducen una nueva fuente de incertidumbre para el sector turístico. Por un lado, el conflicto generará un impacto particularmente negativo sobre algunas economías más expuestas a la economía rusa y que son principales emisores de turistas hacia España, como Alemania. Por otro lado, este efecto negativo podría verse parcialmente compensado por un efecto sustitución positivo en la medida en que España se perciba como un destino de mayor seguridad que otros destinos competidores fuera del entorno europeo. En base a lo anterior, se estima que el PIB turístico en 2022 alcanzaría el 80% del registrado en 2019, 23 puntos más que el obtenido en 2021.

Gráfico 24. PIB turístico

Índice 100 = 2019, cvec

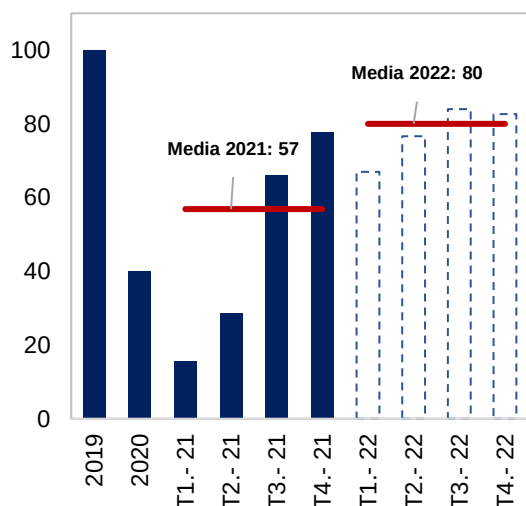
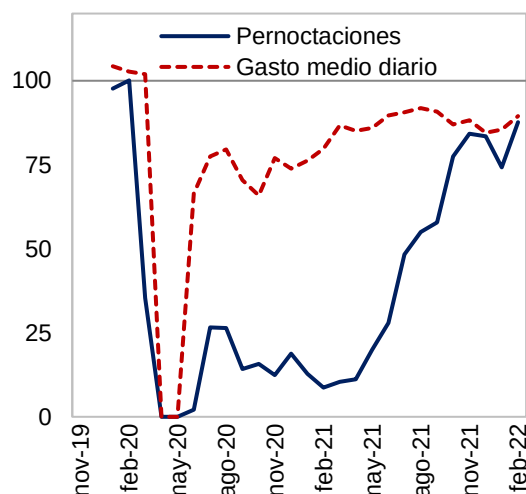


Gráfico 25. Turismo extranjero

% sobre mismo mes de 2019



Fuentes: elaboración propia con EGATUR y FAMILITUR (INE). Fuente: elaboración propia con EGATUR (INE).

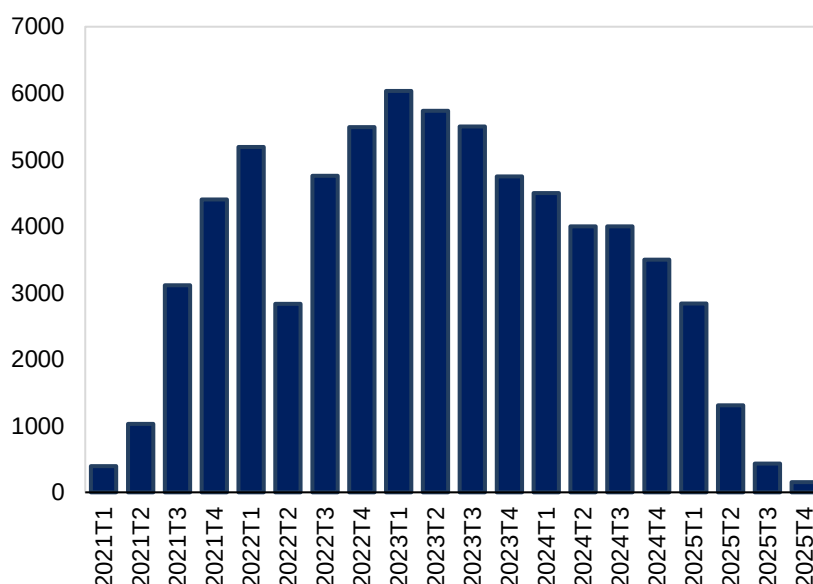
El despliegue del Plan de Recuperación en 2021 alentó la inversión en la parte final del año, al estimular las expectativas empresariales, y será uno de los principales motores de crecimiento en 2022. El pasado 28 de diciembre, España se convirtió en el primer Estado Miembro en recibir el primer desembolso del Plan de Recuperación, tras haber cumplido satisfactoriamente con las reformas estructurales comprometidas. Una vez recibido el desembolso, el intenso trabajo en el ámbito de la preparación, lanzamiento y adjudicación de convocatorias ha permitido que a finales de marzo la Administración haya resuelto más de 520 convocatorias, por un importe de más de 8.500 millones de euros. Actualmente, hay en torno a 11.500 proyectos beneficiarios de los fondos del Plan. Proyectos en los que participan más de 6.000 empresas, más de 1.000 entidades locales y más de 2.400 universidades y centros tecnológicos.

El Plan de Recuperación en 2022 ya está teniendo efectos muy importantes, contribuyendo a mitigar el impacto negativo de la pandemia, primero, y del entorno geopolítico, ahora, sobre la producción. La acción contra-cíclica del Plan de Recuperación será fundamental durante la primera parte del año, en la que se concentrarán los efectos negativos sobre la actividad. En este contexto, el intenso despliegue permitirá sostener la inversión y la contratación. Además, las reformas estructurales – laboral, educativa, de FP, de ciencia, concursal, de *startups*, mejora del clima de negocios, etc... – apoyarán la inversión privada a partir de la segunda parte del año.

Recuadro 4. Ejecución del Plan: distribución de impacto en 2022 - 2025

Gráfico 26. Estimación de adjudicación de licitaciones y convocatorias de ayudas

Millones de Euros



Fuente: Elaboración propia

La evolución del Plan de Recuperación durante 2021 ha arrojado importante información sobre su gobernanza, el calendario de pagos, la operatividad de las convocatorias y el impacto del Plan:

- **Modelo de gobernanza:** se aprobó un modelo de gobernanza que se articulaba en dos niveles: nacional y autonómico/local. Este modelo garantiza un elevado nivel de calidad institucional en el proceso de ejecución de fondos, y permitirá un flujo constante de inversiones durante todo el periodo de previsión.
- **Operatividad de las convocatorias:** tras un primer momento de puesta en marcha de los procedimientos en un elevado número de entidades públicas, se está acelerando el ritmo de convocatorias, adjudicaciones y concesiones.
- **El impacto del Plan en 2021:** el Plan de Recuperación permitió estimular las expectativas y la confianza de los agentes, impulsando con ello la inversión en bienes de equipo, cuyo comportamiento ha contrastado con el de anteriores episodios de salida de crisis, así como de la inversión empresarial y la creación de empleo durante el segundo semestre del año, en un contexto de alza de precios energéticos y cuellos de botella en las redes internacionales de suministro.
- **Proyectos del Plan:** la información disponible con los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCLAP) y de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) facilita el seguimiento de los proyectos. En ese sentido, se puede observar que hasta la fecha la mayoría de licitaciones convocadas y

adjudicadas en el marco del Plan son licitaciones de obras públicas, suministros y servicios. Por otro lado, una parte muy sustancial del Plan se está ejecutando a través de ayudas y apoyo a la inversión privada, articulándose como subvenciones (a empresas, PYMES y autónomos que desarrollan actividad económica) y transferencias (a hogares y personas jurídicas que no desarrollan actividad económica).

Con base en esta información disponible, se deduce que el impacto del Plan de Recuperación se repartirá a lo largo de todo el periodo de previsión y permitirá suavizar los posibles *cliff effects*. Las licitaciones de proyectos de obras públicas y formación bruta de capital fijo se materializan de forma más sostenida en el tiempo por lo que los efectos macroeconómicos se dilatarán hasta 2025. Por otro lado, las subvenciones y transferencias al sector privado impactan más rápidamente sobre el tejido económico y permitirán intensificar el impacto del Plan de Recuperación a partir del segundo trimestre de 2022. A la mitigación del *cliff effect* también contribuirá el impacto positivo de las reformas estructurales sobre el PIB potencial, que se intensificará a partir de 2024 (Recuadro 5)

3.5. Escenario macroeconómico 2022-2025

Las previsiones macroeconómicas que acompañan a esta actualización del Programa de Estabilidad han sido avaladas como prudentes por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Tras evaluar las previsiones macroeconómicas que apoyan esta actualización del Programa de Estabilidad, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) confiere su aval, considerando que son factibles en un contexto global donde predominan los riesgos a la baja, especialmente en el corto plazo. El crecimiento real previsto para 2022 resulta prudente en relación con las previsiones más recientes realizadas por otros organismos públicos e instituciones privadas. El Gobierno toma nota de las recomendaciones en relación con el objeto del informe.

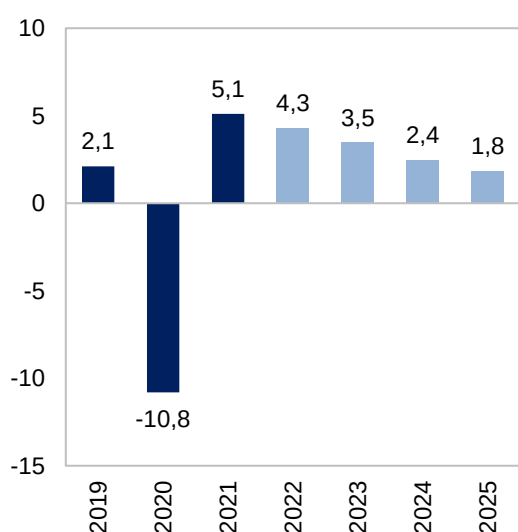
A pesar del impacto del *shock* geopolítico causado por la invasión de Ucrania, la economía española permanecerá en una senda de fuerte crecimiento durante el periodo 2022 – 2025, impulsado por la recuperación del empleo, la inversión y el turismo, así como por las inversiones y reformas del Plan de Recuperación. A pesar de las tensiones en los precios, los cuellos de botella y el *shock* de oferta que afecta a la zona euro, el PIB de España crecerá un 4,3% en el año 2022, algo menos de un punto por debajo del crecimiento registrado el año anterior (5,1% en 2021). Para 2023, se mantiene la previsión de crecimiento del 3,5%, con un impacto más positivo del Plan de Recuperación que contrarresta los efectos residuales sobre la actividad del alza estructural de los precios del gas y del petróleo. A partir de 2024, la economía irá suavizando progresivamente su ritmo de avance, pasando a crecer el 2,4% en 2024 y el 1,8% en 2025 (Gráfico 27). El Plan de Recuperación irá moderando sus efectos positivos sobre la demanda, que se verán contrarrestados por el impacto positivo sobre

el PIB potencial que se deriva de las reformas y el carácter transformador de las inversiones acometidas. De esta forma, el crecimiento observado al final del periodo irá convergiendo con el propio crecimiento potencial de la economía española (Recuadro 5).

El consumo privado seguirá siendo una fuente básica del crecimiento, impulsado por el buen comportamiento del empleo y por el ahorro embalsado de los hogares. No obstante, en 2022 acusará el efecto de la subida de los precios de la energía y de la inflación. Por componentes (Gráfico 28Cuadro 4), el consumo privado seguirá aportando cerca de la mitad del crecimiento, creciendo cerca del 4% en 2022, respaldado por la favorable evolución del empleo, a lo que se sumará la bolsa de ahorro generado durante la pandemia. La tasa de ahorro finalizó el año 2021 en tasas próximas al 10%, por debajo del pico del 22,3% alcanzado al inicio de la pandemia, pero aún superior al promedio pre-crisis (6,8% en 2015-2019).

Gráfico 27. **Crecimiento del PIB**

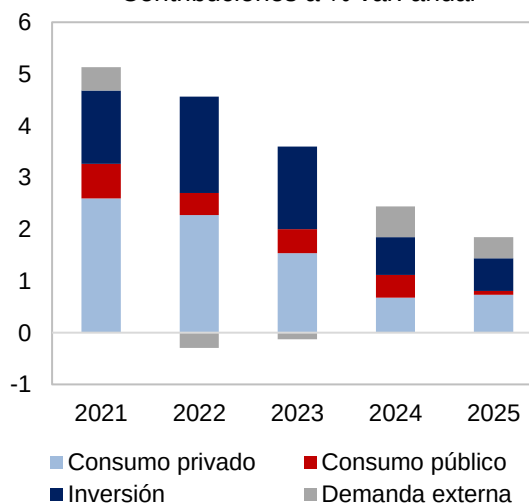
% variación anual



Fuentes: INE y elaboración propia.

Gráfico 28. **Descomposición del crecimiento del PIB**

Contribuciones a % var. anual



Fuentes: INE y elaboración propia

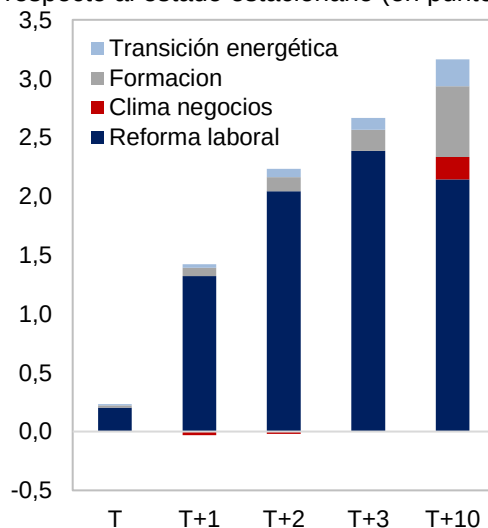
Recuadro 5. Las reformas del Plan: el impacto a largo plazo

Las reformas adoptadas en el Plan de Recuperación, cuyos efectos ya se empiezan a apreciar, aumentarán el crecimiento potencial de la economía española. Dado el perfil de crecimiento del PIB previsto, se recuperarían los niveles de PIB anteriores a la pandemia en la primera mitad del año 2023. Con posterioridad, el crecimiento económico mantendría su senda expansiva, aunque iría moderándose progresivamente, convergiendo hacia tasas de crecimiento cercanas a su potencial.

A partir de 2024, el impulso reformista derivado del plan de recuperación tomará el relevo de las inversiones con un impacto positivo en el crecimiento potencial de la economía española. Entre las principales reformas ya abordadas, destacan la reforma laboral, la reforma educativa y la reforma de la formación profesional que elevarán la dotación de capital humano a medio y largo plazo. Las reformas en el ámbito energético, de la economía verde y circular aumentarán el capital natural y la competitividad de la industria española, además de reforzar nuestra autonomía estratégica. Asimismo, las reformas orientadas a facilitar el emprendimiento y aumentar el tamaño empresarial (Ley crea y crece, *startups*, reforma concursal, impulso a la digitalización, etc) resultarán en un aumento de la productividad y del crecimiento potencial a medio plazo.

Gráfico 29. **Efecto reformas estructurales.**

Desviaciones respecto al estado estacionario (en puntos porcentuales)



Fuente: elaboración propia

La simulación del impulso reformista puede clasificarse en cuatro grandes bloques de medidas: laboral, clima empresarial, formación y energía. Este conjunto de reformas estructurales aumentaría el nivel del PIB potencial de la economía española.

- **Mercado laboral:** la reforma aprobada recientemente (Recuadro 2) así como la reforma de las políticas activas de empleo podrían aumentar el PIB de largo plazo en más de 2,1 puntos porcentuales. Los principales canales de transmisión serían la reducción de la dualidad junto a un aumento de la flexibilidad, que permitirían un mejor ajuste frente a futuras crisis y la consiguiente reducción del paro estructural. Adicionalmente, la reforma de las políticas activas de empleo también permitiría reducir el paro estructural, favoreciendo el emparejamiento entre vacantes y desempleados, así como un aumento de la productividad.
- **Clima empresarial:** la Ley de Crea y Crece y la Ley de *Startups* impulsarán la productividad y la capacidad exportadora del conjunto de la economía, aumentando el nivel del PIB de largo plazo en 0,2 puntos porcentuales gracias a una mayor productividad del tejido empresarial español.
- **Formación:** la nueva ley de Formación Profesional y el Plan Nacional de competencias digitales aumentarán la productividad, mediante la reasignación de trabajadores hacia sectores más productivos y acercando la oferta laboral a la demanda del mercado laboral. Ambas reformas permitirán aumentar el PIB de largo plazo en 0,6 puntos porcentuales.
- **Energía:** las hojas de ruta del autoconsumo y del hidrógeno verde, junto a la estrategia del almacenamiento energético, incentivarán el ahorro energético y, por ende, una utilización más eficiente de los recursos. Este conjunto de medidas permitirá mejorar la competitividad de las empresas españolas, reduciendo sus costes y aumentando su productividad, con un impacto positivo en el PIB de largo plazo de hasta los 0,2 puntos porcentuales.

La inversión en bienes de equipo cobrará protagonismo impulsada por el Plan de Recuperación, y consolidará el cambio de patrón en la recuperación frente a crisis anteriores. La mayor diferencia con 2021 provendrá de la inversión, que avanzará en 2022 a ritmos en torno al 9%, apoyada en el Plan de Recuperación, cuyo despliegue ganará impulso en 2022 y 2023 a través de la plena ejecución de las inversiones. La concentración del Plan en proyectos estratégicos permitirá la atracción de inversión privada adicional, aumentando el factor multiplicador de estos fondos y generando un efecto arrastre para el conjunto de la economía. Se prevé que la inversión en bienes de equipo crezca el 11,4% y la inversión en productos de propiedad intelectual se acelere un 17,5% en 2022. En el largo plazo, los efectos de las inversiones y las reformas estructurales del Plan permitirán una mejora del crecimiento potencial a través de un impulso a la productividad y a la competitividad de las empresas españolas.

El sector exterior mantendrá una contribución ligeramente negativa durante el bienio 2022 – 2023 debido a las tensiones en los mercados energéticos y los cuellos de botella en las cadenas globales de suministro. A partir de 2024, el sector exterior volverá a contribuir positivamente al crecimiento, una vez se hayan normalizado los mercados internacionales. En los intercambios con el resto del mundo, la aceleración de la inversión tendrá su reflejo en las importaciones, lo que provocará que la aportación de la demanda externa al crecimiento pase a ser negativa. Por el lado de las exportaciones, las de mercancías mostrarán una evolución menos positiva a la mostrada en 2021 mientras que las de servicios se verán impulsadas por el turismo, que continuará en 2022 su normalización tras el paréntesis abierto por la variante Ómicron. A partir de 2024, la previsible normalización de los mercados internacionales impulsará a las exportaciones de bienes y, con ello, la contribución positiva del sector exterior al crecimiento.

Cuadro 4. Perspectivas macroeconómicas

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	<i>Nivel</i>	<i>Variación anual (%)</i>				
1. PIB real	104	5,1	4,3	3,5	2,4	1,8
2. PIB nominal	1.205	7,4	8,5	5,9	4,3	3,7
3. Gasto en consumo final nacional privado	100	4,6	4,1	2,7	1,2	1,3
4. Gasto en consumo final de las AAPP	113	3,1	2,0	2,2	2,1	0,4
5. Formación bruta de capital fijo	115	4,3	9,3	7,5	3,3	2,9
6. Variación de existencias (% del PIB)		0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	106	14,7	7,8	6,2	6,3	4,4
8. Importación de bienes y servicios	111	13,9	9,1	6,5	4,7	3,4
9. Demanda nacional final (contribución)		4,1	4,6	3,6	1,8	1,4
10. Variación de existencias (contribución)		0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior (contribución)		0,5	-0,3	-0,1	0,6	0,4

Fuentes: INE y elaboración propia para las previsiones desde 2022. Niveles en base 100=2015 salvo PIB nominal (miles de millones de euros).

El mercado laboral mantendrá su dinamismo a lo largo del periodo de previsión, alcanzándose una tasa de paro inferior al 10% en 2025. La creación de empleo se mantendrá durante todo el periodo, sumando 1,5 millones de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo hasta 2025. Al dinamismo propio del mercado laboral se sumará el impulso propiciado por la ejecución de inversiones con fondos del Plan, que impulsarán la demanda empresarial, la calidad del empleo creado en la nueva economía verde y digital, así como la cualificación de la población activa, con una especial incidencia en los jóvenes. La progresión del empleo conducirá la tasa de paro a un nivel inferior al 10% hacia el final del horizonte de previsión (Cuadro 5).

Cuadro 5. Mercado de trabajo

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	<i>Nivel</i>	<i>Variación anual (%)</i>				
1. Ocupados total (miles de personas)	19.988	2,4	2,6	2,1	1,9	1,5
2. Horas efectivamente trabajadas (millones)	32.800	7,0	3,4	3,3	1,9	1,6
3. PETC (miles)	18.100	6,6	3,0	1,7	1,8	1,5
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	56	2,7	1,7	1,3	0,6	0,3
5. Productividad por hora (euros)	34	-1,8	0,8	0,2	0,5	0,3
6. Productividad por PETC (miles de euros)	62	-1,4	1,3	1,7	0,6	0,3
7. Remuneración de asalariados (millones de euros)	572.970	5,4	6,9	5,0	3,4	3,1
8. Remuneración por asalariado (miles de euros)	37	-0,6	3,2	2,9	1,6	1,7
9. Coste laboral unitario		0,8	1,9	1,2	0,9	1,4
10. Tasa de desempleo		14,8	12,8	11,7	10,6	9,6

Fuentes: INE (CNTR, salvo EPA para la tasa de desempleo) y elaboración propia para las previsiones desde 2022.

Las tensiones globales provocarán un fuerte repunte temporal de la inflación en 2022, que se prevé se disipe en 2023. La aceleración de los precios de consumo se ha visto intensificada por las tensiones adicionales en los mercados energéticos desencadenadas por el ataque de Rusia a Ucrania. Como consecuencia, el incremento del deflactor del consumo privado podría superar el 6% en 2022, aunque se desacelerará significativamente durante el segundo semestre de 2022 hasta volver al entorno del 2% en 2023 y quedar por debajo de esa cifra en 2024 y 2025. Por su lado, los crecientes costes de las materias primas, junto con los continuados problemas de aprovisionamientos en los mercados internacionales, provocarán una apreciable alza en el deflactor de la inversión. En el caso del deflactor del PIB, una medida más amplia de la inflación de los bienes y servicios producidos en España, el repunte en 2022 será más moderado, en torno al 4%, debido al fuerte incremento de los precios de importaciones, cuyo valor entra con signo negativo en la composición del PIB. No obstante, el deflactor del PIB también se desaceleraría significativamente en 2023, hasta situarse en el 2,4%. (Cuadro 6).

Cuadro 6. Evolución de precios

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	<i>Nivel</i>	<i>Variación anual (%)</i>				
1. Deflactor del PIB	108	2,2	4,0	2,4	1,9	1,8
2. Deflactor del consumo privado	106	1,9	6,1	2,2	1,6	1,6
3. Deflactor del consumo público	109	2,1	3,1	2,7	1,8	1,6
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	109	1,9	5,7	1,8	1,5	1,5
5. Deflactor de las exportaciones de bienes y servicios	109	6,8	8,5	0,1	0,0	0,1
6. Deflactor de las importaciones de bienes y servicios	110	8,1	12,1	-0,4	-0,6	-0,4

Fuentes: INE y elaboración propia para las previsiones desde 2022.

En un contexto de tensiones en los mercados internacionales, la capacidad competitiva de las exportaciones españolas y el Plan de Recuperación sostendrán la capacidad de financiación de la economía española. El fuerte aumento de los precios de importación de bienes energéticos deteriorará la relación real de intercambio de la economía española e impactará negativamente en el saldo comercial de bienes y servicios. Sin embargo, una parte considerable de los bienes energéticos importados se reexportan lo que explica también que el deflactor de las exportaciones crezca con fuerza. Esa reexportación amortiguará el impacto negativo del *shock* en el saldo comercial español. Asimismo, se prevé que el efecto neto negativo del *shock* en el saldo exterior se compense parcialmente por la buena evolución de la exportación de otros bienes y en especial de los servicios. En suma, se prevé que la economía española conservará su capacidad de financiación frente al resto del mundo, que descansará tanto en el continuado superávit por cuenta corriente como en la mejora de la cuenta de capital por la entrada de fondos europeos. Desde la perspectiva sectorial, la elevada capacidad de financiación del sector privado se moderará a lo largo del horizonte temporal, lo que se verá compensado por la menor necesidad de financiación del sector público, pasando de un déficit del -6,8% del PIB en 2021 al -2,9% en 2025.

Cuadro 7. **Saldos sectoriales**

	2021	2022	2023	2024	2025
	% del PIB				
1. Capacidad de financiación frente al resto del mundo	1,9	1,0	1,3	1,7	1,8
- Saldo de bienes y servicios	1,5	0,0	0,0	0,8	1,4
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-0,6	-0,4	-0,3	-0,5	-0,7
- Cuenta de capital	0,9	1,4	1,6	1,3	1,0
2. Capacidad de financiación del sector privado	8,8	6,0	5,2	5,0	4,7
3. Capacidad de financiación del sector público	-6,8	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9

Fuentes: INE y elaboración propia. Las cifras del sector público incluyen ayudas financieras.

3.6. Análisis de riesgos

En un entorno más incierto de lo habitual, se identifican tres factores básicos de riesgo para las previsiones económicas.

La evolución de la situación geopolítica y sus efectos sobre los precios de la energía y otras materias primas representa el principal riesgo a la baja al que se enfrenta la economía española durante los próximos trimestres. La persistencia o el agravamiento del efecto de la situación geopolítica sobre los precios de la energía es el principal factor de riesgo, así como la posible convergencia de los precios del petróleo y el gas hacia niveles más elevados de lo previsto en el medio plazo. Esta situación provocaría, por un lado, el empeoramiento de las condiciones económicas para el conjunto de la zona euro y el consiguiente efecto negativo para el crecimiento de la economía española. Por otro lado, la persistencia de los elevados precios del gas y el petróleo podría impulsar de nuevo al alza la inflación, elevando el riesgo de aparición de efectos de segunda ronda. Por consiguiente, este escenario adverso no solo agravaría

el actual contexto inflacionista, sino que tendría un impacto reseñable sobre la actividad productiva, especialmente aquella de carácter más intensiva en electricidad y gas.

En segundo lugar, la situación sanitaria vinculada al COVID, continúa formando parte del mapa de riesgos. En este sentido, el actual empeoramiento de las condiciones sanitarias que sufre China representa uno de los principales riesgos a la baja para el crecimiento global. A pesar de que en España la situación sanitaria es mucho más positiva que la registrada hace un año, debido a los elevados niveles de vacunación, otras economías, como la china, sufren deterioros sanitarios notables dos años después del inicio de la pandemia. Las estrictas medidas anti-COVID activadas por el gobierno chino podrían no solo agravar la desaceleración económica, sino también intensificar los cuellos de botella en las cadenas globales de suministro. Ambos efectos impactarían en la demanda y oferta global respectivamente. No obstante, la materialización de este riesgo podría tener efectos positivos sobre los precios del gas y el petróleo, al verse reducida la demanda global de ambos bienes energéticos.

En tercer lugar, la subida de tipos de interés por parte de la Reserva Federal señala el inicio de un nuevo ciclo financiero a nivel global que podría generar dificultades de adaptación en determinados mercados y economías vulnerables. Las fuertes tensiones inflacionistas, así como la madurez del ciclo económico estadounidense, han provocado que la Reserva Federal anuncie una aceleración de la normalización de su política monetaria. Este escenario se reflejará en una subida de tipos más rápida que podría desacelerar el crecimiento de la economía estadounidense, lo que impactaría negativamente sobre la demanda global. Por otro lado, el alza de tipos por parte de la Reserva Federal podría tener impacto en los mercados de renta variable, *commodities* y deuda soberana. Las tensiones en estos últimos representan un riesgo a la baja para las economías emergentes, en particular aquellas que son importadoras de materias primas, que podría experimentar algún episodio de inestabilidad en su deuda soberana con efecto contagio para el conjunto de la economía global. Finalmente, este escenario implicaría también una posible asincronía de las políticas monetarias entre los principales bancos centrales que generará nuevos incentivos al movimiento de flujos monetarios que tensionarían los mercados de divisas, produciendo tensiones apreciatorias del dólar frente al resto de divisas.

4. SALDO PRESUPUESTARIO Y MEDIDAS

4.1. Las Administraciones Públicas en 2021

El conjunto de las Administraciones Públicas cerró el ejercicio 2021 con un déficit del 6,76% del PIB, lo que supone 81.521 millones de euros, excluida la ayuda financiera. Se trata de una reducción del 27,9% respecto a 2020. Es decir, a pesar de que la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 se mantuvo durante el pasado ejercicio, el déficit disminuyó 3,3 puntos porcentuales de PIB, la mayor reducción de la serie histórica sin ayuda financiera.

Con la ayuda financiera, el déficit de 2021 se situó en el 6,9% del PIB. En este sentido, hay que destacar que el impacto de la reclasificación de la SAREB, que se realizó con efectos del cierre del ejercicio 2020 con un impacto en déficit de 9.873 millones, debe imputarse desde la fecha de creación de la entidad (2012) de acuerdo a lo señalado por Eurostat. Este cambio en la fecha de la reclasificación supone que el déficit de 2020 se reduce respecto al comunicado inicialmente y se sitúa finalmente en el 10,3% del PIB con ayuda financiera, y en el 10,1% sin ella.

En este contexto, se pone de manifiesto el buen comportamiento que han tenido los ingresos, así como la contención del gasto por el menor impacto de la pandemia respecto al ejercicio anterior. Asimismo, la mayor reducción del déficit otorga más margen para afrontar el impacto derivado de la guerra de Rusia, sin comprometer la recuperación económica y la senda de reequilibrio de las cuentas públicas.

A la hora de comparar ambos años, hay que señalar que los datos se encuentran afectados, tanto en 2020 como en 2021, por la reversión al Estado de algunos tramos de autopistas de peaje al finalizar el periodo de concesión, cuyo mantenimiento posterior es asumido por el Estado. La reversión de 2020 y parte de la reversión de 2021 ha afectado tanto al lado del gasto, como al lado del ingreso en 1.745 millones en 2020 y 948 millones en 2021, cuantías que reflejan el valor estimado de los activos incorporados al patrimonio del Estado. No obstante, el impacto en déficit ha sido neutral.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la pandemia ha tenido un impacto en las cuentas públicas del Estado y de todas las Administraciones Públicas durante todo el ejercicio 2021. Un efecto provocado, no solo por la crisis sanitaria, sino por las medidas adoptadas para proteger las rentas y el tejido productivo que se han prorrogado durante este ejercicio.

Por subsectores, la Administración Central ha cerrado con un déficit de 72.133 millones (6% del PIB) sin contar las ayudas financieras, ascendiendo el déficit al 6,1% si se incluye la ayuda financiera; las CCAA registran un déficit de 334 millones (0% del PIB); las EELL alcanzan un superávit de 3.271 millones (0,3% del PIB); y los Fondos de la Seguridad Social un déficit de 12.325 millones (1,0% del PIB).

Cuadro 8. Saldo de las Administraciones Públicas en 2021

	% del PIB	
	2020	2021
Administración Central	-7,7	-6,1
Comunidades Autónomas	-0,2	0,0
Corporaciones Locales	0,3	0,3
Seguridad Social	-2,6	-1,0
Total Administraciones Públicas	-10,3	-6,9
Saldo neto de las ayudas financieras	-0,2	-0,1
Total Administraciones Públicas (1)	-10,1	-6,8

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Por el lado de los recursos, en términos de contabilidad nacional, los ingresos han aumentado un 13,2% debido fundamentalmente a los mayores ingresos fiscales, así como a la positiva evolución de las cotizaciones sociales, que crecen en un 6,3%.

Cuadro 9. Las Administraciones Públicas en 2021

	2020	2021		2020	2021
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	465.499	526.957	13,2	41,5	43,7
Ingresos impositivos	256.441	295.769	15,3	22,9	24,5
Impuestos directos	125.341	143.540	14,5	11,2	11,9
Impuestos indirectos	126.474	146.157	15,6	11,3	12,1
Impuestos sobre el capital	4.626	6.072	31,3	0,4	0,5
Cotizaciones sociales	162.215	172.460	6,3	14,5	14,3
Otros ingresos	46.843	58.728	25,4	4,2	4,9
Gastos	580.699	609.776	5,0	51,8	50,6
Remuneración de asalariados	140.454	147.363	4,9	12,5	12,2
Consumos intermedios	65.909	70.521	7,0	5,9	5,9
Prestaciones sociales	228.628	228.227	-0,2	20,4	18,9
Intereses	25.237	26.085	3,4	2,2	2,2
Subvenciones	21.452	18.718	-12,7	1,9	1,6
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	33.607	35.789	6,5	3,0	3,0
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	11.041	12.915	17,0	1,0	1,1
Formación bruta de capital fijo	29.718	32.152	8,2	2,6	2,7
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	13.566	25.520	88,1	1,2	2,1
Otros gastos	11.087	12.486	12,6	1,0	1,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-115.200	-82.819	-28,1	-10,3	-6,9
Saldo neto de las ayudas financieras	-2.140	-1.298	-39,3	-0,2	-0,1
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación ⁽¹⁾	-113.060	-81.521	-27,9	-10,1	-6,8

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

El gasto se ha incrementado un 5%, debido fundamentalmente al crecimiento de las siguientes partidas: consumos intermedios (7,0%), remuneración de asalariados

(4,9%), formación bruta de capital (8,2%) y ayudas a la inversión y otras transferencias de capital (88,1%).

La Administración Central (integrada por el Estado y sus Organismos Autónomos) registra un déficit del 6,0% del PIB excluida la ayuda financiera, cifrada en 1.298 millones. Si se incluye la ayuda financiera, el déficit de la Administración Central supone el 6,1% del PIB. Se trata de una reducción de 1,6 puntos porcentuales respecto al 7,7% registrado en 2020. De hecho, casi la mitad del esfuerzo de reducción del déficit de 2021 lo realiza la Administración Central.

Cuadro 10. La Administración Central en 2021

	2020	2021		2020	2021
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	195.149	233.897	19,9	17,4	19,4
Ingresos impositivos	151.769	183.948	21,2	13,5	15,3
Impuestos directos	62.541	80.773	29,2	5,6	6,7
Impuestos indirectos	88.937	102.824	15,6	7,9	8,5
Impuestos sobre el capital	291	351	20,6	0,0	0,0
Cotizaciones sociales	9.797	9.763	-0,3	0,9	0,8
Transferencias corrientes entre AAPP	13.440	15.096	12,3	1,2	1,3
Otros ingresos	20.143	25.090	24,6	1,8	2,1
Gastos	281.500	307.328	9,2	25,1	25,5
Remuneración de asalariados	25.793	26.599	3,1	2,3	2,2
Consumos intermedios	8.904	10.109	13,5	0,8	0,8
Prestaciones sociales	21.518	22.474	4,4	1,9	1,9
Intereses	22.479	23.376	4,0	2,0	1,9
Transferencias corrientes entre AAPP	159.317	169.360	6,3	14,2	14,1
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	11.041	12.915	17,0	1,0	1,1
Formación bruta de capital fijo	10.091	10.225	1,3	0,9	0,8
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	7.269	14.252	96,1	0,6	1,2
Otros gastos	15.088	18.018	19,4	1,3	1,5
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-86.351	-73.431	-15,0	-7,7	-6,1
Saldo neto de las ayudas financieras	-2.140	-1.298	-39,3	-0,2	-0,1
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación ⁽¹⁾	-84.211	-72.133	-14,3	-7,5	-6,0

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

En 2021, el Estado ha registrado un déficit equivalente al 6,1% del PIB, frente al 7,6% existente en 2020, incluida la ayuda financiera. Sin incluir la ayuda financiera, el déficit del Estado se sitúa en el 6,04% del PIB. De esta forma, el déficit se sitúa en 73.972 millones, lo que supone un descenso del 12,8% respecto a los 84.799 millones del mismo periodo del ejercicio anterior. Este resultado se debe a un robusto incremento de los ingresos no financieros del 20,3%, frente al comportamiento de los gastos, que crecen a menor ritmo (9,8%).

Los recursos no financieros se sitúan en 219.620 millones, lo que supone un 20,3% más respecto al mismo periodo de 2020. Destaca especialmente el fuerte crecimiento de los impuestos que alcanzan los 181.367 millones, un 21,4% respecto a diciembre de 2020.

Los impuestos sobre la producción y las importaciones aumentan un 15,7%, de los cuales los ingresos por IVA se elevan un 18,4%. Los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio crecen un 29,2% debido al IRPF, que se incrementa un 19,0%, y al aumento del Impuesto sobre Sociedades, que aumenta un 52,3%, principalmente por el avance de los pagos fraccionados de 2021 superiores a los del 2020 en un 53,7%. Por su parte, los impuestos sobre el capital crecen un 105,3%, respecto al mismo periodo del año anterior.

Los ingresos de las cotizaciones sociales descienden ligeramente un 1,5%, mientras que las rentas de la propiedad disminuyen un 5,7% respecto a 2020, como consecuencia del descenso del 14,0% de los ingresos por intereses. Los ingresos procedentes de la venta de bienes y servicios crecen un 4,3% hasta los 1.371 millones.

Los otros recursos no financieros, aumentan un 31,1%, en 5.590 millones. Esta evolución, además de estar afectada por la reversión de las autopistas mencionado anteriormente, se debe, en parte, al incremento de la transferencia recibida del SEPE por 938 millones para la gestión de las competencias asumidas en materia de formación profesional, sin correspondencia en 2020.

Los empleos no financieros del Estado se han situado en 293.592 millones, cifra superior en un 9,8% a la registrada en 2020.

El gasto COVID del conjunto de Administraciones Públicas alcanza en 2021 los 35.728 millones, inferior en un 19% a los 43.875 millones registrados en 2020. De ese total, el gasto COVID-19 asociado al Estado ha sido de 33.414 millones (es decir, el 94 % del total), de los cuales ha transferido a otros subsectores 27.232 millones. El gasto COVID de la Seguridad Social ha ascendido a 10.496 millones euros, inferior a los 27.831 millones de 2020, mientras que las Comunidades Autónomas han incurrido en un gasto COVID de 18.305 millones, por encima de los 13.360 millones de 2020. Finalmente, las Entidades Locales han ejecutado 745 millones de gasto COVID, por debajo de los 1.254 millones del año anterior.

Cuadro 11. Gasto COVID por subsectores

	2020	2021		2020	2021
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Administración Central	41.042	33.414	-18,6	3,7	2,8
Fondos de la Seguridad Social	27.831	10.496	-62,3	2,5	0,9
Comunidades Autónomas	13.360	18.305	37,0	1,2	1,5
Entidades Locales	1.254	745	-40,6	0,1	0,1
Consolidaciones	39.612	27.232	-31,3	3,5	2,3
Total	43.875	35.728	-18,6	3,9	3,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

La partida de mayor volumen, que son las transferencias entre administraciones públicas, asciende a 182.159 millones, un 6,9% más que en 2020.

Las transferencias corrientes a la Administración Regional han ascendido a 108.600 millones, con un aumento del 6,3%. Esta evolución se debe al mayor volumen de recursos transferidos para hacer frente a la pandemia. De ellos, las transferencias de mayor importe son las correspondientes a la dotación adicional de recursos del artículo 117 de la LPGE 2021, con 13.466 millones en el caso de las Comunidades Autónomas y las de la Línea COVID de 2021 de ayudas directas a autónomos y empresas, con una cifra de 6.974 millones. Por su parte, las transferencias corrientes a la Administración Local han aumentado un 4,6% con 19.926 millones.

Los Fondos de la Seguridad Social han recibido 40.667 millones de transferencias corrientes, siendo necesario mencionar las destinadas a financiar la Dependencia, que aumentan un 44%, hasta los 2.131 millones; los importes destinados a la financiación del Ingreso Mínimo Vital, que han pasado de 432 millones en 2020 a 3.017 millones en 2021; así como los 2.785 millones para la financiación de la prestación contributiva de nacimiento y cuidado del menor.

La remuneración de asalariados crece un 3,1%. Esta rúbrica, que asciende a 20.173 millones, incorpora la subida salarial para este ejercicio del 0,9% frente a un incremento salarial del 2% en 2020. Por su parte, los intereses devengados crecen un 3,8% hasta situarse en 23.238 millones. Las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie han sido de 20.208 millones, con un incremento interanual del 5% afectado por el avance del gasto en pensiones de Clases Pasivas.

Las transferencias sociales en especie han aumentado un 53,1%, debido al incremento de las bonificaciones a residentes no peninsulares en la compra de billetes de transporte, marítimo y aéreo. Por su parte la formación bruta de capital fijo, que aumenta un 17,7% en 2021 hasta los 7.288 millones, de manera que esta cifra incluye los importes correspondientes a la reversión al Estado de algunos tramos de autopistas de peaje, como ya se ha comentado.

Los Organismos de la Administración Central registran un superávit de 602 millones, excluida la ayuda financiera. Si se incluye la ayuda financiera el superávit es de 541 millones de euros.

Los Fondos de la Seguridad Social registran un fuerte descenso con un déficit al cierre del ejercicio de 12.325 millones, frente al déficit de 29.344 millones alcanzado en 2020. En términos de PIB el déficit de la Seguridad Social se sitúa en el 1,02%, mientras que en 2020 se alcanzó un déficit que suponía el 2,62%.

Cuadro 12. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2021

	2020	2021		2020	2021
	<i>Millones de euros</i>		<i>Variación anual (%)</i>	<i>% del PIB</i>	
Ingresos	191.024	204.049	6,8	17,0	16,9
Cotizaciones sociales	151.746	162.026	6,8	13,5	13,4
Transferencias corrientes entre AAPP	37.969	40.672	7,1	3,4	3,4
Otros ingresos	1.309	1.351	3,2	0,1	0,1
Gastos	220.368	216.374	-1,8	19,6	18,0
Remuneración de asalariados	2.682	2.749	2,5	0,2	0,2
Consumos intermedios	1.145	1.165	1,7	0,1	0,1
Prestaciones sociales	201.970	200.268	-0,8	18,0	16,6
Subvenciones	10.134	5.549	-45,2	0,9	0,5
Transferencias corrientes entre AAPP	3.851	5.967	54,9	0,3	0,5
Otros gastos	586	676	15,4	0,1	0,1
Capacidad de Financiación	-29.344	-12.325	-58,0	-2,6	-1,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Este mejor comportamiento es consecuencia de un crecimiento de los ingresos del 6,8% (especialmente debido al buen comportamiento de las cotizaciones, con un crecimiento también del 6,8%, y al aumento de las transferencias recibidas del Estado) frente al descenso registrado en los gastos de un 1,8%, debido al menor gasto COVID.

Esta reducción se ha compensado, en parte, con el mayor gasto en pensiones, que aumentan en un 4,7% y con otras prestaciones relacionadas con los autónomos, que han pasado de 1.112 millones en 2020 a 2.131 millones en 2021, entre otras causas.

Durante 2021, las operaciones del subsector Fondos de la Seguridad Social han continuado estando afectadas por la crisis sanitaria, social y económica derivada de la pandemia del COVID-19 y las numerosas medidas adoptadas para paliar sus efectos. No obstante, la favorable evolución alcanzada con la recuperación de la actividad y sobre todo desde que se inició el proceso de vacunación, ha motivado una reducción del impacto económico de la pandemia en las operaciones de este subsector.

El Sistema de Seguridad Social registra en 2021 un déficit de 11.536 millones, frente al déficit de 15.260 millones registrado en 2020. Los recursos han ascendido a 171.856 millones, registrándose un crecimiento del 7% de las cotizaciones sociales. Por su parte, en lo que respecta al gasto, que alcanza los 183.392 millones, se corresponde en gran medida con el gasto en pensiones, que crece en un 4,7%.

Destacan los datos registrados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) que ha obtenido un déficit de 900 millones, inferior en un 93,7% al del año anterior. Este comportamiento se debe, en gran medida, al descenso del conjunto de prestaciones por desempleo vinculadas a los ERTES y otras medidas COVID que alcanzan los 5.180 millones, mientras que en 2020 el gasto se elevó a los 14.120 millones. El resto de las prestaciones de desempleo se reduce en un 7,2% respecto al año anterior. El número de beneficiarios de las prestaciones de desempleo a finales de diciembre se ha reducido un 19,9% respecto a 2020.

El FOGASA presenta un superávit de 111 millones, frente a los 150 millones registrados en 2020.

Las Comunidades Autónomas han logrado cerrar con equilibrio presupuestario al registrar un saldo negativo de apenas 334 millones, lo que supone el 0,03% del PIB, frente al déficit del 0,22% de 2020. Esta reducción se debe a las medidas adoptadas por el Gobierno, cuyo objetivo ha sido el de garantizar los recursos necesarios a las CCAA para atender los gastos derivados de la prolongación de la situación de emergencia provocada por el COVID-19, asumiendo con ello una parte significativa del déficit de este subsector; y a la buena evolución de los ingresos impositivos derivada de la recuperación de la actividad económica.

Cuadro 13. Las Comunidades Autónomas en 2021

	2020	2021		2020	2021
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	204.325	223.997	9,6	18,2	18,6
Ingresos impositivos	68.356	72.705	6,4	6,1	6,0
Impuestos directos	53.356	52.757	-1,1	4,8	4,4
Impuestos indirectos	12.685	16.715	31,8	1,1	1,4
Impuestos sobre el capital	2.315	3.233	39,7	0,2	0,3
Transferencias corrientes entre AAPP	115.477	124.510	7,8	10,3	10,3
Otros ingresos	20.492	26.782	30,7	1,8	2,2
Gastos	206.752	224.331	8,5	18,4	18,6
Remuneración de asalariados	86.905	91.738	5,6	7,7	7,6
Consumos intermedios	34.010	36.275	6,7	3,0	3,0
Intereses	3.677	3.340	-9,2	0,3	0,3
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	31.077	32.812	5,6	2,8	2,7
Transferencias corrientes entre AAPP	19.488	21.279	9,2	1,7	1,8
Formación bruta de capital fijo	13.093	14.105	7,7	1,2	1,2
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	5.708	10.467	83,4	0,5	0,9
Otros gastos	12.794	14.315	11,9	1,1	1,2
Capacidad de Financiación	-2.427	-334	-86,2	-0,2	0,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Los ingresos de la administración regional aumentan un 9,6% interanual, es decir, 19.672 millones. Este incremento se debe, principalmente, a la mayor financiación recibida del Estado, que se ha elevado un 6,6% hasta los 110.538 millones. De hecho, las transferencias recibidas del Estado representan el 49,3% de los recursos del

subsector. Esta mayor disponibilidad de recursos de las CCAA se debe también a los 3.520 millones recibidos del Fondo REACT UE, sin contrapartida en 2020.

También se han incrementado un 6,4% los recursos impositivos, sobre todo los impuestos sobre la producción y las importaciones, que crecen un 31,8% por la favorable evolución en la recaudación de figuras tributarias como el ITPAJD y del IVA, que aumenta en un 43,8%, reflejo del incremento de transacciones económicas consecuencia de la buena marcha de la actividad económica.

Respecto al gasto no financiero, que aumenta un 8,5%, destaca la remuneración de asalariados con un aumento del 5,6%, lo que supone 4.833 millones más, debido a la revalorización salarial y al aumento de las plantillas para combatir el COVID-19 a lo largo de todo el ejercicio.

Los consumos intermedios crecen un 6,7% hasta situarse en 36.275 millones. De este incremento, 1.183 millones se deben al registro del consumo de las vacunas puestas a disposición de las Comunidades. Por su parte, las transferencias sociales en especie crecen un 5,6%, destacando el aumento del gasto en conciertos de asistencia sanitaria y educativos y del gasto en farmacia.

Por su parte la formación bruta de capital aumenta un 7,7%, mientras que los gastos incluidos en el resto de empleos crecen como consecuencia de las ayudas para la solvencia empresarial en el contexto del COVID-19

A cierre del ejercicio hay diez Comunidades Autónomas que registran superávit: Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, Extremadura, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco.

La Administración Local presenta un superávit de 3.271 millones, lo que representa un 0,3% del PIB, algo superior en términos absolutos al registrado en 2020 (2.922 millones), que se situó asimismo en un 0,3% del PIB. Este subsector ha venido registrando superávits desde 2012, frente a un objetivo de estabilidad presupuestaria que se fijaba en el 0%.

Cuadro 14. Las Corporaciones Locales en 2021

	2020	2021		2020	2021
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	74.478	79.985	7,4	6,6	6,6
Ingresos impositivos	36.316	39.116	7,7	3,2	3,2
Impuestos directos	9.444	10.010	6,0	0,8	0,8
Impuestos indirectos	24.852	26.618	7,1	2,2	2,2
Impuestos sobre el capital	2.020	2.488	23,2	0,2	0,2
Transferencias corrientes entre AAPP	27.344	28.920	5,8	2,4	2,4
Otros ingresos	10.818	11.949	10,5	1,0	1,0
Gastos	71.556	76.714	7,2	6,4	6,4
Remuneración de asalariados	25.074	26.277	4,8	2,2	2,2
Consumos intermedios	21.850	22.972	5,1	1,9	1,9
Intereses	477	430	-9,9	0,0	0,0
Subvenciones	1.715	2.038	18,8	0,2	0,2
Transferencias corrientes entre AAPP	11.574	12.592	8,8	1,0	1,0
Formación bruta de capital fijo	6.384	7.605	19,1	0,6	0,6
Otros gastos	4.482	4.800	7,1	0,4	0,4
Capacidad de Financiación	2.922	3.271	11,9	0,3	0,3

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Analizando el comportamiento de los ingresos, se observa que éstos han experimentado un incremento del 7,4% con respecto a 2020, lo que supone un incremento de 5.507 millones. Una mejora motivada por los mayores recursos impositivos, que crecen en un 7,7% reflejando la mejoría de la actividad económica.

La segunda fuente de financiación corresponde a las transferencias recibidas de otras administraciones públicas, que se incrementan respecto a 2020, principalmente a consecuencia de los mayores recursos recibidos del Estado, un 5,1% superiores a los de 2020.

Por su parte los gastos experimentan un aumento del 7,2%. Los principales incrementos se han producido en la remuneración de asalariados, que crece un 4,8%. Por su parte, los consumos intermedios aumentan un 5,1%, y la formación bruta de capital crece un 19,1%.

Evaluación ex post de las previsiones de 2021

El artículo 8 del Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, que transpone parcialmente la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, establece la obligación de realizar al menos una vez al año una evaluación ex post de las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias.

En este contexto, se analiza a continuación las desviaciones entre la previsión de cierre del ejercicio 2021 incluida en el Plan Presupuestario 2022 (Plan Presupuestario), elaborado en octubre de 2021, y el cierre real del año.

Cuadro 15. **Desviaciones entre la previsión de cierre de 2021 incluida en el Plan Presupuestario 2022 y el cierre real del año.**

	% de PIB		
	Previsión 2021		Diferencia
	Plan Presupuestario 2022	Cierre 2021	
1. Objetivo ingresos totales	41,3	43,7	2,4
1.1. Impuestos sobre la producción e importaciones	11,4	12,1	0,7
1.2. Impuestos corrientes sobre la renta y riqueza, etc.	11,7	11,9	0,2
1.3. Impuestos sobre el capital	0,4	0,5	0,1
1.4. Cotizaciones sociales	13,7	14,3	0,6
1.5. Rentas de la propiedad	0,6	0,6	0,0
1.6. Otros	3,5	4,3	0,8
2. Objetivo gastos totales	49,6	50,6	1,0
2.1. Remuneración de empleados	12,1	12,2	0,1
2.2. Consumos intermedios	5,6	5,9	0,2
2.3. Transferencias sociales	21,5	21,9	0,4
De las cuales prestaciones de desempleo	2,5	2,6	0,1
2.4. Intereses	2,1	2,2	0,0
2.5. Subvenciones	1,5	1,6	0,0
2.6. Formación bruta de capital	2,7	2,6	0,0
2.7. Transferencias de capital	2,1	2,1	0,0
2.8. Otros	2,0	2,1	0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Gran parte de la mejora proviene de los ingresos, que mejoran las previsiones de déficit en 2,4 puntos porcentuales. Así, los ingresos mejoran, principalmente, por la solidez de la recuperación económica, que impulsa los impuestos y las cotizaciones sociales.

Destacan los impuestos sobre la producción e importaciones que mejoran las previsiones de déficit en 0,7 puntos porcentuales de PIB, así como los impuestos corrientes sobre la renta, cuya previsión mejora en 0,2 puntos porcentuales. Por su parte, la mejora de las cotizaciones sociales alcanza los 0,6 puntos porcentuales. El resto de recursos mejora las previsiones en 0,8 puntos, debido, entre otras causas, a una mayor certificación de gasto asociada a los fondos europeos estructurales respecto a la prevista en octubre.

Los gastos empeoran las previsiones de déficit en un punto porcentual debido, fundamentalmente, a una mayor duración de la pandemia respecto a la inicialmente esperada y al consecuente acopio necesario de materiales, equipos y medicamentos para hacer frente a la misma.

En este contexto, prácticamente todas las partidas de gasto han presentado algún tipo de desviación negativa respecto al Plan Presupuestario, salvo intereses, subvenciones, formación bruta de capital y transferencias de capital.

Las desviaciones más significativas, que se han producido por los motivos anteriormente expuestos, se concentran en las transferencias sociales y los consumos intermedios, que registran desviaciones de 0,4 puntos porcentuales y 0,2 puntos porcentuales, respectivamente.

En lo que respecta al reparto del déficit por subsectores, todos los subsectores han reducido su déficit respecto a las previsiones de octubre. Así, la Administración Central ha pasado de una previsión de déficit del 6,2% del PIB a registrar finalmente un 6,1%. Las Comunidades Autónomas desde una previsión del 0,6% del PIB han cerrado en un 0,0% gracias a la positiva evolución de los recursos del sistema de financiación sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación, así como a las medidas de apoyo financiero adoptadas por el Estado en 2021. Por su parte, las Entidades Locales contaban con una previsión de equilibrio y finalmente su resultado ha sido un superávit que alcanza el 0,3% del PIB. Finalmente, la Seguridad Social ha cerrado 2021 con un déficit del 1,0% del PIB, mientras que la previsión de octubre se situaba en el 1,5%. Cabe señalarse por tanto que la reducción del déficit respecto a las previsiones es menor en la Administración Central y mayor en el resto de subsectores debido a las mayores transferencias realizadas respecto a las previstas, por un diferencial global de 5.178 millones de euros, por dicho subsector tanto a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales como a la Seguridad Social.

4.2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022

Los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2022 se orientan a la recuperación de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, de forma que, consolidando el estado del bienestar y manteniendo el compromiso con la sostenibilidad presupuestaria, permitan avanzar hacia un nuevo modelo productivo más sólido y moderno.

Se constituyen como el instrumento a través del que se canalizan los fondos asociados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, de cara a impulsar la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género.

Los Presupuestos Generales del Estado abarcan los presupuestos de la Administración Central, es decir, del Estado y sus Organismos Autónomos, así como del Sistema de Seguridad Social. Se analizan a continuación las principales líneas del presupuesto del Estado y de la Seguridad Social.

4.2.1. El presupuesto del Estado para 2022

El Presupuestos de gastos del Estado para 2022

El Presupuesto de gastos no financieros del Estado para 2022 asciende a 241.717 millones de euros e incluye 27.633 millones correspondientes actuaciones incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Cuadro 16. Distribución económica del gasto del Estado para 2022

	2021	2022	
	<i>Presupuesto inicial</i>		<i>Variación</i>
	<i>Millones de euros</i>		<i>anual (%)</i>
Total gastos no financieros	236.331	241.717	2,3
<i>Presupuesto nacional</i>	209.774	215.362	2,7
<i>Plan de Recuperación</i>	26.557	26.355	-0,8
I. Gastos de personal	18.597	19.229	3,4
<i>Presupuesto nacional</i>	18.593	19.219	3,4
<i>Plan de Recuperación</i>	4	9	118,2
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	4.685	5.462	16,6
<i>Presupuesto nacional</i>	3.501	4.524	29,2
<i>Plan de Recuperación</i>	1.184	937	-20,9
III. Gastos financieros	31.713	30.223	-4,7
IV. Transferencias corrientes	140.745	142.707	1,4
<i>Presupuesto nacional</i>	136.586	139.740	2,3
<i>Plan de Recuperación</i>	4.159	2.968	-28,6
V. Fondo de contingencia	3.889	3.923	0,9
VI. Inversiones reales	8.223	8.919	8,5
<i>Presupuesto nacional</i>	6.682	7.707	15,3
<i>Plan de Recuperación</i>	1.541	1.211	-21,4
VII. Transferencias de capital	28.478	31.254	9,7
<i>Presupuesto nacional</i>	8.810	10.025	13,8
<i>Plan de Recuperación</i>	19.668	21.229	7,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Desde el punto de vista de la naturaleza económica del gasto, el mayor volumen de recursos, el 72% del gasto no financiero, corresponde a transferencias, de las que más de la tercera parte se destinan a financiar a las administraciones territoriales (comunidades autónomas y entidades locales). Las transferencias corrientes aumentan un 1,4% respecto al presupuesto de 2021, un 2,3% descontando los gastos financiados con los fondos europeos de recuperación, fundamentalmente por el incremento de partidas de carácter social como la atención a personas en situación de dependencia, las becas y ayudas al estudio, la formación profesional para el empleo, el marco estratégico de atención primaria, el bono social térmico y la protección a la familia y la lucha contra la pobreza infantil, entre otros, así como por la mayor aportación corriente que realiza España al Presupuesto de la Unión Europea y la subida de los gastos de pensiones de Clases pasivas.

Por su parte, las transferencias de capital se incrementan un 9,7% respecto a 2021 (un 13,8 sin considerar las financiadas con los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia) debido fundamentalmente a la dotación de recursos destinados a los programas de investigación, a las transferencias a Comunidades Autónomas por convenios para financiar infraestructuras de transporte, al desarrollo del marco estratégico de la atención sanitaria primaria, las destinadas a financiar el sector eléctrico, y la novedad de la creación del bono joven para el alquiler.

El 13% de los gastos no financieros se destina al pago de intereses, que disminuye un 4,7% respecto al presupuesto de 2021 como consecuencia del descenso de los tipos de interés de las nuevas emisiones.

Las inversiones crecen un 8,5% (un 15,3% excluidos los créditos que se van a financiar con los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia) especialmente las relacionadas con la creación y conservación de carreteras, la renovación de la flota automovilística y de equipos informáticos, y con la financiación del programa de Helicópteros Airbus.

En el capítulo de los gastos de personal se recoge, entre otras necesidades, el incremento retributivo de los empleados públicos, que para 2022 se ha fijado en un 2%. Estos gastos representan el 8% del total de gastos no financieros y aumentan un 3,4% respecto al presupuesto 2021.

Por último, los gastos corrientes en bienes y servicios del Estado se incrementan un 16,6% respecto a 2021, principalmente por los gastos de la vacunación frente al COVID-19, y a la dotación en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de recursos para el Concierto social de atención humanitaria y protección internacional.

El Presupuesto de ingresos del Estado para 2022

La recaudación impositiva se espera que alcance en 2022 los 317.657 millones de euros, y ello se puede explicar por la combinación de un crecimiento económico dinámico, con un crecimiento real esperado del PIB de un 4,3% y del repunte de los precios, con un deflactor del PIB estimado de 4%.

La previsión de ingresos tributarios del 2022 se ha visto afectada por medidas discrecionales de ingresos, tanto de forma positiva como de forma negativa. De forma positiva, por la adopción de medidas que buscan incrementar la recaudación y la progresividad del sistema tributario, adoptadas en el 2021, la mayor parte de las cuales se aprobaron en los Presupuestos Generales del Estado de ese año, aunque alguna de ellas por su naturaleza fueron tramitadas fuera del Presupuesto (es el caso de la aprobación de los dos nuevos impuestos, Impuesto sobre Transacciones Financieras e Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales). De forma negativa, por la adopción de un conjunto de medidas que buscan rebajar el continuo incremento del precio de la energía. Adicionalmente, en 2022, impactarán tanto de forma negativa como positiva, las medidas adoptadas a lo largo de 2020 para paliar los efectos de la pandemia a través de los Reales Decreto-ley 15/2020, 34/2020 y 35/2020. Cabe señalar que en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2022 se introdujeron un conjunto de medidas, que buscaban también incrementar la recaudación y la progresividad del sistema tributario. Estas medidas afectaban tanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como al Impuesto sobre Sociedades, pero no van a tener un impacto en la recaudación esperada del 2022, ya que, aunque entrarán en vigor ese año, su primer efecto se dilatará hasta el segundo trimestre de 2023, en el momento en que comience el plazo para presentar las declaraciones anuales correspondientes al devengo del ejercicio 2022. Las medidas adoptadas en 2021 que van a tener un impacto positivo en la recaudación prevista del 2022 son las siguientes:

- **Adaptación del sistema tributario a la economía digital, global y al siglo XXI**

En consonancia con las recomendaciones de los principales organismos internacionales, que señalan que la estructura tributaria de España se ha quedado obsoleta para hacer frente a los nuevos retos del siglo XXI como la globalización de la economía o la digitalización, se introduce este conjunto de medidas. Estas tienen como objetivo modernizar nuestro sistema impositivo para incorporar a los sectores económicos infra gravados o que directamente no tributan. Todas ellas tienen como denominador común que requieren una acción coordinada internacional, ya que los gobiernos nacionales no pueden hacerles frente por sí solos. En este sentido, el Gobierno de España apuesta por medidas fiscales coordinadas en el ámbito de la Unión Europea en sectores relacionados con las transacciones financieras y la economía digital.

Estas medidas incluyen la creación de dos impuestos que han entrado en vigor el 16 de enero de 2021.

En primer lugar, se crea el Impuesto sobre las Transacciones Financieras, que grava con un 0,2% las operaciones de compra de acciones españolas ejecutadas por operadores del sector financiero. Solamente se someterán a tributación al 0,2% las acciones emitidas en España de empresas cotizadas cuya capitalización bursátil sea superior a 1.000 millones de euros, siendo el sujeto pasivo del mismo los intermediarios financieros que intervengan en la operación.

Desde el año 2013 diez países de la Unión Europea están trabajando para la creación de este Impuesto común en la Unión Europea. España aprueba un impuesto propio, pero continuará trabajando para que se adopte esta figura impositiva de forma coordinada en la UE.

En segundo lugar, se crea el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales. Es un Impuesto indirecto, cuyo objeto son las prestaciones de determinados servicios digitales donde existe una participación de los usuarios que suponga una contribución esencial al proceso de creación de valor de la empresa que presta los servicios, y a través de los cuales la empresa monetiza esas contribuciones de los usuarios. Se gravan únicamente las siguientes prestaciones de servicios:

- servicios de publicidad en línea;
- servicios de intermediación en línea; y
- la venta de datos recopilados a partir de información proporcionada por el usuario.

Serán sujetos pasivos las personas jurídicas y otras entidades cuyo importe neto de su cifra de negocios supere los 750 millones de euros en el año natural anterior y los ingresos derivados de prestaciones de servicios sujetas a este impuesto en España superiores a los 3 millones de euros en el año natural anterior. Esto ayudará a garantizar que las Pymes no sean gravadas por este impuesto.

El objetivo del impuesto es gravar ingresos obtenidos en España por grandes empresas internacionales a partir de ciertas actividades digitales que escapan al actual marco fiscal.

Se procede asimismo a actualizar el tipo impositivo del Impuesto sobre las Primas de Seguros, de forma que se eleva en 2 puntos porcentuales, del 6 al 8%. Con esta subida se busca actualizar la tributación de esta figura impositiva al Siglo XXI, ya que no ha variado su tipo aplicable desde 1998, situándose en términos comparados en el tramo medio-bajo en la UE.

- **Medidas introducidas para fomentar hábitos más saludables**

Se incrementa el tipo impositivo del IVA del 10% al 21% en las bebidas refrescantes, zumos y gaseosas con azúcares o edulcorantes añadidos, eliminándose por tanto el tipo reducido que se les venía aplicando. El objetivo que se persigue con la misma es doble, por un lado, internalizar la externalidad negativa generada por el consumo de dichas bebidas, favoreciendo hábitos más saludables de la población y por el otro, seguir las recomendaciones de numerosos organismos internacionales que recomiendan a España limitar la aplicación de tipos reducidos en el IVA.

- **Medidas introducidas en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades.**

Estas medidas persiguen recuperar el peso de la recaudación tributaria de este impuesto, que en los últimos años había experimentado una continua pérdida de peso a pesar de haberse producido una recuperación del nivel de beneficios empresariales previo a la crisis. Este hecho se explicaba por un distanciamiento entre el resultado contable obtenido por las empresas, la base imponible consolidada que se declaraba, y el impuesto a pagar, que era notablemente inferior. Esta divergencia se explicaba tanto por la existencia de ajustes al resultado contable, como por la aplicación de deducciones y bonificaciones, lo que implicaba que no se hubiera recuperado el peso de este impuesto sobre la recaudación.

La caída de la actividad económica como consecuencia de la crisis del COVID ha llevado a que, de entre todas las medidas planteadas, se haya optado por las medidas compatibles con la recuperación económica con el objetivo de aproximar el resultado contable a la base imponible declarada en el impuesto, de modo que se produzca un ensanchamiento de la base imponible y el impuesto pueda ir recuperando su tradicional peso contributivo entre las figuras más relevantes de nuestro sistema tributario.

Se han adoptado dos medidas que afectan fundamentalmente a grandes empresas, pretendiendo no condicionar su operativa ni su reactivación o recuperación ante la crisis, destacando en primer lugar la limitación a las exenciones que pueden aplicar las sociedades respecto de los dividendos y plusvalías derivadas de su participación en sociedades filiales, pasando del 100 % actual al 95%. Esta medida se acompañará con un periodo de 3 años en el que las PYME podrán seguir aplicando la exención al 100% de forma que se favorezca su expansión e internacionalización.

Tendrán esta posibilidad aquellas empresas que tengan un volumen de negocio inferior a 40 millones de euros. Por otra parte, se elimina la posibilidad de aplicar esta exención en aquellos casos en los que no se ostente una participación de al menos un 5 % en la sociedad filial.

Adicionalmente, se va a modificar la tributación de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI), que tienen un régimen especial de tributación, gravándose adicionalmente al 15% sus beneficios no distribuidos como dividendo a sus socios, de modo que se incentive aún más que todos los beneficios obtenidos sean distribuidos a los socios.

- **Medidas en los Impuestos Personales**

Por una parte, se adoptan un conjunto de normas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que buscan mejorar la progresividad del sistema, recayendo sobre los ciudadanos con mayor capacidad económica.

Así, se incrementa en 2 puntos el tipo impositivo sobre la base imponible general para los contribuyentes que tengan rentas que excedan de 300.000 euros y en 3 puntos porcentuales el tipo impositivo aplicable sobre la base del ahorro para las rentas del ahorro superiores a 200.000 euros.

Adicionalmente, se modifica el límite de las reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social. Se reduce de 8.000 a 2.000 euros anuales el límite establecido con carácter general para esta reducción, si bien se prevé que dicho tope pueda incrementarse hasta en 8.000 euros anuales si se trata de contribuciones empresariales, y de 2.500 a 1.000 euros anuales el fijado para las aportaciones a sistemas de previsión social de los que sea partícipe, mutualista o titular el cónyuge del contribuyente.

Por otro lado, se reestablece con carácter permanente el Impuesto sobre el Patrimonio, y se incrementa en un punto porcentual, del 2,5 al 3,5%, el tipo aplicable a las bases liquidables superiores a 10.695.996,06 euros regulado en la escala de gravamen del impuesto aplicable a los contribuyentes residentes en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan aprobado una escala propia, así como a los que tributen por obligación real y a los sujetos pasivos no residentes que tributen por obligación personal.

- **Medidas de lucha contra el fraude**

Se establecen un conjunto de medidas que reducirán el fraude fiscal con una finalidad doble. Por una parte, proceder a la incorporación del Derecho de la Unión Europea al ordenamiento interno en el ámbito de las prácticas de elusión fiscal y de los mecanismos de resolución de litigios fiscales. Por otra, introducir cambios en la regulación dirigidos a asentar unos parámetros de justicia tributaria y facilitar las actuaciones tendentes a prevenir y luchar contra el fraude, reforzando el control tributario.

- **Lista de Paraísos Fiscales**

Con el fin de acabar con los paraísos fiscales de los que se sirven los defraudadores para evitar contribuir a la sociedad, se refuerza la normativa tributaria para ser más exigentes con los demás países y asegurar que todos aquellos que no mantienen unos estándares fiscales mínimos pasen a formar parte de la lista española de paraísos fiscales. Adicionalmente, alineamos la lista nacional de paraísos fiscales con los estándares y listas adoptados en el marco internacional

- **Limitación de los pagos en efectivo**

Se reducen de 2.500 a 1.000 euros los pagos en efectivo en los que alguna de las partes intervinientes actúe en calidad de empresario o profesional.

El objetivo de la medida responde a lucha contra la economía sumergida.

- **Reforzar la lista de morosos**

Se amplía el listado de deudores para incluir expresamente, junto a los deudores principales, a los responsables solidarios, debido a la gran importancia que tienen éstos en la existencia de dichas deudas. Asimismo, se reduce el límite para ser incluido en la lista de 1.000.000 de euros a 600.000 euros.

- **Adopción de las mejores prácticas internacionales en la prevención y lucha contra el fraude.**

En el proceso permanente de adaptación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria al entorno económico, se adoptan medidas normativas, organizativas y operativas en línea con las mejores prácticas internacionales, entre las que destacan las siguientes: estrategia frente a los nuevos contribuyentes que inician actividades económicas (*Right from the start*) para favorecer el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales; medidas normativas contra la fabricación, distribución y utilización del llamado software de doble uso con el que se ocultan ventas y servicios en las operaciones con consumidores finales (*Sales supresion software*); potenciación de la labor desarrollada por la unidad de control de contribuyentes con patrimonios relevantes ya creada en la legislatura (*High Net Worth Individuals*); optimización en las actuaciones de control de la información obtenida mediante el Suministro Inmediato de Información y la procedente del *Common Reporting Standard* para el intercambio automático de información (*Big data* y *Data analytics*).

Por otro lado, se han adoptado un conjunto de medidas en el 2021 para tratar de suavizar el continuo incremento del precio de la energía, que se han visto extendidas en el 2022, tras la guerra de Rusia, que han supuesto una rebaja fiscal y que, por tanto, suponen una disminución de la recaudación esperada para el 2022, que describimos a continuación:

- Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

- Se establece de forma excepcional y transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2021, para los contratos de energía eléctrica cuyo término fijo de potencia no supere los 10 kW, y para los consumidores más vulnerables, con independencia del precio de la electricidad del mercado mayorista, una rebaja, desde el 21 al 10%, en el tipo impositivo del IVA que recae sobre todos los componentes de la factura eléctrica cuando el precio medio mensual del mercado mayorista en el mes anterior al de la facturación haya superado los 45 €/MWh.
 - También de manera excepcional, durante el tercer trimestre de 2021, se procede a exonerar del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica a las instalaciones que producen electricidad y la incorporan al sistema eléctrico.
- Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.
 - Se prorroga un trimestre adicional la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, introducida por el aludido Real Decreto-ley 12/2021, de tal forma que, en suma, el referido tributo quedará suspendido durante el segundo semestre completo del ejercicio 2021.
 - Para dar respuesta a la situación generada por el incremento de los precios de la electricidad, se establece de forma excepcional y transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2021, una reducción del tipo impositivo del Impuesto Especial sobre la Electricidad, del 5,11269632 al 0,5%.
- Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.
 - Este Real Decreto-ley contiene la prórroga de diversas medidas tributarias cuya vigencia temporal concluía el 31 de diciembre de 2021.
 - Por una parte, de forma excepcional y transitoria, se mantiene hasta el 30 de abril de 2022 la aplicación del tipo reducido del 10% del IVA, que recae sobre todos los componentes de la factura eléctrica para los contratos de energía eléctrica cuyo término fijo de potencia no supere los 10 kW, y para los consumidores más vulnerables, con independencia del precio de la electricidad del mercado mayorista, cuando el precio medio mensual del mercado mayorista en el mes anterior al de la facturación haya superado los 45 €/MWh.
 - Se extiende la aplicación, durante el primer cuatrimestre de 2022, del tipo impositivo del Impuesto Especial sobre la Electricidad del 0,5%, medida ya recogida en el citado Real Decreto-ley 17/2021, por el que se

- estableció de forma excepcional y transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2021.
- Se prorroga durante el primer trimestre de 2022 la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica.
 - Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del plan nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Rusia en Ucrania.
 - Con efectos del pasado 1 de abril, se modifica la Orden HAP/290/2013, de 19 de febrero, por la que se establece el procedimiento para la devolución parcial del Impuesto sobre Hidrocarburos por consumo de gasóleo profesional, habilitando tal devolución con carácter mensual, que hasta esa fecha se efectuaba con periodicidad trimestral.
 - Se modifica el artículo 8 del Real Decreto 198/2015, de 23 de marzo, por el que desarrolla el artículo 112 bis del texto refundido de la Ley de Aguas y se regula el canon de utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias, precepto que regula el cálculo del canon de utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias.
 - Se procede a modificar el aludido Real Decreto-ley 29/2021 para prorrogar la vigencia de determinadas medidas tributarias en el sector eléctrico. En primer término, se prorroga hasta el 30 de junio de 2022 la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica y, en el Impuesto sobre el Valor Añadido, la aplicación del tipo reducido del 10% a determinados suministros de energía eléctrica, medidas que, como ya se ha indicado, fueron introducidas por el referido Real Decreto-ley 12/2021. De igual manera, se considera oportuno seguir aplicando hasta el 30 de junio de 2022 la reducción del tipo impositivo del Impuesto Especial sobre la Electricidad, del 5,1% al 0,5%, que inicialmente se estableció por el citado Real Decreto-ley 17/2021.

4.2.2. El Presupuesto de la Seguridad Social

Los Presupuestos Generales del Estado engloban también, entre otros elementos, el presupuesto del Sistema de Seguridad Social. No obstante, conviene precisar que, a diferencia de la metodología del sistema europeo de cuentas, en el Presupuesto de la Seguridad Social no se incluyen los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ni el de FOGASA.

El Presupuesto consolidado de gastos no financieros de la Seguridad Social para 2022 se eleva a 179.826 millones de euros. El 97% de este importe lo constituyen las transferencias, fundamentalmente las prestaciones derivadas de contingencias que

implican una pérdida de ingresos o mayores gastos para quienes las soportan, tales como pensiones contributivas y no contributivas, prestaciones por incapacidad temporal y por maternidad y otras prestaciones diversas, entre las que se incluyen las prestaciones familiares, las vinculadas a la dependencia o las relativas al ingreso mínimo vital.

Cuadro 17. Los gastos no financieros de la Seguridad Social para 2022

	2021	2022	
	<i>Presupuesto inicial</i>		<i>Variación</i>
	<i>Millones de euros</i>		<i>anual (%)</i>
<i>Total gastos</i>	<i>171.856</i>	<i>179.826</i>	<i>4,6</i>
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>167.342</i>	<i>175.166</i>	<i>4,7</i>
Pensiones contributivas	143.046	149.971	4,8
<i>Pensiones no contributivas</i>	<i>2.568</i>	<i>2.587</i>	<i>0,8</i>
<i>Incapacidad temporal</i>	<i>9.986</i>	<i>10.818</i>	<i>8,3</i>
Maternidad, paternidad y otras	3.240	3.378	4,3
<i>Otras transferencias corrientes</i>	<i>8.502</i>	<i>8.413</i>	<i>-1,1</i>
Otros gastos (a)	4.514	4.660	3,2

(a) Personal, bienes y servicios, gastos financieros, inversiones reales y transferencias de capital.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Dentro del gasto en prestaciones, el 86% se destina a pensiones contributivas, con una dotación inicial de 149.971 millones de euros. Por su parte para financiar los subsidios de incapacidad temporal se dotan 10.818 millones de euros.

El conjunto de prestaciones que aparecen vinculadas a la cesación temporal en el trabajo por nacimiento de hijo, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia presentan una dotación de 3.378 millones de euros.

Por su parte las pensiones no contributivas de la Seguridad Social figuran en el Presupuesto del IMSERSO con un crédito de 2.587 millones de euros (excluido País Vasco y Navarra).

Por otro lado, dentro del gasto recogido en otras prestaciones destacan, principalmente, los recursos destinados al sistema de dependencia para el nivel mínimo y para el nivel convenido por importe de 2.802 millones de euros.

4.3. Estrategia fiscal 2022-2025

Esta actualización del Programa de Estabilidad para el periodo 2022-2025 viene marcada por el impacto de la guerra de Rusia sobre los precios de la energía y el entorno de elevada incertidumbre que afronta la economía global. La economía española afronta esta situación en una posición sólida, gracias a la mejora de la situación sanitaria y a la respuesta de política económica, que ha permitido una rápida recuperación del empleo, las rentas salariales y la inversión.

El impacto del COVID-19 llevó a la suspensión de las reglas fiscales en 2020, 2021 y 2022 a nivel comunitario, habiendo considerado la Comisión Europea, de manera

previa a la irrupción de la mencionada crisis energética y del estallido de la guerra de Rusia, su posible reactivación en 2023. En el momento de elaboración de este Programa de Estabilidad aún se encuentra pendiente de adopción la decisión final sobre la reactivación de las reglas fiscales, dado el innegable impacto negativo que el actual contexto internacional está provocando, entre otros, sobre las economías de los Estados miembros, que ya venían azotadas de la crisis del COVID-19.

No obstante, en este escenario, y pese a esta incertidumbre sobre su evolución, para el periodo 2022-2025 España mantiene y reafirma su compromiso con la estabilidad presupuestaria estableciendo una senda de reducción progresiva del déficit público que permita, al mismo tiempo, garantizar una recuperación inclusiva sin dejar a nadie atrás.

El presente Programa de Estabilidad, que tiene la consideración de plan fiscal nacional a medio plazo al que hace referencia el artículo 4 del Reglamento (UE) 473/2013, se enmarca en un contexto en el que las amenazas y riesgos que para la evolución de la economía supone el conflicto bélico, y cuyo impacto se observa ya de forma notable en la evolución de los precios, han hecho necesario revisar el cuadro macroeconómico que acompañaba a los Presupuestos Generales del Estado para 2022, en línea con el resto de instituciones internacionales. No obstante, cabe destacar que, pese a la reducción en las previsiones de crecimiento del PIB, la recuperación seguirá siendo robusta, especialmente en materia de empleo.

En el presente Programa de Estabilidad se ha trabajado en un escenario inercial a partir de los PGE 2022, e incorporando únicamente el impacto de las medidas adoptadas en los últimos meses y hasta la fecha en repuesta a la crisis energética y los efectos económicos y sociales derivados del estallido de la guerra de Rusia en Ucrania.

Dicho escenario, al igual que en el anterior Programa de Estabilidad, se construye sobre la base del principio de “neutralidad” previsto para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (que supone que en el momento en que se computa un gasto con cargo a fondos del Mecanismo, automáticamente se reconoce un ingreso imputado por la misma cantidad, con independencia de cuándo se realicen finalmente los pagos), por lo que no se ha recogido dicho impacto en ninguna de las rúbricas de gasto del periodo 2022-2025.

Por el lado de los ingresos, la estrategia fiscal 2022-2025 se ha planteado en un contexto de ausencia de medidas fiscales, salvo las relacionadas con reducciones de impuestos energéticos o ayudas extraordinarias por la guerra de Rusia, adoptadas en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Rusia, así como el impacto del resto de medidas fiscales que se describen en el siguiente apartado de medidas extraordinarias. Por su parte, las cotizaciones sociales tienen en cuenta a partir de 2023 la incorporación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) recogido en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

Por el lado del gasto, en 2022 se ha incorporado el impacto de las medidas urgentes adoptadas en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Rusia aprobadas mediante el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, así como la prórroga durante parte de 2022 de determinadas ayudas a colectivos vulnerables, tal y como se recoge en el siguiente apartado.

A partir de 2023 y siguientes se prevé un incremento retributivo de los empleados públicos, así como el de las pensiones en línea con la evolución de precios para todo el periodo contemplado. Para el resto de los gastos, se mantiene el escenario tendencial antedicho durante el periodo contemplado.

4.3.1. Medidas extraordinarias

En relación con las medidas extraordinarias adoptadas en respuesta a la crisis del COVID-19 principalmente en materia laboral, se ha realizado un nuevo avance en el proceso de adecuación de las diferentes medidas de protección social de los trabajadores autónomos a dicha evolución. En concreto, mediante el Real Decreto-ley 2/2022 de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica; el Gobierno procede a extender los efectos de las medidas extraordinarias en materia de cotización y de protección por desempleo –incluidas las medidas para personas con contrato fijo discontinuo o que realicen trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas–, así como las medidas complementarias asociadas a los expedientes de regulación temporal de empleo relacionados con el COVID-19, facilitando una transición ordenada a las medidas estructurales previstas en el Estatuto de los Trabajadores.

Así se proporciona seguridad jurídica, evitándose situaciones de vulnerabilidad e incertidumbre, tanto para las empresas como para las personas trabajadoras; asegurándose con ello una transición adecuada y completa de la normativa excepcional de emergencia a un marco jurídico estable constituido por las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

Igualmente, en la mencionada norma se prevé la prórroga hasta el 30 de junio de 2022 de determinadas ayudas implementadas para paliar los efectos laborales y sociales provocados por la erupción volcánica iniciada el día 19 de septiembre de 2021 en la zona de Cumbre Vieja de La Palma.

La persistencia de determinadas situaciones sociales adversas en la fase de recuperación económica hizo preciso prorrogar el plazo de algunas medidas extraordinarias aprobadas durante la pandemia. En este sentido, persisten riesgos asociados con la evolución reciente de la inflación o los precios energéticos que podrían

tener un impacto en el riesgo de exclusión social de los colectivos más desfavorecidos. Esta vulnerabilidad exige una protección específica, que se prolongue en el tiempo más allá de los momentos más agudos de la crisis y que ayude a amortiguar el impacto económico derivado de la actual situación de incertidumbre, en particular en los sectores sociales más vulnerables.

En consecuencia, se ha prorrogado el plazo de vigencia de las medidas que garantizan el suministro a los consumidores vulnerables de agua, electricidad y gas natural, así como para permitir el acceso al bono social por parte de determinados colectivos en situación de vulnerabilidad económica y para hacer frente en el ámbito de la vivienda a determinadas situaciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, se han adoptado un conjunto de medidas extraordinarias en 2021 para tratar de suavizar el continuo incremento del precio de la energía, que se han visto extendidas en el 2022, tras la guerra de Rusia, que ya han sido descritos con más detalle en el apartado 4.2, y que son: el Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua; Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad; Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

Más recientemente se ha aprobado el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Rusia. Desde el punto de vista humanitario, la guerra ha dado lugar al desplazamiento de millones de refugiados e impide el regreso a Ucrania de muchos ucranianos que se encuentran en situación de estancia en nuestro país. Por otro, ha agravado el *shock* de oferta que viene sufriendo la economía europea desde el verano de 2021 a causa de la escalada del precio del gas natural; y ha añadido además una elevada incertidumbre respecto a su duración e intensidad. Se ha producido un aumento abrupto y generalizado de costes de las materias primas y de los bienes intermedios, por encima del que ya se venía produciendo como consecuencia de los cuellos de botella en las cadenas de producción, debidos a las fricciones generadas por la rápida recuperación económica tras la pandemia. Las consecuencias económicas de esta evolución son un aumento de la tasa de inflación y una ralentización del ritmo de crecimiento.

En este contexto, el Plan prevé movilizar 16.000 millones de euros de recursos públicos: 6.000 millones de ellos en ayudas directas y rebajas de impuestos, y 10.000 a través de una nueva línea de avales gestionados a través del ICO.

Dentro de las ayudas directas, se enmarcan ayudas para familias, trabajadores, personas desplazadas y refugiadas; medidas de apoyo al tejido económico y

empresarial y, especialmente, al sector del transporte y al energético. En concreto, cabe destacar las siguientes medidas:

- Prórroga de las bajadas de impuestos de electricidad (hasta junio)
- Subvención de hasta 20 céntimos por litro a los hidrocarburos (hasta junio).
- Atención a refugiados.
- Ayudas directas al transporte.
- Ayudas directas al sector primario.
- Reducción de los peajes de acceso a las redes de electricidad (hasta diciembre).
- Ayudas directas a empresas gasintensivas.
- Ampliación del bono social térmico (hasta junio).
- Ayudas directas a empresas electrointensivas.
- Actuaciones de almacenamiento subterráneo de gas.
- Ayudas al abandono de la actividad de transportistas.
- Bonificación adicional a la tasa de buques (hasta junio).
- Compensación de energía a operadores ferroviarios (hasta junio).
- Ayudas directas a empresas privadas ferroviarias de mercancías

Respecto a las medidas destinadas a garantizar la liquidez de las empresas y los autónomos, los avales por 10.000 millones de euros que gestionará el ICO podrán concederse hasta el 31 de diciembre de 2022.

4.3.2. Estrategia fiscal nacional 2022-2025

La estrategia fiscal para el periodo 2022-2025 se enmarca en el objetivo de profundizar la recuperación justa de la crisis ocasionada por la pandemia sanitaria del COVID-19, amortiguar las consecuencias del *shock* geopolítico y, al mismo tiempo, impulsar el proceso de transformación y modernización de la economía española, haciéndola más sólida, inclusiva y resiliente, capaz de hacer frente a los retos venideros, sin dejar a nadie atrás.

De manera simultánea, la estrategia para este periodo refuerza el compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria. A pesar de la revisión del escenario macroeconómico ya descrito, se prevé una mayor reducción del déficit público que la planteada en el anterior programa de estabilidad. En este sentido, se espera una significativa corrección del déficit en 2022 hasta el 5,0% del PIB, para continuar con la consolidación en años posteriores, alcanzando un 2,9% de déficit en 2025.

Como ya se ha indicado, las proyecciones 2022-2025 no incluyen las cantidades de ingresos y gastos asociados al Plan de recuperación, debido al principio de neutralidad.

Siendo este el contexto, en 2021 los ingresos han registrado un aumento del 13,2%, frente a los gastos que aumentan un 5,0%, tendencia que se prevé mantener, aunque más suavizada, en los próximos años.

La estrategia fiscal que se propone en esta actualización del Programa de Estabilidad es coherente con el nuevo cuadro macroeconómico, que se ha actualizado con respecto al previsto en el Plan Presupuestario del pasado octubre. Conforme a este nuevo escenario, el crecimiento real en 2022 se reduce, si bien se confirma el dinamismo del mercado laboral.

Como ya se ha indicado, la estrategia fiscal recoge un escenario inercial que parte de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 y que incorpora, entre otros, el impacto de las medidas extraordinarias recogidas en el apartado 4.3.1 anterior, así como la evolución de pensiones y cotizaciones en línea con el cuadro macroeconómico. En lo relativo a los salarios públicos, a partir de 2022 se materializa el proceso de estabilización previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, así como en Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Asimismo, a partir de 2023, los salarios incorporan una tendencia en línea con la evolución de precios prevista.

Además, las proyecciones incorporan también la compensación por los otros gastos no contributivos asumidos por la seguridad social, en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo, recogida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones

Por último, como elemento destacado se recoge en estas previsiones un incremento del presupuesto en defensa, que nace del compromiso del gobierno de alcanzar el 2% del PIB marcado por la OTAN en 2030.

En este contexto, se plantea reducir el déficit de 2022 hasta el 5,0%, prologando esta senda decreciente en los ejercicios siguientes. En 2023 se espera una nueva reducción del déficit hasta el 3,9% del PIB, hasta el 3,3% en 2024 y hasta el 2,9% en 2025, situándose así el déficit por debajo del límite del 3% establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

De esta manera, el Gobierno de España, siguiendo las recomendaciones específicas del Consejo, ha diseñado una estrategia fiscal que continuará apoyando a la recuperación, garantizando que ésta es justa, y fomentando una transformación hacia una economía más verde, más digital, más resiliente y más inclusiva.

A lo largo de estos cuatro años, la ratio recursos no financieros de las Administraciones públicas respecto al PIB se reducirá ligeramente desde el 42,0% en 2022 hasta el 41,3% en 2025 como consecuencia de un crecimiento superior del PIB nominal al de los ingresos. Esta evolución del peso de los ingresos públicos sobre

el PIB, en un escenario inercial en el que no se incorporan medidas tributarias, responde a una progresiva mejora del contexto actual debido a la recuperación de la actividad económica y a los efectos positivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Así, los recursos no financieros de las Administraciones públicas aumentarán a lo largo de estos años de 549.438 millones de euros en el 2022 a 619.039 millones de euros en el 2025.

La previsión de los impuestos, que alcanzarán en el 2022 los 317.657 millones de euros, conlleva un dinámico crecimiento de un 7,4%, pero una ralentización respecto al 15,3% alcanzado en el 2021, y que viene explicado por el rebote de la actividad económica y ello a pesar de las medidas tributarias introducidas para paliar la escalada de precios de la energía que han tenido un efecto negativo sobre la recaudación prevista de los Impuestos sobre la Producción e Importaciones, ya que las rebajas impositivas se mantendrán hasta el 30 de junio. Adicionalmente, los ingresos previstos en el 2022 se verán impulsados positivamente por el efecto de las medidas tributarias adoptadas en el 2021, pero cuyos efectos se han dilatado parcialmente hasta el 2022. Así mismo, perviven todavía efectos de las medidas adoptadas en el 2020 para paliar los efectos del COVID, alguna de las cuales opera con signo positivo y otras, en cambio, con signo negativo.

Analizando la evolución de los distintos componentes de los mismos vemos cómo los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros ascienden a 154.649 millones de euros, lo que supone un incremento de un 7,7%. La recaudación por el Impuesto de Renta sobre Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes presenta un dinámico crecimiento, creciendo incluso a tasas más dinámicas que las del 2021 (7,4%). Esta evolución esperada se justifica por varios factores como son el dinámico crecimiento del empleo del 3,0% y, sobre todo, de la remuneración total que se estima que presentará una tasa de variación de un 6,9%, pero también por el impacto positivo de las medidas tributarias adoptadas en el IRPF en los Presupuestos Generales del Estado en el 2021. El Impuesto de Sociedades, en cambio, presenta un crecimiento más moderado, lo que se explica porque el año pasado, en 2021, experimentó una tasa de variación de un 47,4%, siendo el impuesto que registró el mayor crecimiento debido a la fuerte recuperación de los beneficios empresariales, a lo que además contribuyeron las medidas tributarias introducidas en los PGE del 2021, lo que conllevará un incremento de las devoluciones.

La estimación de la recaudación de los Impuestos sobre Producción e Importaciones experimentará un crecimiento del 7,6%, menor al de los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros, ascendiendo a 157.218 millones de euros, lo que se explica además de por la evolución económica por las rebajas impositivas adoptadas para frenar la escalada del precio de la energía. Dentro de los distintos impuestos que conforman esta rúbrica, el mayor crecimiento corresponde al IVA, que arroja un crecimiento dinámico, eso sí, inferior al crecimiento del año pasado. Esta evolución vendría explicada por el buen comportamiento esperado del gasto en consumo final privado con un crecimiento esperado de un 4,1%. Todo ello a pesar de la rebaja

impositiva del tipo de la electricidad, que ha sido parcialmente compensada por la subida de tipo de las bebidas azucaradas.

Los Impuestos sobre los Productos presentan un crecimiento más débil, siendo especialmente significativa la caída del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica y de los Impuestos Especiales, lo que se explica por el efecto de las rebajas tributarias, ya que el cuadro macroeconómico apoyaría un crecimiento más vigoroso.

Los Impuestos sobre la Producción, en cambio, crecen a un ritmo más dinámico que los Impuestos sobre los Productos, ya que no se han visto afectados por las rebajas impositivas.

Para el periodo restante se espera una ralentización del crecimiento de los impuestos, siguiendo el mismo perfil cíclico que el PIB, tanto en términos reales como nominales. Así los impuestos crecerían a unas tasas de 5,7%, 4,0% y 3,5%, lo que conllevaría que alcanzar en el 2025 los 361.261 millones de euros frente a los 335.819 de 2023.

En cuanto a la evolución de los distintos componentes de los mismos, los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros presentan una ralentización a lo largo de todo el periodo. Así, presentan una tasa de crecimiento del 5,9%, 5,5% y 4,9% para 2023, 2024 y 2025 respectivamente, alcanzando, al final de la serie, el montante de 181.310 millones de euros frente a los 163.722 millones de euros de 2023. Por figuras, la recaudación por el Impuesto de Renta sobre Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes, al igual que en el caso de los impuestos directos a nivel agregado, presenta una ralentización del crecimiento los restantes años, siguiendo el mismo perfil cíclico de la remuneración de asalariados y del empleo. El Impuesto de Sociedades, en cambio, experimentará un repunte de crecimiento en el 2023, para luego crecer a tasas dinámicas, pero algo más moderadas.

Se espera una ralentización en el ritmo de crecimiento de la recaudación de los Impuestos sobre Producción e Importaciones, siguiendo el mismo comportamiento del PIB o del resto de impuestos. Cabe, no obstante, destacar, que esta ralentización de los indirectos es más acusada que en el caso de los directos, presentando unas tasas de variación de 5,8%, 2,5% y 2,1%. Este comportamiento supone alcanzar los 166.267 millones de euros en 2023, 170.498 millones de euros en 2024, y 173.998 millones de euros en 2025. Destaca, sin embargo, el comportamiento de los Impuestos sobre los Productos, que experimentan un importante repunte en 2023, siendo especialmente significativa la subida en los Impuestos Especiales y sobre todo en el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, lo que se explica, en este escenario inercial, por la retirada de las rebajas impositivas para frenar la escalada del precio de la energía, que lastraban el comportamiento de los mismos.

El comportamiento de los Impuestos sobre la Producción, en cambio, experimenta un comportamiento prácticamente plano a lo largo de toda la serie. Se estima que el IVA ralentizará su crecimiento para los años 2023-2025 en línea con la evolución esperada del gasto en consumo final privado de 2,7%, 1,2% y 1,2%.

Cuadro 18. Proyecciones presupuestarias

Procedimiento de Déficit Excesivo

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	Nivel (mill. De euros)	% del PIB				
Capacidad de Financiación						
1. Total Administraciones Públicas (*)	-82.819	-6,9	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9
1a. Sin gastos de reestructuración bancaria	-81.521	-6,8	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9
2. Administración Central (*)	-73.431	-6,1	-3,8	-3,4	-3,6	-3,2
3. Comunidades Autónomas	-334	0,0	-0,8	-0,1	0,2	0,2
4. Corporaciones Locales (**)	3.271	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2
5. Administraciones de Seguridad Social	-12.325	-1,0	-0,5	-0,5	-0,3	-0,2
Administraciones Públicas						
6. Total ingresos	526.957	43,7	42,0	41,8	41,4	41,3
7. Total gastos	609.776	50,6	47,0	45,6	44,8	44,3
7a. Saldo neto de las ayudas a IIFF	-1.298	-0,1				
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	-82.819	-6,9	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9
8a. Nec. financiación sin ayudas a IIFF	-81.521	-6,8	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9
9. Intereses pagados	26.085	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
10. Saldo primario	-56.734	-4,7	-2,8	-1,7	-1,3	-0,9
11. Medidas temporales						
Componentes de los ingresos						
12. Total impuestos	295.769	24,5	24,3	24,3	24,2	24,1
12a. Impuestos indirectos	146.157	12,1	12,0	12,0	11,8	11,6
12b. Impuestos directos	143.540	11,9	11,8	11,8	12,0	12,1
12c. Impuestos sobre el capital	6.072	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
13. Cotizaciones sociales	172.460	14,3	13,7	13,7	13,8	13,9
14. Resto de ingresos	58.728	4,9	4,0	3,8	3,4	3,3
15. Total ingresos	526.957	43,7	42,0	41,8	41,4	41,3
p.m.: Presión fiscal	471.236	39,1	38,3	38,3	38,2	38,2
Componentes de los gastos						
16. Remuneración de asalariados + consumos intermedios	217.884	18,1	17,0	16,6	16,4	16,1
16a. Remuneración de asalariados	147.363	12,2	11,5	11,3	11,1	10,9
16b. Consumos intermedios	70.521	5,9	5,5	5,4	5,3	5,2
17. Transferencias sociales	264.016	21,9	20,6	20,5	20,4	20,3
17a. Transferencias sociales en especie vía mercado	35.789	3,0	3,0	2,8	2,7	2,7
17b. Prestaciones sociales (no en especie)	228.227	18,9	17,6	17,7	17,7	17,6
18. Intereses	26.085	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
19. Subvenciones	18.718	1,6	1,4	1,1	1,1	1,0
20. Formación bruta de capital	31.916	2,6	2,4	2,3	2,2	2,1
21. Transferencias de capital (*)	25.520	2,1	1,2	0,8	0,6	0,6
22. Otros gastos	25.637	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
23. Total gastos	609.776	50,6	47,0	45,6	44,8	44,3

(*) La cifra de 2021 incluye ayudas financieras.

(**) En aplicación de la normativa vigente se fija un objetivo de equilibrio presupuestario.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Las cotizaciones sociales registran un crecimiento del 3,8% en 2022, hasta el 13,7% del PIB, debido al buen comportamiento del empleo ya observado en el primer trimestre de 2022, junto a la mejora, ya constatable, de las condiciones de contratación y, como consecuencia de la mejora del mercado de trabajo, de la productividad, impulsadas por la reforma laboral y la subida del Salario Mínimo Interprofesional. Igual que en 2021, este comportamiento se ve afectado por el impacto de las medidas de carácter laboral adoptadas por el Gobierno, destacando el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, y el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, y en el que se aprobó la prolongación de las medidas de protección del empleo. Este impacto se verá compensado a partir de 2021 y para el resto del periodo por la paulatina recuperación del mercado laboral (tanto en empleo como en remuneración media) y la finalización de la vigencia de muchas de las medidas adoptadas para combatir los efectos ocasionados por el COVID-19. Así, en los ejercicios siguientes a 2022 los incrementos se ajustan a la evolución proyectada del empleo y las remuneraciones salariales en un escenario coherente con la evolución macroeconómica, y se incorpora la recaudación adicional que establece el MEI, que entra en vigor en enero de 2023. En consecuencia, las cotizaciones crecerán a partir de 2023 en un 6,3%, moderando ligeramente esta tendencia en 2024 y 2025, año en el que alcanzarán el 13,9% del PIB.

En el resto de los ingresos se prevé un mejor comportamiento en los ingresos por dividendos e intereses para el periodo contemplado. Esta rúbrica recoge también las previsiones de ingresos procedentes de fondos ordinarios UE (entre los que destacan FEADER, FEAGA, FEMP, FEDER y FSE, entre otros) para el periodo 2022-2025.

Por último, cabe indicar que los recursos procedentes de ayudas a la inversión y otras transferencias de capital disminuyen en 2022 al no registrar ninguna operación *one off* de reversión, similar a la que se registró en el ejercicio 2021 como consecuencia del impacto en contabilidad nacional del pasivo contingente de ACESA concesionaria de la Autopista AP-7.

Este descenso, sin embargo, se ve compensado parcialmente como consecuencia del incremento en la previsión de los ingresos por Fondos UE en el año 2022 respecto a los retornos del año anterior. Para el resto de años, no se prevén en esta rúbrica nuevos *one offs*, conforme a la información disponible hasta la fecha.

Por su parte, la ratio gastos/PIB se reduce de manera muy progresiva desde el 50,6% del PIB en 2021 hasta el 44,3% en 2025. La mayor reducción del peso relativo del gasto se observa en 2022, al ir superando progresivamente la situación de pandemia que ha marcado los últimos ejercicios y que va a permitir la finalización durante 2022 de todas las medidas de ámbito laboral adoptadas para combatir la emergencia sanitaria originada por el COVID-19 (prestaciones por cese de actividad, exoneración de cuotas de la SS, exoneraciones ERTES, exoneración Autónomos, e Incapacidad Temporal COVID).

Para el resto de años, se mantiene la tendencia anterior potenciada por el hecho de que la mayoría de rúbricas de gasto crecen menos que el PIB nominal, permitiendo así una reducción de su peso relativo.

La remuneración de asalariados aumenta en 2022 un 2,1%, hasta el 11,5% del PIB. Esta evolución recoge el incremento del 2,0% de las retribuciones salariales aprobado por los PGE para 2022 y la propia tasa de reposición de efectivos asociada al crecimiento de la economía. Para el resto de ejercicios, y ante la ausencia de un nuevo acuerdo del marco retributivo, conforme al escenario inercial se ha previsto un crecimiento en línea con la evolución de precios para todo el periodo contemplado.

Como elemento destacado se recoge en estas previsiones un incremento del presupuesto en defensa en 2023, que nace del compromiso el gobierno de alcanzar el 2,0% del PIB marcado por la OTAN en 2030. Conforme a lo anterior, para alcanzar este compromiso paulatinamente, en 2023 se han incorporado dos décimas de PIB, repartidas entre remuneración de asalariados, consumos intermedios y formación bruta de capital. Para los siguientes ejercicios se ha incorporado para refuerzo de personal de defensa un gasto adicional de una décima de PIB adicional tanto en 2024 como en 2025.

Se prevé que los consumos intermedios aumenten en 2022 un 2,4%, lo que supone una moderación del crecimiento de 2021. Ello se debe a las menores necesidades de gasto directamente originadas por la pandemia, principalmente en adquisición de equipos de protección individual y demás material sanitario. A partir de 2023 para los consumos intermedios se estiman un crecimiento prácticamente similar (2,7% en 2023, 2,6% en 2024 y 2,1% en 2025).

Las transferencias sociales (D.62 y D.63) alcanzarán el 20,3% del PIB en 2025. En primer lugar, las transferencias sociales en especie se prevé que crezcan un 10,6% en 2022. Esta evolución responde fundamentalmente, manteniendo la tendencia de años anteriores, a un incremento del gasto en conciertos de asistencia sanitaria y del gasto en farmacia hospitalaria fundamentalmente en CCAA, así como al impacto de las medidas sociales recogidas en los PGE 2022 (dependencia, educación, formación, etc.). En 2023 se estima una reducción de las mismas, del 3,3%, hasta mantenerse su peso relativo en el PIB estable hasta 2025 en el 2,7%.

Por su parte, en 2022 el gasto en prestaciones sociales en efectivo registrará un ligero aumento del 0,5%. Esta estabilidad se justifica por la fuerte reducción en el gasto en prestaciones por desempleo de la mano de la mejora del mercado laboral, que se ve compensada por el aumento de las pensiones de jubilación, viudedad e incapacidad.

En 2023 las prestaciones sociales en efectivo se incrementarán un 7,1% y en los siguientes dos años moderarán el aumento hasta el 3,9 y el 3,5%, respectivamente. Durante este periodo se espera que el gasto en desempleo siga reduciéndose, si bien de forma más moderada, al tiempo que las pensiones aumenten por un triple efecto: el incremento del número de pensionistas, el efecto sustitución y la revalorización de las pensiones conforme a la evolución de los precios.

En lo que respecta al gasto en intereses, se prevé que esta rúbrica aumente un 8,9% en 2022, si bien se mantendrá su peso relativo en el PIB del 2,2%. En los siguientes años se espera aún una marcada subida del 5,5% en 2023 para finalmente crecer a tasas más moderadas en 2024 y 2025, del 0,9% y 1,5%, respectivamente (pero, de nuevo, con un peso en el PIB estable).

Por su parte, el gasto en subvenciones disminuirá un ligero 0,9% en 2022, hasta el 1,4% del PIB. En 2023 se espera una fuerte corrección a la baja del 17%, estabilidad para 2024 y ligero crecimiento del 1,7% para 2025, lo que supondrá una progresiva reducción del peso relativo de las subvenciones sobre el PIB hasta el 1,0% en 2025.

La formación de bruta de capital disminuye levemente un 0,2% en 2022. Posteriormente, en 2023 crecerá a una tasa del 2,0%, mientras que decrecerá ligeramente en 2024 y 2025.

Por su parte, las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital caen un significativo 38,0% en 2022 y vuelven a reducirse otro 28,7% en 2023 y un 18,9% en 2024. Entre los one offs que impactarán en 2022 en esta rúbrica destaca el correspondiente a una Sentencia, por importe de 1.100 millones, así como el relativo a una Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo por cuantía de 250 millones de euros.

También se recoge en esta rúbrica, el impacto en 2022 de la previsión de fallidos por ejecución de la nueva línea de avales ICO puesta en marcha a través del Plan Nacional de respuesta a la guerra, así como un importe de 3.000 millones correspondiente al segundo tramo de la línea de reestructuración de los créditos ICO, creada para dar respuesta a la crisis del COVID-19 mediante el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia del COVID-19.

4.3.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El 13 de julio del pasado año el consejo ECOFIN aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Dicho Plan se estructura en torno a cuatro ejes transversales: avanzar hacia una España más verde, más digital, más cohesionada desde el punto de vista social y territorial, y más igualitaria. El conjunto de reformas e inversiones incluido en el Plan se enmarcan en 30 componentes que abordan los retos de corto, medio y largo plazo a los que se enfrenta nuestra economía.

El Plan movilizará más de 69.500 millones de euros de gasto público con cargo a transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia del paquete *Next Generation UE* durante el periodo 2021-2026.

Estos casi 70.000 millones de euros se van a destinar a reformas e inversiones que, por un lado, actuarán de elemento contra-cíclico en el corto plazo y, por otro, servirán para transformar la economía española en el medio y largo plazo.

A lo largo del año 2021, en el marco de la ejecución presupuestaria del Servicio 50, se autorizaron un total de 22.128.257.670 de euros, el equivalente al 91,4% del crédito total que ascendió a 24.198.283.030 euros en los PGE 2021. En cuanto al gasto comprometido, éste ascendió a 20.976.929.130 euros, el equivalente a 86,7% del crédito total. Por otro lado, se alcanzó la cifra de 20.044.067.160 euros de obligaciones reconocidas, el 82,8% del crédito total. Por último, se realizaron pagos por un total de 11.000.564.230 euros, el equivalente al 45,5% del crédito total.

En cuanto a las transferencias realizadas a Comunidades Autónomas y de las que se tiene conocimiento con ocasión de la comunicación previa de la Disposición Adicional 1ª de la Ley de los Presupuestos Generales del Estado, a través de acuerdos de Conferencia Sectorial, Reales Decretos de Subvenciones Directas, convenios y otros instrumentos, a lo largo de 2021 se han transferido 8.831.363.039 euros a través de Conferencias Sectoriales y 2.499.019.009 euros a través de Reales decretos, convenios y otros instrumentos de concesión, lo que, sumado, hace un total de 11.330.382.048 euros.

Con relación al año 2022, los Presupuestos Generales del Estado para el Plan de Recuperación ascienden a 27.958 millones de euros (suma del crédito inicial -26.900 M€- y unas modificaciones totales de +1.058 M€). En lo que llevamos de ejercicio 2022, a fecha 21 de abril, los datos de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ascienden a un total de 8.188 millones de euros autorizados, lo que supone un total del 29,3% del crédito total presupuestado para 2022. En cuanto al gasto comprometido, este asciende a 4.561 millones de euros, el equivalente al 16,3% del crédito total. Por otro lado, en cuanto a obligaciones reconocidas, estas ascienden a 2.321 millones de euros, el equivalente al 8,3% del crédito total. Finalmente, en cuanto a pagos realizados, éstos ascienden a 1.187 millones de euros, el equivalente al 4,2% del crédito total.

Con respecto a las transferencias realizadas a Comunidades Autónomas y de los que se tiene conocimiento con ocasión de la comunicación previa de la Disposición Adicional 1ª de la Ley de los Presupuestos Generales del Estado, a través de acuerdos de Conferencia Sectorial, Reales Decretos de Subvenciones Directas, convenios y otros instrumentos, los datos en 2022 a fecha 21 de abril suponen un total de 1.896 millones de euros a través de Conferencias Sectoriales y 119 millones de euros a través de Reales decretos, convenios y otros instrumentos de concesión, lo que, sumado, hace un total de 2.015 millones de euros.

En 2021 España recibió un total de 19.036 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en dos desembolsos diferentes. El primero, de 9.036 millones de euros, que España recibió en agosto de 2021 como prefinanciación, cifra equivalente al 13% de los 69.500 millones de euros que el país percibirá en forma de subvenciones. Por otro lado, el primer desembolso vinculado al cumplimiento de los primeros 52 hitos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se solicitó el 11 de noviembre, fue desembolsado por la Comisión Europea el 27 de diciembre de 2021, y ascendió a un total de 10.000 millones de euros. Estos 52 hitos y objetivos implicaron un conjunto de reformas normativas que contribuirán a reforzar la capacidad

transformadora de nuestra economía entre las que destacan el Plan de Digitalización de las PYMES 2021-2025, el Real Decreto de igualdad retributiva entre mujeres y hombres o la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

Actualmente se está trabajando en la preparación de la segunda solicitud de desembolso en el marco del Plan, que tiene asociados 40 hitos y objetivos (31 hitos y 9 objetivos).

El gasto anual del Plan de Recuperación para el período 2021-2026 tiene la siguiente distribución temporal y por tipo de gasto:

Cuadro 19. Planificación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en COFOG

Funciones	Millones de euros							Total	% del total
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026		
1. Servicios públicos generales	0	317	441	404	25	26	26	1.239	1,8%
2. Defensa	0	24	26	24	0	0	0	73	0,1%
3. Orden Público y seguridad	0	33	258	164	0	0	0	456	0,7%
4. Asuntos económicos	36	6.371	8.725	5.832	99	0	0	21.064	30,3%
5. Protección del medio ambiente	451	8.079	9.874	7.850	1.551	704	239	28.749	41,4%
6. Vivienda y servicios comunitarios	0	1.987	1.837	1.584	0	0	0	5.407	7,8%
7. Sanidad	0	522	514	198	0	0	0	1.234	1,8%
8. Actividades recreativas, cultura y religión	0	306	296	209	0	0	0	810	1,2%
9. Educación	0	1.765	1.556	1.109	0	0	0	4.430	6,4%
10. Protección social	0	2.081	2.096	1.873	0	0	0	6.050	8,7%
Anualidades del MRR 2021-2027	488	21.484	25.622	19.248	1.675	730	266	69.513	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Como se puede apreciar, el grueso del gasto se concentra en los tres primeros años del período (2021-2023), lo que refleja la intención del Gobierno de que el Plan contrarreste la caída de la actividad económica y de que se acelere al máximo la transformación del tejido productivo.

Por otro lado, el área de medio ambiente concentra el 41,4% del gasto total, lo que muestra la apuesta decidida del Plan por alcanzar la transición ecológica. También destaca el gasto en I+D y en digitalización, las otras grandes palancas de este paquete de reformas e inversiones.

El Cuadro 20 muestra, en porcentaje del PIB, el gasto público total de las Administraciones Públicas hasta 2024. En el período 2021-2024 se recoge la suma del gasto fiscal nacional (es decir, las proyecciones de gasto del Cuadro 18) y de las anualidades del Mecanismo (Cuadro 19):

Cuadro 20. Gasto en COFOG hasta 2025, con planificación del MRR

Funciones	% del PIB							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Servicios públicos generales	5,6	5,4	5,9	5,8	5,8	5,6	5,4	5,2
2. Defensa	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2
3. Orden Público y seguridad	1,8	1,8	2,1	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8
4. Asuntos económicos	4,3	4,2	5,9	6,5	5,9	4,9	4,2	4,0
5. Protección del medio ambiente	0,9	0,9	1,0	1,0	1,6	1,4	0,9	0,9
6. Vivienda y servicios comunitarios	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4
7. Sanidad	6,0	6,1	7,6	7,4	7,1	6,9	6,7	6,7
8. Actividades recreativas, cultura y religión	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
9. Educación	4,0	4,0	4,6	4,5	4,5	4,3	4,1	4,1
10. Protección social	16,9	17,4	22,1	20,7	19,4	19,4	19,1	19,1
Gasto total	41,8	42,3	51,8	50,6	48,9	47,0	44,9	44,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Se observa cómo con el Plan gana protagonismo el gasto público en medio ambiente, sanidad, educación, protección social y asuntos económicos (donde se encuadra el gasto en digitalización y en I+D, entre otros).

Por último, el Cuadro 21 ofrece de manera estimativa las anualidades del Plan por rúbricas de contabilidad nacional:

Cuadro 21. Transferencias (no préstamos) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

Ingresos por transferencias del MRR (millones de euros)								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Ingresos considerados para asegurar el principio de neutralidad	488	21.484	25.622	19.248	1.675	730	266	
Desembolsos en efectivo de las transferencias del MRR		19.037	18.000	17.000	8.000	3.476	4.000	

Gasto financiado con transferencias del MRR (millones de euros)								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Remuneración de asalariados	0	4	10	5	0	0	0	
Consumos intermedios	6	239	318	227	20	9	3	
Transferencias sociales, corrientes y subvenciones	61	2.979	2.854	2.406	209	91	33	
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	
Gasto corriente total	67	3.222	3.181	2.638	230	100	36	
Formación bruta de capital fijo	35	1.681	1.635	1.367	119	52	19	
Transferencias de capital	386	16.582	20.805	15.242	1.327	578	210	
Gasto de capital total	421	18.263	22.441	16.610	1.446	630	229	
Total	488	21.484	25.622	19.248	1.675	730	266	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Como se señala anteriormente, estos ingresos y gastos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no se han incluido en las proyecciones de ingresos y gastos del Programa de Estabilidad porque su impacto es neutro en términos de déficit debido al principio de neutralidad marcado por EUROSTAT. Además, esta distribución de las rúbricas es un reflejo de la clasificación económica de los Presupuestos Generales del Estado, pues es el Estado quien recibe la totalidad de los fondos procedentes de la UE y quien los reparte posteriormente (de ahí que, por

ejemplo, la mayoría de las transferencias de capital que aquí se recogen se vayan a transformar posteriormente en inversión productiva).

Se aprecia, por tanto, cómo el grueso del gasto del Plan se concentra en la rúbrica de capital, poniendo de manifiesto la vocación inversora del Plan. Esta planificación del gasto evitará que el gasto público en inversión pública se resienta en los próximos años, como suele ser habitual tras las crisis económicas, evitando así un deterioro de los fundamentales de la economía española. Además, este gasto en capital también pretende servir de catalizador de la inversión privada.

4.3.4. Comparación con las previsiones de la Comisión

Para dar cumplimiento al artículo 4.1 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, y al artículo 6 del Real Decreto 337/2020, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, estas previsiones presupuestarias se comparan a continuación con las previsiones más actualizadas de la Comisión Europea (CE), las previsiones de otoño, que abarcan los ejercicios 2022 y 2023.

Cuadro 22. Comparación con las previsiones de la Comisión Europea

	% del PIB 2022		2023	
	<i>España</i>	<i>Comisión Europea</i>	<i>España</i>	<i>Comisión Europea</i>
Ingresos totales	42,0	42,0	41,8	40,7
Gastos totales	47,0	47,2	45,6	44,9
Déficit público	-5,0	-5,2	-3,9	-4,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y Función

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En relación a 2022, la previsión de déficit público se sitúa en el 5,0% del PIB, por debajo de las previsiones de la Comisión Europea (CE), que lo estima en un 5,2%. No obstante, existen diferencias tanto en el volumen total de ingresos como de gastos previsto.

La Comisión Europea estima una ratio de ingresos sobre el PIB del 42,0% frente al similar 42,0% del Gobierno. Si bien, debe indicarse al respecto que la previsión de la CE data del mes de octubre, mientras que la del Gobierno se ha actualizado con ocasión de la elaboración de este documento. Así se ha tenido en cuenta los datos de cierre del ejercicio 2021, que han sido considerablemente mejores a los previstos en el Plan Presupuestario remitido en octubre, y se ha incorporado la actualización del cuadro macroeconómico. Además, la previsión del Gobierno también incluye el impacto de las distintas medidas adoptadas en los últimos meses con motivo de la crisis energética y para paliar los efectos de la guerra de Rusia en Ucrania.

En lo que concierne a los gastos para 2022, la CE los sitúa en el 47,2% del PIB, mientras que la estimación del Gobierno es del 47,0%. De nuevo, la previsión que se incorpora en este documento toma como punto de partida unos datos de ejecución más actuales y que proporcionan una información más precisa de cómo han evolucionado diversas medidas extraordinarias.

En el escenario planteado para 2023 se presentan ciertas diferencias. El Gobierno prevé que el déficit público se sitúe en el 3,9% del PIB, frente al 4,2% estimado por la CE. La diferencia proviene tanto por el lado del ingreso como del gasto. Así la CE sitúa los ingresos en el 40,7% tasa inferior al 41,8% que estima el Gobierno. En lo que respecta al gasto, el Gobierno sitúa la ratio de gastos sobre el PIB en el 45,6%, mientras que la Comisión estima un 44,9%.

4.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal

En el análisis del comportamiento fiscal de las Haciendas descentralizadas conviene destacar en primer lugar el proceso de consolidación fiscal que las Administraciones Territoriales han abordado en la última década.

Tras el considerable impacto en las finanzas autonómicas de la crisis financiera mundial, las Comunidades Autónomas iniciaron en 2015 un proceso de consolidación fiscal, que únicamente se vio levemente alterado coyunturalmente en 2019.

Con el estallido de la crisis sanitaria, inicialmente, habría cabido esperar que la senda de consolidación fiscal de este subsector se alterara de manera significativa, dado que las Comunidades Autónomas constituyen la principal administración competente para la prestación de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales). Sin embargo, la actuación decidida del Estado desde el inicio de la pandemia en 2020, con importantes medidas de apoyo financiero, ha permitido neutralizar ese impacto de modo que el subsector regional ha logrado el equilibrio presupuestario a cierre de 2021.

Ante la paulatina recuperación de la situación sanitaria y de la actividad económica, reforzada con la materialización de las reformas y los proyectos financiados con fondos europeos, se prevé afianzar el proceso de consolidación fiscal de manera que se avance en la disminución de los niveles de deuda pública del conjunto de las Administraciones Territoriales en el periodo de 2023 hasta 2025.

Las Comunidades Autónomas, han registrado una senda de reducción del déficit público hacia el equilibrio presupuestario desde el ejercicio 2015, para lo cual ha sido determinante la positiva evolución de los recursos del sistema de financiación sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación, así como las medidas de apoyo financiero adoptadas por el Estado en los años 2020 y 2021 (Cuadro 23).

Cuadro 23. **Saldo fiscal CCAA**

	% del PIB
2012	-2,0
2013	-1,6
2014	-1,8
2015	-1,8
2016	-0,9
2017	-0,4
2018	-0,3
2019	-0,6
2020	-0,2
2021	0,0

Fuente: Intervención General del Estado

En segundo lugar, cabe destacar que a pesar de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021, aprobada mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, posteriormente ratificado por el Congreso de los Diputados el 20 de octubre del mismo año, se fijaron referencias de déficit a las AATT para estos ejercicios. Así, en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 5 de octubre de 2020 se comunicó a las CC.AA. que las tasas de referencia respecto al déficit había de servir para guiar el funcionamiento presupuestario ordinario de los ejercicios 2020 y 2021.

Estas referencias de déficit, el refuerzo de las medidas de suministro de información y el seguimiento continuo de las finanzas autonómicas también han contribuido a la contención del crecimiento de la deuda del subsector que ha recuperado en 2021 la senda de reducción registrada entre 2017 y 2019, habiendo registrado al cierre de 2021 una disminución de 1,2 puntos porcentuales con respecto al ejercicio anterior situándose en el 25,9% del PIB (312.585 millones de euros según la estadística del Banco de España).

La suspensión de las reglas fiscales se ha hecho extensiva al ejercicio 2022 en línea con la recomendación de la Comisión Europea. En este sentido, el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2021, al aprobar el techo de gasto de los PGE 2022, acordó el mantenimiento de la suspensión de las reglas fiscales, acuerdo que fue ratificado por el Congreso de los Diputados el pasado 13 de septiembre. En la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 28 de julio de 2021 se comunicó una tasa de referencia del -0,6% del PIB para el conjunto del subsector CC.AA. en 2022.

En el ámbito de las Entidades Locales también ha proseguido el proceso de consolidación fiscal, a pesar de los efectos derivados de la pandemia y aun cuando se han suspendido las reglas fiscales. Globalmente, las entidades locales han obtenido superávit desde 2012 (Cuadro 24).

Cuadro 24. **Saldo fiscal EE.LL.**

	% del PIB
2012	0,3
2013	0,6
2014	0,5
2015	0,4
2016	0,6
2017	0,6
2018	0,5
2019	0,3
2020	0,3
2021	0,3

Fuente: Intervención General del Estado

A esta evolución ha contribuido la aplicación del principio de estabilidad y de la regla de gasto hasta 2019, de tal forma que, el aumento de ingresos unido al control de la eficiencia de gasto, ha permitido lograr el objetivo de equilibrio, incluso en el actual marco de suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021. Asimismo, debe destacarse que, en ese escenario de consolidación fiscal, el nivel de deuda de las corporaciones locales se mantiene en niveles reducidos, el 1,8% del PIB a diciembre de 2021 (22.068 millones de euros, según el Banco de España), con un mínimo aumento en términos absolutos de 171 millones de euros (tasa de variación anual del 0,8%), respecto de 2020.

La suspensión de las reglas fiscales para el subsector de la Administración Local también se ha acordado fijando paralelamente una tasa de referencia de equilibrio (0,0% del PIB) para 2022. Esta también lo fue para el año 2020, mientras que, en 2021, se consideró una referencia de déficit del -0,1% del PIB.

4.4.1. Comunidades Autónomas (CC.AA.)

Efectos de la crisis sanitaria del COVID-19 2020-2021:

Tal y como se ha señalado anteriormente, la neutralidad de los efectos de la pandemia en las finanzas autonómicas, ha permitido continuar la senda de consolidación del subsector, favorecida por las medidas de apoyo del Estado, que se han concretado fundamentalmente en las siguientes actuaciones:

- **Puesta a disposición inmediata de recursos adicionales a las CC.AA.** mediante el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, actualizándose las entregas a cuenta de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica: 2.867 millones de euros adicionales para las CC.AA. de régimen común, de los que pudieron disponer en los meses marzo y abril de 2020. Esta medida, junto al favorable efecto de la liquidación del ejercicio 2018, supuso un aumento interanual de los recursos del sistema sujetos a entrega a cuenta y liquidación de 7.675 millones de euros.

- **Distribución de recursos adicionales en materia de servicios sociales**, mediante el Fondo Social Extraordinario, y prestaciones en favor de familias beneficiarias de ayudas o becas de comedor, por importe de 300 y 25 millones de euros, respectivamente. También se efectuaron aportaciones adicionales en materia sanitaria por importe de 300 millones de euros.
- **Creación del Fondo COVID** mediante Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento. Dicho Fondo, de carácter no reembolsable, ha supuesto la percepción de recursos extraordinarios para paliar los efectos del COVID-19 por un importe global de 16.000 millones de euros adicionales a los del Sistema de Financiación Autonómica, dividido en cuatro tramos que se han abonado sucesivamente a lo largo del ejercicio 2020, atendiendo a criterios representativos del gasto sanitario, del gasto en educación y de caída de ingresos.
- **Dotación extraordinaria prevista en el artículo 117 de la Ley 11/2020**, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, por importe de 13.486 millones de euros, instrumentado mediante el Real Decreto 684/2021, de 3 de agosto, por el que se establecen la distribución y los aspectos necesarios para poder efectuar el libramiento de la dotación adicional de recursos para las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla.
- **Asunción por el Estado del coste de las vacunas para hacer frente al COVID-19**, de manera que, aunque se han considerado consumos intermedios de las CC.AA. por importe de 1.183 millones de euros, se ha recogido paralelamente una transferencia procedente de la AGE por idéntico importe.

La información que han suministrado las CC.AA. al Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre los impactos en términos presupuestarios de la crisis sanitaria, en virtud del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, evidencian las siguientes cifras:

En el ejercicio 2020 los efectos del COVID, descontados los efectos en ingresos y gastos derivados del Fondo Social Extraordinario, becas comedor, aportaciones adicionales del plan de vivienda y variaciones en las políticas activas de empleo, ascendieron en materia de gastos a 13.852,67 millones de euros, de los cuales 8.308,63 millones de euros afectaron al ámbito sanitario y socio sanitario, mientras que 1.447,72 millones de euros se correspondían con efectos en Educación. Atendiendo a la naturaleza económica de los gastos, cabe destacar las mayores transferencias o subvenciones a familias y empresas que ascendieron a 2.923,24 millones de euros. En materia de ingresos cabe citar la caída de 5.776,05 millones de euros, de los cuales 2.511 millones correspondían a los principales tributos cedidos afectados, esto es, el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y los Tributos sobre el juego, así como

los tributos de gestión propia de Canarias y Comunidad Foral de Navarra y las menores aportaciones recibidas de las Diputaciones Forales en el País Vasco.

Atendiendo a las cifras anteriormente referidas, y una vez descontados los impactos de ingresos de las Comunidades Forales, no financiadas por el Fondo Covid, cabe apreciar gran consistencia entre los efectos covid producidos en el ejercicio 2020 y la dotación global del Fondo inicialmente considerada.

En el ejercicio 2021 los efectos del COVID comunicados en materia de gastos ascienden a 19.050,78 millones de euros, importe que ascendería a 13.884 millones de euros, una vez descontada la cantidad de 5.166,78 millones de ayudas otorgadas de la línea covid del RD-ley 5/2021 y que han contado con financiación específica del Estado. De dicho importe 7.209,41 millones se corresponden con gasto sanitario y socio sanitario (sin incluir el impacto de las vacunas del COVID-19), mientras que 2.026,52 millones de euros se producen en materia de Educación, al contemplarse los efectos globales en 2021 de los dos cursos escolares. Por su parte, las transferencias a familias y empresas distintas de la línea covid han supuesto 3.544,88 millones de euros. Por último, los efectos de menores ingresos registrados en el año 2020 prácticamente habrían revertido.

Al igual que ocurrió en el ejercicio 2020 cabe apreciar la alineación existente entre la dotación extraordinaria prevista de 13.486 millones de euros para 2021 y los efectos COVID que finalmente se han producido en dicho periodo.

Finalmente, hay que contemplar los eventuales impactos que han podido producirse en los plazos de pago de las operaciones comerciales, en la medida en que la crisis sanitaria ha determinado un incremento notable de dichas operaciones, especialmente en el ámbito sanitario. Así, las operaciones comerciales han registrado un incremento sobre 2019, año previo a la pandemia, del 8,89% en el ejercicio 2020 y del 14,09% en el ejercicio 2021, porcentajes que en el ámbito sanitario se elevan al 14,59% y 16,95%, respectivamente. Las medidas de apoyo financiero, así como los recursos asignados del Fondo de Financiación de CC.AA., han permitido que los pagos efectuados de naturaleza comercial se incrementen incluso a una tasa mayor sobre los registrados en el ejercicio 2019, suponiendo un 14,42% más para 2020 y un 17,23% en 2021. Ello ha facilitado que el Periodo Medio de Pago del mes de diciembre de 2021 alcance el valor mínimo de la serie histórica, con 21,14 días, frente a los 37,14 días con los que se cerró el ejercicio 2019, registrando así mismo un descenso de la deuda comercial en esos dos años del 33,10%.

Cierre del ejercicio 2021:

El cierre de 2021 para el subsector CC.AA. asciende a una necesidad de financiación de 334 millones de euros, el -0,03% del PIB regional, registrando una notable mejora sobre la previsión del -0,6% prevista en el plan presupuestario. Esta evolución más favorable sobre la anteriormente prevista se debe fundamentalmente al buen comportamiento registrado de los tributos cedidos, y en especial del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como por el alto grado de ejecución de los fondos europeos tradicionales. También cabe citar el desplazamiento al ejercicio 2022 de una parte de los importes de las ayudas y reintegros de la línea covid del Real Decreto-ley 5/2021 por un importe aproximado de una décima del PIB, circunstancia que junto a los efectos de la presión inflacionista en el gasto autonómico justifican la previsión de cierre del subsector proyectada hasta el -0,8%.

Presupuestos para el ejercicio 2022:

Han aprobado Presupuestos para el ejercicio 2022 todas las CC.AA., salvo Andalucía y Castilla y León, que los han prorrogado. Con carácter general, las CC.AA. han tomado como referencia a la hora de elaborar sus presupuestos para 2022, la tasa de referencia del -0,6% del PIB regional. Con respecto a las Comunidades Forales, han efectuado sus previsiones con una referencia del -0,9%, atendiendo a las especialidades de su régimen tributario y de ingresos, en línea con la senda considerada en el ámbito de la Comisión Mixta con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comisión Coordinadora con la Comunidad Foral de Navarra, celebradas en los meses de julio y diciembre de 2021, respectivamente. En todo caso, los niveles de déficit público considerados por el conjunto del Subsector se sitúan en línea con la referencia indicada del -0,6%.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, debe indicarse que las Comunidades Autónomas de Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura y Región de Murcia, han previsto una necesidad de financiación en sus presupuestos del -0,7%, -1,0%, -1,7% y -0,9% respectivamente, que supera la tasa de referencia establecida, si bien en el caso de Illes Balears se debe a modificaciones en el PIB considerado desde el momento de presentación de su proyecto de presupuestos. Por otro lado, cabe citar, por el volumen que representa, que la C. Valenciana ha previsto dos partidas presupuestarias en su presupuesto de ingresos por importe global de 2.336 millones de euros no previstas en los Presupuestos Generales del Estado, de los cuales 1.336 millones de euros se corresponden con mayores recursos previstos en relación al sistema de financiación y 1.000 millones de euros con transferencias extraordinarias del Estado. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su decreto de prórroga presupuestaria para 2022, ha previsto una transferencia extraordinaria del Estado por importe de 943 millones de euros que tampoco está prevista en los Presupuestos Generales del Estado. En todo caso, debe considerarse que las Comunidades Autónomas referidas, a excepción de Andalucía, deben acordar con el Ministerio de Hacienda y Función Pública un plan de ajuste por su adhesión al FLA 2022 donde deben ajustar sus escenarios a la tasa de referencia establecida.

La comparativa de los presupuestos de las CC.AA. del ejercicio 2022 con los presupuestos y la ejecución del ejercicio 2021 se contempla en el Cuadro 25. A este respecto cabe señalar que la evolución de la previsión de los ingresos tributarios se ve condicionada por el buen comportamiento en 2021 de tributos no integrados en el sistema de entregas a cuenta y liquidación. Por su parte, en los presupuestos del ejercicio 2022 se produce la incorporación de un mayor volumen de recursos procedentes de los fondos Next-Generation EU, que ascienden a un importe global de 7.083,09 millones de euros, frente a los 2.418,79 millones de euros de los presupuestos de 2021, aunque los ingresos recibidos al cierre del ejercicio han registrado un importe sensiblemente superior.

En la previsión de ingresos procedentes de transferencias de la Administración Central hay que tener en cuenta que en el ejercicio 2022 se han incorporado por las CC.AA. previsiones derivadas de la compensación del SII IVA y la compensación de eventuales efectos de liquidaciones negativas del sistema de financiación del ejercicio 2020, en línea con las previsiones que se recogen en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, que prevén una dotación global de 7.004 millones de euros, mientras que en los presupuestos del ejercicio 2021 se incluían las previsiones de la dotación extraordinaria de 13.486 millones de euros prevista en el artículo 117 de la ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2021. En todo caso, los presupuestos del ejercicio 2021 no recogían los recursos asignados a cada Comunidad de la línea covid prevista en el Real Decreto - Ley 5/2021, que al cierre del ejercicio ha supuesto transferencias a las CC.AA. por importe de 6.973,87 millones de euros y reintegros de estas al Tesoro Público por cuantía de 776,58 millones de euros.

Asimismo, las ayudas procedentes de la línea COVID tampoco estaban contempladas en el presupuesto de gastos del ejercicio 2021 de las CC.AA., aunque al cierre del ejercicio han determinado un importe de resoluciones en favor de los beneficiarios de 5.177,22 millones de euros.

Cuadro 25. Presupuestos para el ejercicio 2022 CCAA

Tasas de variación interanual

Total CCAA	Presupuesto 2022/2021	Derechos y Obligaciones Reconocidas	Derechos y Obligaciones Reconocidas ajustadas
Cap. 1,2,4. Imptos. y Transf. corrientes	2,4	-7,7	-7,7
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	-4,3	-3,2	-3,2
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	12,6	-15,8	-15,8
ITP y AJD	38,4	-2,3	-2,3
Resto de impuestos	13,6	6,8	6,8
Resto de Transferencias corrientes	15,9	-23,5	-23,5
3. Tasas, precios públicos y otros Ingresos	14,5	8,0	8,0
5. Ingresos Patrimoniales	3,9	5,0	5,0
6. Enajenación Inversiones Reales	4,4	143,9	143,9
7. Transferencias Capital	40,7	0,3	0,3
Ingresos no financieros	4,5	-6,7	-6,7
1. Gastos Personal	4,6	1,6	1,4
2. Gastos corrientes en bienes y svcs.	0,2	-5,8	-6,3
3. Gastos Financieros	-14,1	4,0	4,7
4. Transferencias Corrientes	6,2	-11,4	-11,6
5. Fondo de contingencia	-35,4	-	-
6. Inversiones Reales	23,6	82,1	83,5
7. Transferencias Capital	15,4	42,1	43,5
Gastos no financieros	5,0	0,9	0,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Estrategia fiscal. Medidas discrecionales en 2022 de las CC.AA.:

En primer lugar, cabe señalar que en 2021 se ha ido concretando la recuperación progresiva de la recaudación de determinadas figuras tributarias, destacando las relativas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y Tributos sobre el juego, así como las relativas a impuestos indirectos en el ámbito de Canarias y Comunidad Foral de Navarra y a las aportaciones efectuadas por las Diputaciones Forales al País Vasco. También se han materializado las previsiones en el ámbito de los gastos para 2021 sobre el impacto aún notable de algunos efectos de la crisis sanitaria, especialmente en el ámbito sanitario, donde se esperaba mantener el refuerzo de personal realizado a lo largo del ejercicio 2020, al igual que en el ámbito educativo.

En relación a las medidas discrecionales adoptadas por incidencia del COVID-19 cabe señalar, en materia de ingresos, la recuperación en 2021 de los aplazamientos y fraccionamientos de pagos acordados en el ejercicio 2020, de manera que en términos diferenciales se prevé una menor recaudación en 2022 y 2023 por importe de 193 y 32 millones de euros, respectivamente. Asimismo, se prevé que las bonificaciones, reducciones, exenciones, deducciones y modificación de tipos reviertan en el ejercicio 2022 con un impacto positivo diferencial de 186 millones de euros. Respecto a los gastos, tras consolidar en 2021 buena parte de las ayudas y transferencias autonómicas

adoptadas en el ejercicio anterior distintas de la línea covid, para seguir dando apoyo financiero al tejido productivo, se espera su reversión a partir del ejercicio 2022, al igual que las medidas en materias de servicios y suministros e inversiones. En todo caso, cabe considerar que se prevé el mantenimiento en 2022 de determinados efectos en materia de educación, así como la progresiva absorción de los refuerzos de personal sanitario realizado desde el inicio de la pandemia de manera que se alcance progresivamente la normalización de las listas de espera y de la atención de las patologías no COVID que se han visto desplazadas en cierta medida durante los últimos ejercicios.

Respecto a medidas discrecionales no asociadas al COVID-19, por lo que se refiere a ingresos, destaca en primer lugar el efecto de las medidas adoptadas en el ámbito de los impuestos medioambientales, para las que se prevé un incremento recaudatorio interanual de 168, 98 y 500 millones de euros en los ejercicios 2021, 2022 y 2023, integrando en el último ejercicio el previsible efecto de la implantación del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos. En el ejercicio 2022 se espera que impacten, por otro lado, medidas que determinaran una menor recaudación en el Impuesto sobre Transmisiones patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, por reducción de tipos, así como en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, con origen tanto en medidas de reducción progresiva de su tributación, en ampliaciones de plazo que revertirán en ejercicios siguientes o en la reversión de ingresos extraordinarios del ejercicio 2021. Por su parte, en dicho ejercicio se esperan, así mismo, efectos positivos procedentes de la enajenación de inmovilizado.

En cuanto a las medidas con impacto en gasto, debe hacerse mención a la reversión en 2022 tanto de parte de las medidas adoptadas en materia de personal en los ejercicios previos, sin perjuicio de impactos de medidas en materia de carrera profesional, como de las generadas en materia de farmacia y productos sanitarios derivadas de las compensaciones monetarias realizadas hasta 2021 con origen en el convenio suscrito con Farmaindustria.

De esta manera, la evolución de los ingresos en 2022 vendrá determinada por una caída moderada en los recursos del sistema de financiación sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación, con origen fundamentalmente en la liquidación de los recursos del ejercicio 2020, al verse compensada por la transferencia prevista por la AGE para neutralizar tal efecto. En todo caso, en términos de recursos no financieros la caída de los mismos obedece a que la evolución positiva de los recursos del sistema que operan como transferencias de la AGE y de las propias transferencias previstas por la AGE para 2022 no llegan a compensar la caída por las transferencias de 2021 relativas a la dotación extraordinaria, a las ayudas de la línea COVID y al gasto en vacunas. Por la vía del gasto, cabe esperar que los impactos presupuestarios de la crisis sanitaria en el ejercicio 2022 sean notablemente más moderados según lo señalado anteriormente, impactando en este caso en términos de mayores empleos las liquidaciones negativas del sistema de financiación, minorándose por otro lado las ayudas otorgadas de la línea COVID del Real Decreto – Ley 5/2021.

Estrategia fiscal. Evolución tendencial prevista a partir de 2022:

Respecto al escenario previsto para el año 2023 del subsector CC.AA., cabe considerar, en línea con lo previsto en el programa de estabilidad del pasado ejercicio, que los efectos producidos por el COVID, especialmente en materia de personal, se vayan absorbiendo progresivamente para retomar la atención a patologías no COVID y la normalización de las listas de espera. En todo caso, el comportamiento de los ejercicios 2023 y siguientes vendrá condicionado por la positiva evolución prevista en los recursos del sistema de financiación, que, junto a la materialización de los fondos relativos al REACT-EU y al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ha de facilitar que las finanzas autonómicas se desenvuelvan en un marco de equilibrio presupuestario.

Por lo que respecta a los efectos de medidas no COVID puede destacarse que en el ejercicio 2023, sin perjuicio de la adopción de determinadas medidas de eficiencia en la gestión de los gastos públicos, se espera la materialización de reducciones tributarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se verían compensadas con los efectos anteriormente referidos en materia de impuestos medioambientales. Por otro lado, se espera la reversión de medidas de enajenación de inmovilizado de ejercicios precedentes.

4.4.2. Entidades Locales (EELL)

Hechos relevantes en 2021:

En el ejercicio de 2021, de acuerdo con la ejecución trimestral de los presupuestos (datos presupuestarios sin ajustes de contabilidad nacional), los efectos totales de la pandemia en el ámbito de las EELL se cuantifican en 1.217 millones de euros, de los cuales 913 millones se derivarían del incremento del gasto y 304 millones a caída de ingresos.

Por lo que se refiere al incremento del gasto, se habría producido en 1.914 entidades (1.876 municipios y 38 diputaciones provinciales) y la mayor cuantía correspondería a los ayuntamientos (el 71% del total citado de 913 millones de euros). El gasto derivado de la pandemia representa, en aquellas entidades, el 2,8% del gasto no asociado a esta situación extraordinaria en los grupos de programa de gasto analizados, y el 2,7% del gasto no financiero total, en esos mismos grupos. Por áreas de gasto, son las correspondientes a los servicios públicos básicos (fundamentalmente, recogida, gestión y tratamiento de residuos) y a las actuaciones de protección y promoción social las más relevantes, seguidas de las actuaciones de carácter económico. El gasto en recogida, gestión y tratamiento de residuos, asistencia social primaria y en apoyo al comercio, turismo y PYMEs representa el 62,1% del gasto devengado y asociado al COVID-19.

Como se ha indicado antes, con carácter general, las EELL han reducido sus ingresos en 304 millones de euros, de los que el 68% se derivan de la caída de la actividad económica y un 32% se debe a medidas discrecionales.

El impacto en la reducción de ingresos tributarios ha sido más acentuado en las tasas y otros ingresos, siendo también significativo en los impuestos indirectos como consecuencia del impacto que ha tenido la caída de la actividad en el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, en el Impuesto sobre la producción, los servicios y la importación (IPSI), que afecta a Ceuta y Melilla, y en los recursos del régimen especial fiscal de Canarias correspondientes al Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias (AIEM) y al Impuesto general indirecto canario (IGIC).

En 2020, se posibilitó la utilización del superávit de 2019 para financiar inversiones financieramente sostenibles en gasto social y en vehículos no contaminantes, con un límite, respectivamente, del 20% y del 7% del importe del superávit o del remanente de tesorería para gastos generales (de la menor) que, como máximo, podían destinar a aquellas inversiones. En aquellos casos en los que no se completó en 2020 el procedimiento de ejecución del gasto en aquellas actuaciones, se pudo hacer en 2021.

Por otra parte, ha sido 2021 el primer ejercicio completo en el que ha podido tener efecto la suspensión de las reglas fiscales. Sin embargo, con carácter general, las EELL han respetado el principio de estabilidad presupuestaria presentando un superávit al cierre del ejercicio que, según datos de la IGAE, se sitúa en el 0,27% del PIB.

El 8 de junio de 2021 se aprobó una norma (Real Decreto 407/2021) regulando la concesión directa de subvenciones a favor de las EELL que prestan el servicio de transporte público, por un importe total de 405 millones a favor de aquéllas y a partir de la información que suministraron referida al año 2019, el ejercicio inmediatamente anterior a la pandemia, con el fin de compensar la caída de ingresos producida en 2020 como consecuencia del COVID-19.

Se aprobaron medidas de apoyo financiero mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que recogió la posibilidad de que los ayuntamientos que se adhiriesen al Fondo de Ordenación, del Fondo de Financiación a Entidades Locales, formalizasen préstamos para la cancelación de la deuda pendiente con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y con la Tesorería General de la Seguridad Social, ya se esté cancelando mediante retenciones de la participación en tributos del Estado o mediante acuerdos de aplazamiento o fraccionamiento. El importe de esta medida se ha situado finalmente en 305,8 millones de euros.

También mediante aquella Ley, se posibilitó la autorización para la conversión de deuda a corto plazo en operaciones de crédito a largo plazo por EELL que en 2018 o en 2019 presentaron remanente de tesorería para gastos generales negativo, o que, en alguno de aquellos ejercicios, registraron ahorro neto negativo, y se permitió concertar con entidades de crédito operaciones de refinanciación o de sustitución de los préstamos formalizados con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores ayudando a aumentar la liquidez de las entidades locales y a consolidar la mejora de su situación financiera. A esta medida se acogieron 23 entidades locales por importe total de 30 millones de euros.

Por último, en lo que se refiere a medidas de apoyo financiero a EELL, mediante Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 25 de junio de 2021, se permitió la agrupación de préstamos formalizados hasta 31 de diciembre de 2020 con el Fondo de Financiación a Entidades Locales, así como la ampliación en 5, 7 o 10 años, del período de amortización a determinadas entidades locales que tienen que asumir elevadas cargas financieras a partir de este año, con fuerte impacto en sus niveles de ahorro, o que se encuentran en una situación de elevado riesgo financiero. La medida ha beneficiado finalmente a 158 entidades con una deuda global con aquel Fondo de 3.441 millones de euros.

Para concluir los hechos relevantes en 2021, cabe señalar la aprobación por el Gobierno (por Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados) de la modificación del impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, para adecuarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este es un impuesto potestativo, que actualmente aplican 3.737 ayuntamientos y el importe total de los derechos liquidados por el mismo se sitúa en torno a 2.400 millones de euros. Es difícilmente evaluable el impacto de dicha revisión, ya que es un tributo que depende de múltiples factores: gestión por los propios ayuntamientos, fase del ciclo económico, situación del mercado inmobiliario. Incluso con la norma citada, la recaudación de los ayuntamientos podría aumentar si predominasen períodos de generación de plusvalías no superiores a 5 años.

Presupuestos y hechos relevantes en 2022:

De acuerdo con los presupuestos de 2022 remitidos por las entidades locales cabe prever un crecimiento moderado del gasto respecto del 2021, concentrado fundamentalmente en los capítulos de gastos de personal, compras de bienes y servicios, de inversiones y en transferencias a otras administraciones públicas. Dicho incremento estaría propiciado principalmente por la suspensión de las reglas fiscales.

Una fuente de financiación del gasto de las entidades locales lo constituye el remanente de tesorería para gastos generales cuyo empleo, como activo financiero, podría dar lugar a un déficit (o a un menor superávit) de las entidades locales (que están obligadas a presentar equilibrio o superávit), en términos de contabilidad nacional, y también a un incremento del gasto con incumplimientos de la regla de gasto en caso de estar activada. Con la suspensión de las reglas fiscales las entidades locales pueden destinar recursos para contribuir, en sus respectivos ámbitos, a paliar los efectos de la crisis actual. Sin embargo, aquellas consecuencias no se han observado en 2021 y cabe considerar que tampoco se producirán en 2022, ya que el citado remanente de tesorería incluso se ha incrementado en 2021, respecto de 2020.

La variación observada en los presupuestos iniciales de 2022, comparada con los de 2021 y con los derechos reconocidos y obligaciones reconocidas, según datos del cuarto trimestre de 2021, es la siguiente a nivel de capítulo, y de acuerdo con criterios presupuestarios, sin ajustes de contabilidad nacional:

Cuadro 26. Presupuestos para el ejercicio 2022 EELL

Tasas de variación interanual		
Total EELL	Ppto. 2022/2021	Ppto. 2022/DRN 2021
1. y 2. Total impuestos	6,6	1,5
3. Tasas, precios públicos y otros ing	0,1	3,7
4. Transferencias corrientes	4,3	-1,4
5. Ingresos patrimoniales	-0,8	30,6
Ingresos Corrientes	4,9	1,2
6. Enajenación de inversiones reales	-10,2	36,3
7. Transferencias de capital	12,5	23,5
Ingresos de capital	5,7	26,5
Ingresos no financieros	4,9	1,8
1. Gastos de personal	1,5	6,6
2. Gastos en bienes corrientes y servicios	2,1	15,2
3. Gastos financieros	-10,5	2,1
4. Transferencias corrientes	9,2	1,1
5. Fondo de contingencia	3,4	0,0
Gastos corrientes	3,7	8,4
6. Inversiones reales	1,8	10,5
7. Transferencias de capital	-5,0	-27,1
Gastos de capital	1,1	5,5
Gastos no financieros	3,4	8,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En 2022, es relevante el fuerte incremento de la participación en tributos del Estado, debido al incremento previsto de los ingresos tributarios del Estado, que es el índice de evolución aplicable en aquel recurso financiero. Se debe significar que las entregas a cuenta de aquella participación se incrementan un 13,4% con respecto a 2021, situándose en 22.062 millones de euros (incremento de 2.610 millones de euros), y, si se considera la liquidación definitiva del año 2020, el incremento sería de 2.191 millones de euros, el 11,0%.

Asimismo, con arreglo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, se han aprobado medidas para compensar tanto el impacto que la implantación del SII IVA tuvo en aquella participación en 2017, como el que tendrá el reintegro de las liquidaciones definitivas negativas de esta participación correspondiente a 2020, que se calculará en 2022. Ambas dotaciones contarán con recursos extraordinarios de 1.228 millones de euros en el año 2022.

De ese conjunto de medidas, las entidades locales tendrán en 2022 una mayor financiación por importe de 3.419 millones de euros, respecto de 2021.

Por otra parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 ha regulado un procedimiento de pagos a proveedores con cargo al Fondo de Financiación a Entidades Locales destinado a EELL con un período medio de pago global a proveedores superior a treinta días según la información suministrada al Ministerio de Hacienda y Función Pública y publicada, correspondiente a alguno de los meses de diciembre de 2020, marzo o junio de 2021.

Para atender esos pagos, así como los que habitualmente financia el Fondo de Financiación a EELL, se ha dotado en los PGE de 2022 un crédito con 3.000 millones de euros. Hasta la fecha, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha adoptado acuerdos los pasados 14 de febrero y 5 de abril, por importes de 399,69 millones de euros para financiar las necesidades habitualmente cubiertas por aquel Fondo y de 201,98 millones de euros para financiar las deudas con proveedores.

A partir de 2022 se reforzará el principio de transparencia en el ámbito local, ya que se aplicarán retenciones de la participación en tributos del Estado a aquellas EELL que no remitan al Ministerio de Hacienda y Función Pública información de sus presupuestos o de las líneas fundamentales de estos.

Aunque las reglas fiscales se encuentren suspendidas, se mantiene la eficacia jurídica de la normativa reguladora de las haciendas locales y su aplicación tanto en la gestión presupuestaria como en el régimen de endeudamiento. Cabe recordar que, según aquella normativa, las entidades locales deben aprobar en equilibrio (con criterios presupuestarios) sus presupuestos generales, así como cada uno de los que los integran.

4.4.3. Reforma del Sistema de Financiación

En relación con la reforma del Sistema de Financiación Autonómica, en los últimos meses se ha intentado avanzar en el diseño de una propuesta de consenso. En este sentido, el 3 de diciembre de 2021 fue remitido a todas las Comunidades Autónomas de régimen común y a las ciudades de Ceuta y Melilla un documento para iniciar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica.

Tal y como se comprometió, el Gobierno ha trasladado una propuesta de cálculo de población ajustada, una de las variables esenciales del modelo de financiación y que determina el reparto de los recursos en función de circunstancias demográficas, sociales o territoriales.

El hecho de que el Gobierno central traslade a las Comunidades Autónomas de régimen común un documento inicial que dé pie a abordar la reforma del modelo de financiación, estableciendo un diálogo multilateral, supone un cambio respecto a reformas de modelos anteriores. En concreto, se trata de una propuesta realizada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública que ha compartido con todas las Comunidades Autónomas de régimen común. Un documento que ya ha recibido las aportaciones y observaciones de las CCAA, que están siendo objeto de análisis por parte del Ministerio.

El informe parte de los trabajos previos realizados por la Comisión de Expertos y el Comité Técnico Permanente de Evaluación, lo que significa que se ha tenido en cuenta la opinión de las Comunidades Autónomas que han participado en estos foros.

La propuesta del Gobierno considera que la población ajustada es la variable más representativa de las necesidades de gasto, algo sobre lo que existe un notable consenso.

Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública entiende que es necesario mejorar la fórmula de cálculo y reparto por tipología de gasto. Actualmente, se dispone de más y mejores datos estadísticos que cuando se aprobó el modelo vigente en 2009. Por lo tanto, es posible apostar por un cálculo de población ajustada más realista, sofisticado y con mayor estratificación. El informe remitido incluye un examen exhaustivo de múltiples variables que se podrían tener en cuenta y argumenta los motivos técnicos que llevan a escoger unas en lugar de otras.

Entre estas variables, además del análisis de variables poblacionales asociadas a la sanidad, la educación, los servicios sociales y el resto de servicios autonómicos, se han considerado variables correctivas de carácter geográfico y demográfico como la superficie, la dispersión o la insularidad, que el actual modelo ya contempla, así como otras variables correctivas relacionadas, entre otros aspectos, con los costes fijos vinculados al gasto que tienen impacto en las comunidades menos pobladas.

El informe presentado recoge el espíritu del Gobierno de abordar esta reforma desde el diálogo y la cooperación con los entes territoriales. En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Función Pública plantea una propuesta detallada y elaborada con rigor técnico. El objetivo es abrir un debate leal y riguroso, que supere la dialéctica de comunidades ganadoras y perdedoras, y que apueste por un modelo racional en el que los intereses de todas las comunidades confluyan.

En cualquier caso, el documento remitido a las Comunidades Autónomas de régimen común aborda una parte importante de la reforma del sistema de financiación como es la población ajustada, pero no es el único elemento que configura el sistema de financiación, como pasa en el modelo actual.

La voluntad del Gobierno es ir cubriendo etapas para sacar adelante una reforma del sistema que requerirá de la voluntad de comunidades y formaciones políticas para alcanzar un acuerdo. A medida que se vaya avanzando en estas etapas, se podrán ir conociendo las líneas esenciales de la reforma, como los principales criterios de reparto, niveles de ponderación, diseño y delimitación de los nuevos fondos, etc. Como resultado de lo anterior, dará lugar la correspondiente presentación ante los órganos pertinentes en la medida que se definan estas cuestiones.

Deberá tenerse en cuenta, asimismo, el contenido del Libro Blanco que recoge las sugerencias del comité de expertos en materia fiscal, dado el elevado peso que los tributos cedidos a las CC.AA. tienen en los recursos del Sistema de Financiación Autonómica. Una vez se lleve a cabo el análisis de este Libro Blanco, podrá conocerse la interacción que una posible reforma tributaria podría tener en el SFA.

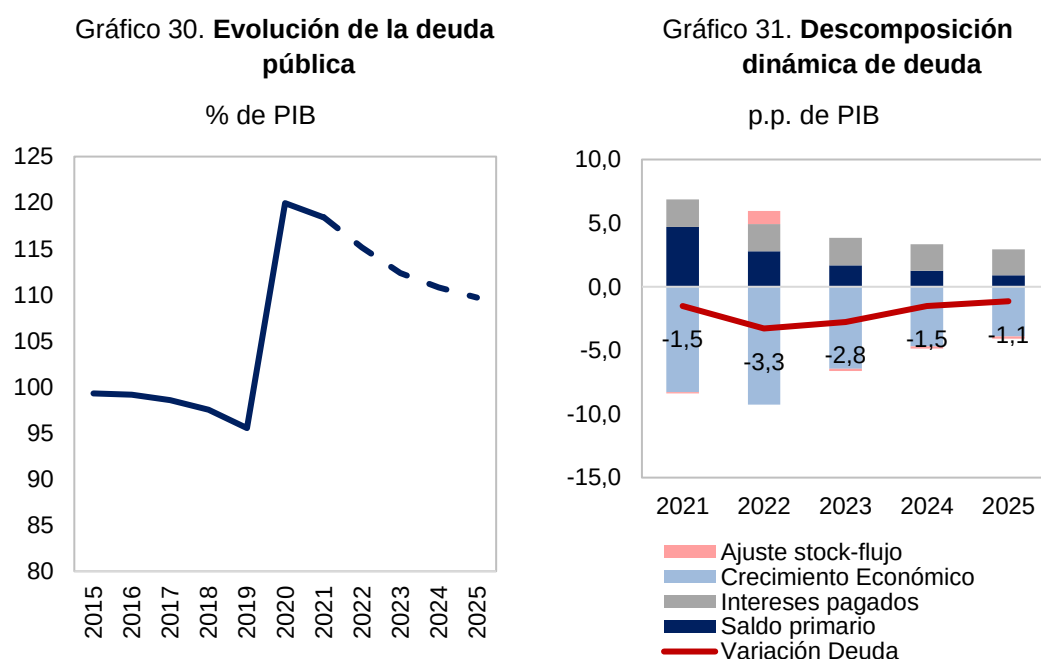
En definitiva, por parte del Gobierno ya se están dando los pasos necesarios para avanzar en la reforma del sistema de financiación autonómica en aras de alcanzar una financiación que sea justa, suficiente, equitativa y solidaria.

En cuanto a la reforma del sistema de financiación local, se podría avanzar en su revisión, si bien debería impulsarse de forma simultánea al proceso que se desarrolle

para el ámbito autonómico, pudiendo ser un punto de partida el informe que presentó la Comisión de Expertos a finales de julio de 2017 respecto del que sería necesaria una valoración de la representación de las entidades locales en la Comisión Nacional de Administración Local. Todo ello sin perjuicio de que, por parte del Estado se continúe en la articulación de medidas que permitan reconducir la situación financiera negativa que presentan un número reducido de Ayuntamientos.

4.5. Previsiones de deuda pública

La deuda pública ha retomado en 2021 la senda descendente que se venía observando en la época pre-pandemia. Se espera que esta tendencia continúe en los próximos años. La fuerte recuperación económica y la reducción del saldo primario reducirán la ratio deuda-PIB hasta situarse cerca de 10 p.p. por debajo del nivel de 2020 al final del horizonte de proyección (Gráfico 30).



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

El Cuadro 27 muestra la evolución de la deuda pública según las previsiones macroeconómicas y fiscales del escenario base (ver sección 6.4.1 para el análisis de sensibilidad de la deuda pública).

Cuadro 27. Dinámica de la deuda pública

% de PIB, salvo indicación en contrario

	2021	2022	2023	2024	2025
1. Ratio deuda / PIB	118,4	115,2	112,4	110,9	109,7
2. Variación en la ratio deuda / PIB	-1,5	-3,3	-2,8	-1,5	-1,1
<i>Contribuciones a la variación en la ratio deuda / PIB</i>					
3. Saldo presupuestario primario	4,7	2,8	1,7	1,3	0,9
4. Intereses pagados	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-8,3	-9,3	-6,4	-4,7	-3,9
6. Otros factores (ajuste stock-flujo)	-0,1	1,0	-0,2	-0,2	-0,2
p.m.: Tipo de interés implícito	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

En 2021, la recuperación de la actividad económica y el buen comportamiento de las cuentas públicas situaron la deuda pública en niveles inferiores a los previstos. La deuda pública alcanzó el 118,4% del PIB tras experimentar una reducción cercana a 1,5 p.p. por el fuerte crecimiento del PIB nominal y la mejor evolución del saldo público respecto a las previsiones. Concretamente, el déficit público se situó en 2021 en -6,8% de PIB, cerca de 1,6 p.p. de PIB por debajo de lo previsto en el DBP. Por otro lado, el fuerte crecimiento nominal observado en 2021 contribuyó a reducir la ratio deuda PIB en 8,3 puntos. Asimismo, el ajuste stock flujo fue de 0,1 puntos de PIB. Todo ello ha contribuido a alcanzar un nivel de deuda cerca de 1,1 puntos de PIB inferiores de lo previsto en el borrador de plan presupuestario remitido a Bruselas el pasado 15 de octubre.

En 2022 se espera que la deuda prolongue la tendencia descendente observada en 2021, situándose la ratio en el 115,2% del PIB. De acuerdo con las previsiones, la deuda pública experimentará una caída de 3,28 puntos de PIB respecto al nivel de 2021, que se explica principalmente por el crecimiento del PIB nominal y por la menor necesidad de financiación esperada de las AAPP.

En línea con el compromiso de ajuste gradual y realista de las finanzas públicas, se espera que la deuda pública continúe una senda descendente apoyada en un fuerte crecimiento económico y una estrategia fiscal prudente. El crecimiento nominal será el factor determinante en la reducción de la deuda pública con una contribución media anual de 5 p.p. entre 2023 y 2025. Esto permitirá compensar la contribución negativa de otros determinantes como el saldo primario o el pago por intereses, que se irá mitigando progresivamente conforme mejora la posición de las finanzas públicas. De hecho, en 2025 se prevé que la deuda pública se sitúe en el 109,7% del PIB, lo que supone una reducción de más de 9 puntos porcentuales en cuatro años, corrigiendo progresivamente uno de los principales desequilibrios macroeconómicos que presenta la economía española.

Cabe señalar el efecto que la reclasificación de SAREB en el sector público, siguiendo la recomendación de EUROSTAT ha generado sobre la serie de deuda

pública. En efecto, en marzo de 2020, se incluyó la SAREB en el perímetro de las Administraciones Públicas, con un importante impacto al alza en el déficit y la deuda pública. En concreto, condujo en términos contables a un aumento en 35.000 millones de euros de los pasivos contingentes y fue computado en la ratio de deuda pública. En marzo de 2022, siguiendo el criterio de EUROSTAT, la reclasificación se ha llevado al inicio de la actividad de la sociedad, revisando las series de déficit y deuda de las AAPP desde 2012, lo cual no ha supuesto la emisión adicional de deuda (Cuadro 28).

Cuadro 28. Impacto de la reclasificación de la SAREB por EUROSTAT

	% del PIB (diferencia en puntos porcentuales)					
	Saldo presupuestario público			Deuda pública		
	Sin SAREB	Con SAREB	Diferencia	Sin SAREB	Con SAREB	Diferencia
2012	-10,7	-11,6	-0,8	86,3	90,0	3,7
2013	-7,0	-7,5	-0,5	95,8	100,5	4,7
2014	-5,9	-6,1	-0,2	100,7	105,1	4,4
2015	-5,2	-5,3	-0,1	99,3	103,3	4,0
2016	-4,3	-4,3	0,0	99,2	102,8	3,6
2017	-3,0	-3,1	-0,1	98,6	101,9	3,3
2018	-2,5	-2,6	-0,1	97,5	100,5	3,0
2019	-2,9	-3,1	-0,2	95,5	98,3	2,8
2020	-10,1	-10,3	-0,2	120,0	120,0	0,0
2021	-6,8	-6,9	-0,1	118,4	118,4	0,0

Fuentes: elaboración propia a partir de IGAE y Banco de España.

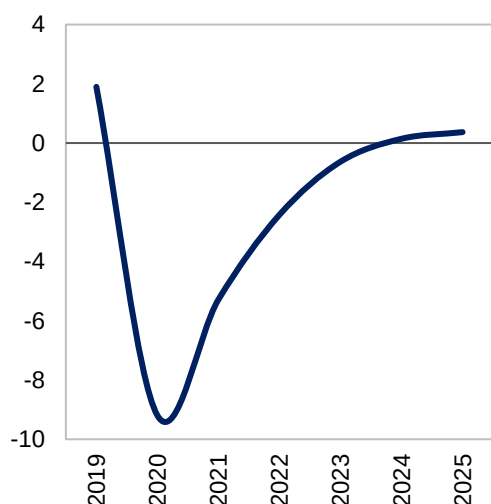
4.6. Orientación de la política fiscal

La pandemia del Covid-19 tuvo un impacto abrupto y muy intenso sobre la posición cíclica de la economía española. En 2020, la caída del PIB observado provocó un aumento de la brecha de producción situándola según las estimaciones disponibles en el -9,2% del PIB potencial (Gráfico 32). En este sentido, el crecimiento potencial⁴ habría retrocedido hasta el 0,1% en 2020 por la menor contribución del factor trabajo y capital. Su progresiva recuperación se puede atribuir al impacto en el capital de las inversiones ligadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y al crecimiento esperado del empleo. Para la evolución de ambos factores son decisivas las reformas estructurales adoptadas a lo largo de 2021. Éstas comenzarán a tener efectos en el crecimiento del PIB de largo plazo conduciendo a un crecimiento del PIB potencial al final del horizonte de proyección en torno al 1,6% (Gráfico 33), muy por encima de las tasas de crecimiento potencial registradas antes de la pandemia⁵.

⁴ De acuerdo con la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del Output Gap (OGWG).

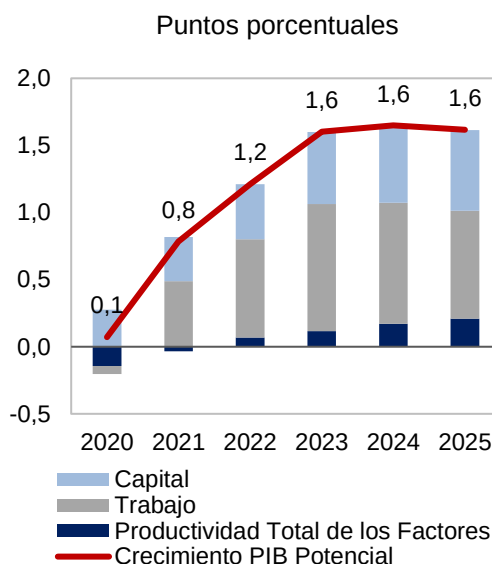
⁵ En el periodo post-crisis financiera y de deuda soberana (entre 2014 y 2019), el crecimiento anual del PIB potencial promedio fue de un 0,6% anual.

Gráfico 32. **Output gap**
% sobre el PIB potencial



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Gráfico 33. **Contribuciones al crecimiento del PIB potencial**

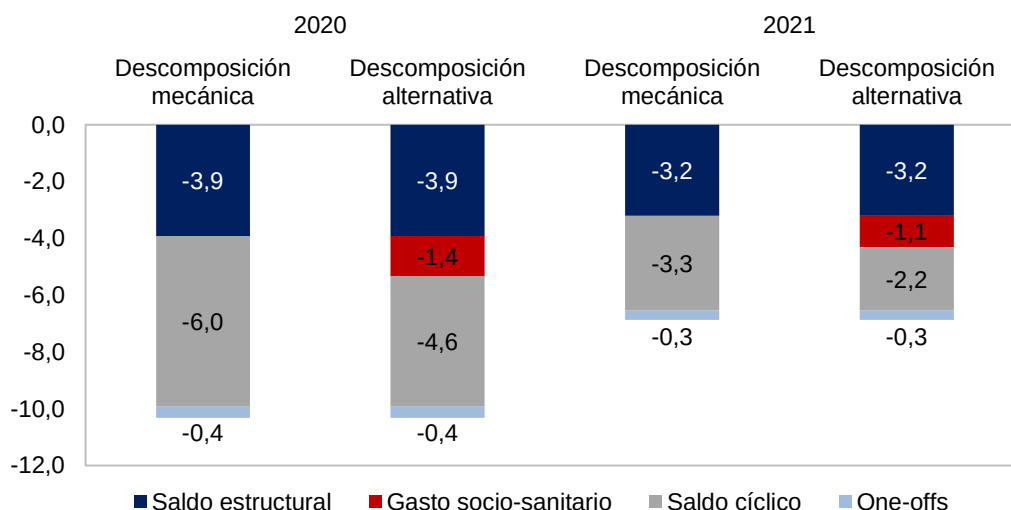


Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

El *shock* de la pandemia conllevó un fuerte deterioro de las finanzas públicas. La caída del PIB observado en 2020 provocó un deterioro del déficit cíclico de la economía española hasta el -6,0% del PIB por los efectos de los estabilizadores automáticos. Al mismo tiempo, el saldo estructural se habría situado en el -3,9% del PIB en 2020.

La aplicación mecánica de la metodología de base no permite una asignación correcta de las medidas y del gasto asociado a la pandemia entre la parte cíclica y la parte estructural del déficit. En efecto, el deterioro del saldo público que la descomposición mecánica recoge como consecuencia de un deterioro cíclico de la economía en realidad responde a la adopción de medidas adoptadas en el ámbito del gasto sanitario y que han sido necesarias para hacer frente a la pandemia. La existencia de medidas discrecionales esencialmente de corte sanitario debería diferenciarse de los conceptos de saldo estructural y cíclico tradicionales. En efecto, estas medidas adoptadas en el ámbito del gasto sanitario no están ligadas completamente al comportamiento del ciclo económico sino a la evolución de la crisis sanitaria pese a que la descomposición tradicional recogería su impacto en el componente de saldo cíclico. En definitiva, la extraordinaria naturaleza del *shock*, de características no solo económicas sino también sanitarias para hacer frente a la pandemia obligan a interpretar los resultados de la metodología con cautela. Por ello, en el Gráfico 34 se estima la contribución de las medidas de gasto sanitario en el saldo cíclico en los años 2020 y 2021.

Gráfico 34. **Descomposición del saldo público.**



Nota: El gasto socio-sanitario es una estimación y no incluye el gasto en esquemas de protección de rentas.

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

La recuperación económica, la buena evolución de los ingresos tributarios en 2021 y la paulatina retirada de las medidas de gasto corriente vinculadas a la lucha contra el Covid explican la corrección del déficit público registrada en 2021 y esperada para 2022. La recuperación económica permitirá reducir el saldo cíclico en 4,6 p.p. puntos de PIB entre 2020 y 2022. A su vez, las estimaciones sugieren que en el bienio 2021-2022 se habría producido una mejora estructural de las finanzas públicas de unos 0,5 puntos porcentuales, particularmente acusada en 2021, en la que llegaría a un punto de PIB (Cuadro 29). Esta mejoría estructural habría permitido contrarrestar una parte importante de la política fiscal discrecional expansiva realizada en 2019-2020. En efecto, la economía española cerraría 2022 con un saldo estructural en el entorno del -3,4% del PIB.

Entre 2023 y 2025 se prevé que la evolución cíclica de la economía sostenga la mejora del saldo público. El déficit público continuará reduciéndose hasta alcanzar el 2,9% del PIB en 2025 gracias principalmente a la mejora del saldo cíclico que será superavitario a partir de 2024. El saldo estructural continuará mejorando progresivamente hasta converger a su objetivo de medio plazo (MTO por sus siglas en inglés) de 0,4% ⁶.

⁶ En línea también con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Cuadro 29. Evolución cíclica
% del PIB, salvo indicación de lo contrario

% del PIB, salvo indicación en contrario	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	-10,8	5,1	4,3	3,5	2,4	1,8
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-10,1	-6,8	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9
3. Intereses	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
4. One-offs y otras medidas temporales	-0,3	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	0,1	0,8	1,2	1,6	1,6	1,6
Contribuciones:						
- productividad total de los factores	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
- trabajo	-0,1	0,5	0,7	0,9	0,9	0,8
- capital	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6
6. Output gap (% PIB potencial)	-9,2	-5,3	-2,4	-0,6	0,1	0,4
7. Saldo cíclico	-6,0	-3,3	-1,5	-0,4	0,1	0,2
8. Saldo cíclicamente ajustado (2-7)	-4,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,4	-3,2
9. Saldo primario cíclicamente ajustado(8+3)	-1,8	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,1
10. Saldo estructural (8-4)	-3,7	-3,1	-3,4	-3,5	-3,4	-3,2
11. Saldo estructural primario (10+3)	-1,5	-0,9	-1,2	-1,3	-1,3	-1,1

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

5.1. Comparación con el Programa de Estabilidad anterior

En el Cuadro 30 se comparan las previsiones de esta actualización del Programa de Estabilidad para el período 2022-2025 con las de la actualización anterior. A diferencia de lo que ocurrió en la actualización de 2020 en la que solo se pudieron comparar dos años, la vuelta a un horizonte de previsión de cuatro años en el Programa de Estabilidad del año 21, permite poder comparar de nuevo el periodo temporal habitual.

En consecuencia, este apartado se centra en las desviaciones de previsión para el periodo 2021-2024 del nuevo Programa de Estabilidad respecto a las realizadas en la actualización anterior.

Cuadro 30. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad

	2021	2022	2023	2024	2025
<i>PIB (% crecimiento en volumen)</i>					
Actualización previa	6,5	7,0	3,5	2,1	
Presente actualización	5,1	4,3	3,5	2,4	1,8
Diferencia	-1,4	-2,7	0,0	0,3	
<i>Saldo presupuestario (% PIB)</i>					
Actualización previa	-8,4	-5,0	-4,1	-3,3	
Presente actualización	-6,8	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9
Diferencia	1,6	0,0	0,2	0,0	
<i>Deuda PDE (% PIB)</i>					
Actualización previa	119,5	115,1	113,5	112,5	
Presente actualización	118,4	115,2	112,4	110,8	109,7
Diferencia	-1,1	0,1	-1,1	-1,7	
<i>Deflactor del PIB (% crecimiento)</i>					
Actualización previa	1,2	1,5	1,6	1,9	
Presente actualización	2,2	4,0	2,4	1,9	1,8
Diferencia	1,0	2,5	0,8	0,0	

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Las previsiones de crecimiento económico en términos reales se han desviado para los años 2021 y 2022, debido ante todo a las nuevas olas de la pandemia, a la aparición de cuellos de botella en las cadenas de valor globales, a la escalada de precios energéticos y, muy especialmente, por el impacto de la guerra de Rusia en Ucrania. Las previsiones para los años 2023 y 2024 no varían sustancialmente como consecuencia de un mayor impacto en esos años de las inversiones y reformas vinculadas al Plan de Recuperación, en relación a las proyecciones del anterior Programa de Estabilidad.

En cuanto al saldo presupuestario, esta actualización mejora las previsiones tanto de déficit como de deuda. Para el caso del año 2021 el mejor resultado se justifica por la generación de ingresos por encima de lo previsto. Este mayor nivel de ingresos en 2021 se explica por el mejor comportamiento del empleo de lo esperado, que ha dado lugar a un aumento en la recaudación por cotizaciones sociales e IRPF, y en menor medida por el repunte de la inflación en la parte final del año. Se prevé que los ingresos mantengan una evolución positiva en 2022 lo que se traduce en una mejor evolución del saldo presupuestario y de la deuda para esos años con respecto al anterior Programa de Estabilidad.

Por último, en el caso del deflactor del PIB, se produce una desviación al alza para todo el horizonte de previsión. Esta desviación obedece a los efectos de los cuellos de botella, la escalada de los precios de la energía y, especialmente para el año 2022, al efecto de la guerra de Rusia en Ucrania.

5.2. Escenarios de riesgos y análisis de sensibilidad

En cumplimiento del Código de Conducta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Programa de Estabilidad incorpora varios ejercicios de análisis de sensibilidad ante *shocks* en los tipos de interés y el tipo de cambio. Ante el proceso de normalización de la política monetaria y los riesgos derivados de la situación actual de la inflación, estos análisis de sensibilidad adquieren mayor relevancia.

Además, la actual crisis energética y el incremento de los precios del petróleo y del gas, hace conveniente incluir, además del escenario central del cuadro macroeconómico, varios análisis de sensibilidad o de riesgo que cuantifiquen el impacto en el PIB de diferentes intensidades del *shock* energético.

En cuanto a los tipos de interés, se incluye un análisis del efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de un aumento de los tipos de interés más rápido del previsto en el escenario central de acuerdo a las orientaciones del BCE. El tipo de interés es clave para el escenario macroeconómico y fiscal. Por una parte, tiene un efecto directo en las finanzas públicas al influir en la carga financiera de la deuda. Por otra parte, tiene un efecto indirecto al afectar al crecimiento del PIB por su influencia en las decisiones de consumo e inversión de los agentes

Para simular el escenario de riesgo vinculado al tipo de cambio, se analiza el efecto de un crecimiento de los mercados de exportación cinco puntos porcentuales inferior al supuesto en el escenario base. Este *shock* entra en acción en el primer año, cuando los mercados de exportación crecen cinco puntos porcentuales menos de lo previsto en el escenario macroeconómico del Programa, para crecer en los años posteriores según la previsión inicial y retornar a su valor inicial más allá del horizonte de previsión.

Finalmente, los análisis de riesgo relacionados con el *shock* energético consisten en analizar el impacto de una desviación de los precios del gas y petróleo de los supuestos del escenario central.

Las simulaciones se han realizado con dos modelos de equilibrio general dinámico aplicados a la economía española y fundamentados microeconómicamente. Se trata de los modelos REMS⁷ y EREMS⁸. Para interpretar estas simulaciones, debe tenerse en cuenta que los resultados de los modelos dinámicos de equilibrio general se presentan en porcentajes de desviación respecto a un escenario base que corresponde a la situación inercial antes de aplicar el correspondiente *shock*. Para estas simulaciones, el escenario base respecto del que se estiman las desviaciones es el reflejado en las previsiones económicas del Gobierno.

5.2.1. Variaciones en los tipos de interés

Se ha analizado con el modelo EREMS el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de aumentar el tipo de interés en 120 puntos básicos en cuatro trimestres (30 puntos básicos cada trimestre) y mantenerlo en ese nivel durante los tres años siguientes del ejercicio de previsión, para retornar a su valor inicial, más allá del horizonte de previsión (con el mismo perfil que al aumentar).

Según los resultados detallados en el Cuadro 31, el PIB podría caer alrededor de un 0,6% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, lastrado por la peor evolución de la demanda interna.

El menor crecimiento afecta igualmente al saldo público por la menor recaudación fiscal y el mayor gasto en prestaciones sociales en un entorno donde la demanda interna y la creación de empleo se resienten.

Cuadro 31. Efecto de un incremento de 120 puntos básicos del tipo de interés

Tasa de desviación porcentual respecto al escenario base

	T	T+1	T+2	T+3
PIB real	-0,6	-0,3	-0,5	-0,6
Consumo privado	-0,9	-0,9	-0,9	-0,8
ingresos públicos	-2,2	-1,2	-0,9	-0,6
Saldo público (% del PIB)*	-1,0	-0,6	-0,5	-0,5
Empleo equivalente a tiempo completo	-1,4	-0,2	-0,3	-0,3

(*) Desviación en p.p. de PIB respecto al escenario base

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

⁷ Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferri, J., Pérez, E. y Puch, L. (2011) "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy", en Boscá, J.E., Doménech, R., Ferri y Varela, J. (Eds.) *The Spanish Economy: a General Equilibrium Perspective*, Palgrave Macmillan.

⁸ Boscá, J. E., Doménech R., Ferri J., Méndez, R. y Rubio-Ramírez, J. (2018): "Financial and Fiscal *Shocks* in the Great Recession and Recovery of the Spanish Economy." WP 18/08. BBVA Research

5.2.2. Variaciones en el tipo de cambio

Para simular el escenario de riesgo vinculado al tipo de cambio, se utiliza el modelo EREMS para estimar el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de una demanda de exportación cinco puntos porcentuales inferior a la supuesto en el escenario base. Este *shock* se produciría el primer año de previsión, para retornar gradualmente a su valor inicial más allá del horizonte de previsión.

Según los resultados detallados en el Cuadro 32, el PIB podría caer alrededor de un 0,6% respecto a su nivel del escenario base el primer año y un 0,1% al final del periodo de proyección, siendo en este caso la demanda externa la causa fundamental. El saldo público también se resentiría en paralelo al deterioro del PIB.

Cuadro 32. Efecto de una caída de 4 puntos porcentuales en el crecimiento de la demanda de exportación

Tasa de desviación porcentual respecto al escenario base				
	T	T+1	T+2	T+3
PIB real	-0,5	-0,1	-0,1	-0,1
Consumo privado	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
ingresos públicos	-1,1	-0,3	-0,3	-0,3
Saldo público (% del PIB)*	-0,4	0,0	-0,1	-0,1
Empleo equivalente a tiempo completo	-1,1	-0,1	-0,1	0,0

(*) Desviación en p.p. de PIB respecto al escenario base

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

5.2.3. Cambio en el precio del petróleo

Se ha analizado con el modelo REMS el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de una evolución de los precios del petróleo y gas que se desvían del escenario actual en 10 euros todos los años, manteniéndose dicha diferencia de nivel de forma permanente en el horizonte de proyección.

Cuadro 33. Hipótesis de evolución del precio del crudo en euros

	2021	2022	2023	2024	2025
Escenarios base petroleo (dólares / barril)	70,7	99,1	92,3	86,2	80,0
Escenarios base petroleo (euros / barril)	59,9	88,5	82,4	76,9	71,4
Escenarios base gas (euros / MWh)	46,7	93,9	81,9	66,0	50,0
Escenario alternativo petroleo (dólares / barril)	70,7	109,1	102,3	96,2	90,0
Escenarios alternativo petroleo (euros / barril)	59,9	98,5	92,4	86,9	81,4
Escenario alternativo gas (euros / MWh)	46,7	103,9	91,9	76,0	60,0

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Según los resultados detallados en el Cuadro 33, el PIB podría caer alrededor de 1,4 puntos porcentuales respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, en t+3. El saldo público también se deterioraría en el este escenario y el déficit se situaría 0,1 puntos porcentuales del PIB por encima del escenario central.

Cuadro 34. Efecto de un aumento de 10 euros en los precios de petróleo y gas

Desviaciones porcentuales sobre el escenario base

	T	T+1	T+2	T+3
PIB real	-0,5	-1,0	-1,2	-1,4
Consumo privado	0,0	-0,5	-0,6	-0,7
ingresos públicos	-0,2	-1,1	-1,3	-1,4
Saldo público (% del PIB)*	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Empleo equivalente a tiempo completo	-0,3	-0,6	-0,5	-0,5

(*) Desviación en p.p. de PIB respecto al escenario base

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

5.3. Comparación de previsiones económicas y realización

Por cuarto año consecutivo y en aplicación de lo establecido en el Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias se valoran retrospectivamente las previsiones de los cinco últimos años con objeto de determinar si existe un sesgo importante y sistemático en las previsiones de alguna variable en cuatro años consecutivos⁹.

Antes de examinar la diferencia entre previsiones y realizaciones de las magnitudes que se incluyen en el escenario macroeconómico que acompaña a la Actualización del Programa de Estabilidad, conviene valorar el grado de cumplimiento de las hipótesis en las que se apoyaron las previsiones. Las hipótesis proceden de varias fuentes. La primera, la Comisión Europea, fija una serie de hipótesis comunes para garantizar que los Programas de Estabilidad de todos los Estados Miembros sean comparables al usar los mismos supuestos sobre tipos de interés a corto y a largo (estos se ajustan para tomar en cuenta la situación española), crecimiento de la zona euro y crecimiento del resto del mundo. En el caso de los tipos de cambio y los precios del petróleo, se considera la media de los diez últimos días de negociación anteriores al cierre de la información utilizada para realizar las previsiones, y se supone que el valor medio de estas variables aproxima razonablemente su valor en el resto del año. Finalmente, el crecimiento de los mercados españoles se aproxima a partir de la previsión más reciente del FMI sobre el crecimiento de las importaciones de las distintas economías del mundo, ponderadas por el peso de cada país en la exportación española.

⁹ Los detalles metodológicos sobre la determinación de este sesgo pueden consultarse en el apartado 9.1 de la Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022, por lo que en aras de la brevedad no se repiten en esta Actualización.

Cuadro 35. Comparación de las hipótesis con la evolución efectiva

	Variación anual en % salvo indicación en contrario									
	2017		2018		2019		2020		2021	
	Hip.	Real	Hip.	Real	Hip.	Real	Hip.	Real	Hip.	Real
Tipos de interés a c.p. (euribor a tres meses)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4
Tipos de interés a l.p. (deuda pública a 10 años)	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3	0,7	1,0	0,0	0,0	0,8
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1
T.c. efectivo nominal zona euro (% variación)	0,5	2,1	4,7	4,8	-1,6	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la ZE	3,7	3,9	4,2	3,9	3,6	3,0	N.A.	N.A.	6,5	4,1
Crecimiento del PIB de la zona euro	1,7	2,5	2,4	1,8	1,2	1,2	-7,5	-9,1	4,0	3,7
Volumen de import. mundiales, excluida la ZE	3,0	5,1	5,0	4,7	3,0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Mercados españoles de exportación	3,6	4,4	4,5	3,0	2,6	2,4	-10,7	-10,1	8,0	7,0
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	53,5	54,2	67,7	71,5	68,9	64,1	38,4	42,3	60,8	99,1
Precio del petróleo (Brent, euros/barril)	50,0	48,0	55,0	60,6	61,0	57,2	35,2	38,5	50,7	88,5

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

No se observa un error sistemático en las hipótesis y el signo de las diferencias parece responder a errores aleatorios. En el Cuadro 35 aparecen marcadas en gris las celdas para las que las hipótesis han resultado optimistas respecto a lo observado, pues si se hubiera cumplido la hipótesis podría esperarse un mayor crecimiento del PIB real o nominal¹⁰. Como puede observarse, las hipótesis sobre los tipos de interés han resultado razonablemente cercanas a los valores observados, siendo ligeramente inferiores en 2021. Las hipótesis sobre la evolución del tipo de cambio euro dólar han resultado ligeramente optimistas en 2018 y 2019 y, por el contrario, el euro ha sufrido una apreciación en términos de tipo de cambio efectivo nominal algo superior a la esperada en los dos últimos años. Por su parte, el crecimiento observado del PIB mundial, excluida la UE, ha sido inferior a lo supuesto en los tres años en los que se ha publicado. De modo similar, el crecimiento del PIB de la UE ha resultado ser superior al observado en todos los ejercicios salvo 2019. En el caso de los mercados españoles de exportación, la previsión ha sido optimista todos los ejercicios excepto en 2020. Finalmente, en el caso del precio del petróleo, se observa una desviación al alza del precio expresado en dólares excepto en 2019. Esto también se refleja en el precio del barril en euros, que refleja mejor el coste para la economía española.

En el Cuadro 36 se comparan los resultados de las previsiones del primer año de cada Programa de Estabilidad con los resultados de la primera Contabilidad Nacional Trimestral del año correspondiente, para no considerar diferencias debidas a revisiones posteriores de la Contabilidad Nacional. En este cuadro se muestran coloreadas en gris las celdas correspondientes a previsiones que han sido más favorables que la realización, con la salvedad de las fiscales, las de importaciones y las del paro, donde el criterio es resaltar las previsiones que implicarían un menor valor.

¹⁰ Cabe destacar que desde 2020 no se realizan previsiones ni del Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación) ni del volumen de importaciones mundiales, excluida la UE. Asimismo, en 2020 no se realizaron previsiones del crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE.

En esta primera aproximación, que solo aplica el principio de prudencia, se observa en general que los errores de previsión alternan su signo con algunas excepciones. Las variables donde se concentran un mayor número de errores desde 2017 son el gasto en consumo final de las administraciones públicas, la productividad por ocupado a tiempo completo y la remuneración por asalariado, con errores en todos los ejercicios desde 2017. El PIB real, el PIB nominal, el gasto en consumo final nacional privado, el deflactor de las importaciones, el empleo (miles de horas trabajadas), la capacidad de financiación frente al resto del mundo y la capacidad de financiación del sector privado son variables que concentran cuatro errores de sobreestimación cada una.

Sin embargo, no hay ningún caso de cuatro sesgos importantes consecutivos. El Real Decreto 337/2018, ya citado, concentra su atención en los sesgos importantes¹¹, y su existencia durante cuatro años consecutivos implica que sea necesario revisar las técnicas de predicción para intentar evitarlos en el futuro. En el Cuadro 37 los sesgos considerados importantes aparecen con la celda correspondiente coloreada en gris. En 2021, se registra un sesgo al alza en el PIB, por un sesgo al alza de la demanda nacional provocado por sus principales componentes (consumo privado y formación bruta).

¹¹ El sesgo es la diferencia entre el consenso del Panel de Funcas y la previsión de la actualización. Se consideran importantes los sesgos que resultan de una previsión fuera del intervalo intercuartílico del panel (o de un umbral estimado en función de la varianza de cada variable) y que no están justificadas ni por el principio de prudencia ni por una mejor aproximación a la realización de la variable.

Cuadro 36. Sesgo de las previsiones

Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real
1. PIB real	2,7	3,1	2,7	2,6	2,2	2,0	-9,2	-10,8	6,5	5,1
2. PIB nominal	4,2	4,0	4,3	3,6	3,9	3,6	-10,1	-9,9	7,8	7,4
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado	2,6	2,4	2,0	2,3	1,9	1,1	-8,8	-12,1	7,3	4,6
4. Gasto en consumo final de las A.A.P.P.	0,8	1,6	1,1	2,1	1,9	2,3	2,5	3,8	2,5	3,1
5. Formación bruta de capital fijo	2,8	5,0	4,7	5,3	4,0	1,8	-25,5	-11,4	10,3	4,3
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,5
7. Exportación de bienes y servicios	5,5	5,0	4,8	2,3	2,7	2,6	-27,1	-20,2	9,2	14,7
8. Importación de bienes y servicios	4,3	4,7	4,1	3,5	3,1	1,2	-31,0	-15,8	10,3	13,9
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	2,2	2,7	2,3	2,8	2,3	1,4	-9,7	-8,5	6,7	4,1
10. Variación de existencias	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,5
11. Saldo exterior	0,5	0,3	0,4	-0,3	-0,1	0,5	0,5	-2,0	-0,2	0,5
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	1,5	1,0	1,5	1,0	1,6	1,6	-1,0	1,1	1,2	2,2
2. Deflactor del consumo privado	1,5	1,8	1,4	1,6	1,2	1,2	-1,5	0,2	0,8	1,9
3. Deflactor del consumo público	1,0	0,3	1,1	1,1	2,0	1,9	1,8	1,4	0,9	2,1
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	2,8	1,8	2,4	1,9	2,5	4,8	-2,6	1,6	1,7	1,9
5. Deflactor de las exportaciones (b. y ss.)	2,9	2,5	1,2	1,2	1,5	0,3	-2,4	-0,9	3,6	6,8
6. Deflactor de las importaciones (b. y ss.)	3,5	4,4	1,3	3,1	1,6	1,2	-2,4	-2,2	2,8	8,1
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total	2,8	2,6	2,6	2,1	2,0	2,1	-5,2	-4,2	2,0	2,4
2. PETC	2,5	2,8	2,5	2,5	2,1	2,3	-9,7	-7,5	4,0	6,6
3. horas efectivamente trabajadas	2,7	1,7	2,0	2,8	2,7	1,5	-9,7	-10,4	7,6	7,0
4. Productividad por ocupado	-0,1	0,5	0,1	0,4	0,2	-0,1	-4,2	-7,0	4,4	2,7
5. Productividad por PETC	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,3	0,5	-3,6	2,4	-1,4
6. Productividad por hora trabajada	0,0	1,3	0,7	-0,2	-0,4	0,5	0,5	-0,5	-0,9	-1,8
7. Remuneración por asalariado	1,3	0,1	1,2	0,8	2,1	2,0	2,0	1,4	0,9	-0,6
8. Coste Laboral Unitario	1,0	-0,1	1,0	0,8	1,9	2,3	1,5	5,2	-1,5	0,8
9. Remuneración de asalariados	3,8	3,3	3,8	4,1	4,3	4,7	-8,0	-5,4	4,4	5,4
10. Tasa de desempleo	17,5	17,2	15,5	15,3	13,8	14,1	19,0	15,5	15,2	14,8
Saldos sectoriales % del PIB										
1. Capacidad de fin. frente al resto del mundo	2,0	2,0	1,9	1,5	1,2	2,3	1,8	1,1	2,2	1,9
Saldo de operaciones corrientes	1,9	1,8	1,7	0,9	0,7	2,0	1,4	0,7	0,4	1,0
- Saldo de bienes y servicios	3,2	2,7	2,9	2,0	1,8	2,8	3,6	1,5	1,5	1,5
- Saldo de rentas primarias y transf.corrientes	-1,3	-0,9	-1,2	-1,0	-1,1	-0,8	-2,2	-0,8	-1,2	-0,6
- Cuenta de capital	0,1	0,2	0,2	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	1,8	0,9
2. Capacidad de fin. del sector privado	5,2	5,1	4,2	3,9	3,2	5,2	12,1	12,1	10,6	8,8
3. Capacidad de fin. del sector público	-3,1	-3,1	-2,2	-2,5	-2,0	-2,8	-10,3	-11,0	-8,4	-6,9

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Cuadro 37. Previsiones con sesgos importantes

Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real
1. PIB real	2,7	3,1	2,7	2,6	2,2	2,0	-9,2	-10,8	6,5	5,1
2. PIB nominal	4,2	4,0	4,3	3,6	3,9	3,6	-10,1	-9,9	7,8	7,4
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado	2,6	2,4	2,0	2,3	1,9	1,1	-8,8	-12,1	7,3	4,6
4. Gasto en consumo final de las A.A.P.P.	0,8	1,6	1,1	2,1	1,9	2,3	2,5	3,8	2,5	3,1
5. Formación bruta de capital fijo	2,8	5,0	4,7	5,3	4,0	1,8	-25,5	-11,4	10,3	4,3
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,5
7. Exportación de bienes y servicios	5,5	5,0	4,8	2,3	2,7	2,6	-27,1	-20,2	9,2	14,7
8. Importación de bienes y servicios	4,3	4,7	4,1	3,5	3,1	1,2	-31,0	-15,8	10,3	13,9
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	2,2	2,7	2,3	2,8	2,3	1,4	-9,7	-8,5	6,7	4,1
10. Variación de existencias	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,5
11. Saldo exterior	0,5	0,3	0,4	-0,3	-0,1	0,5	0,5	-2,0	-0,2	0,5
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	1,5	1,0	1,5	1,0	1,6	1,6	-1,0	1,1	1,2	2,2
2. Deflactor del consumo privado	1,5	1,8	1,4	1,6	1,2	1,2	-1,5	0,2	0,8	1,9
3. Deflactor del consumo público	1,0	0,3	1,1	1,1	2,0	1,9	1,8	1,4	0,9	2,1
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	2,8	1,8	2,4	1,9	2,5	4,8	-2,6	1,6	1,7	1,9
5. Deflactor de las exportaciones (b. y ss.)	2,9	2,5	1,2	1,2	1,5	0,3	-2,4	-0,9	3,6	6,8
6. Deflactor de las importaciones (b. y ss.)	3,5	4,4	1,3	3,1	1,6	1,2	-2,4	-2,2	2,8	8,1
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total	2,8	2,6	2,6	2,1	2,0	2,1	-5,2	-4,2	2,0	2,4
2. Empleo equivalente a tiempo completo	2,5	2,8	2,5	2,5	2,1	2,3	-9,7	-7,5	4,0	6,6
3. Empleo	2,7	1,7	2,0	2,8	2,7	1,5	-9,7	-10,4	7,6	7,0
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	-0,1	0,5	0,1	0,4	0,2	-0,1	-4,2	-7,0	4,4	2,7
5. Productividad por ocupado ETC	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,3	0,5	-3,6	2,4	-1,4
6. Productividad por hora trabajada	0,0	1,3	0,7	-0,2	-0,4	0,5	0,5	-0,5	-0,9	-1,8
7. Remuneración por asalariado	1,3	0,1	1,2	0,8	2,1	2,0	2,0	1,4	0,9	-0,6
8. Coste Laboral Unitario	1,0	-0,1	1,0	0,8	1,9	2,3	1,5	5,2	-1,5	0,8
9. Remuneración de asalariados	3,8	3,3	3,8	4,1	4,3	4,7	-8,0	-5,4	4,4	5,4
10. Tasa de paro (% de población activa)	17,5	17,2	15,5	15,3	13,8	14,1	19,0	15,5	15,2	14,8
SalDOS sectoriales % del PIB										
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación total	2,0	2,0	1,9	1,5	1,2	2,3	1,8	1,1	2,2	1,9
Saldo op. corrientes con resto del mundo	1,9	1,8	1,7	0,9	0,7	2,0	1,4	0,7	0,4	1,0
- Saldo de intercambios exteriores de b. y ss.	3,2	2,7	2,9	2,0	1,8	2,8	3,6	1,5	1,5	1,5
- Saldo de rentas primarias y transf.corrientes	-1,3	-0,9	-1,2	-1,0	-1,1	-0,8	-2,2	-0,8	-1,2	-0,6
- Operaciones netas de capital	0,1	0,2	0,2	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	1,8	0,9
2. Cap.(+)/Nec.(-) de fin. del sector privado	5,2	5,1	4,2	3,9	3,2	5,2	12,1	12,1	10,6	8,8
3. Cap.(+)/Nec.(-) de fin. del sector público	-3,1	-3,1	-2,2	-2,5	-2,0	-2,8	-10,3	-11,0	-8,4	-6,9

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo

La evolución de determinadas partidas del gasto público se verá determinada a largo plazo por el envejecimiento de la población. Así, el gasto en pensiones¹², sanidad, dependencia y educación es especialmente sensible a los cambios en el tamaño y la estructura de edad de la población. Como generalmente la inercia demográfica es alta, evaluar los cambios en las proyecciones de gasto en estas partidas permite anticipar las inercias en el gasto futuro que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política fiscal. El informe de envejecimiento (*Ageing Report*) es un informe elaborado por la Comisión Europea con la colaboración de los Estados miembros y publicado cada tres años. En él se aborda pormenorizadamente estas cuestiones. En este apartado se analizan las proyecciones del gasto ligado al envejecimiento publicadas en el *Ageing Report* 2021.

Las últimas proyecciones demográficas de EUROSTAT¹³ prevén que la población de España se mantendrá relativamente estable entre 2020 y 2070 al tiempo que experimentará un intenso proceso de envejecimiento. Según las proyecciones de Eurostat¹⁴ España presentará en 2070 la segunda menor tasa de fertilidad de la UE (1,49 hijos por mujer frente a 1,27 en 2019) y la mayor esperanza de vida (87,1 años para hombres y 91,4 para mujeres frente a 81,2 y 86,8 respectivamente en 2019) que resultan en un crecimiento vegetativo negativo para todo el periodo. Los flujos netos migratorios son positivos en todo el período de proyección. Entre 2020 y 2045 España registrará un saldo migratorio neto cercano a las 180.000 personas por año, lo que permite compensar el crecimiento vegetativo negativo, de manera que la población agregada se proyecta que crezca hasta los 49,5 millones. Posteriormente, la estabilización proyectada del saldo migratorio neto en torno a las 170.000 personas por año y el incremento de los fallecimientos en una población más envejecida se espera que provoquen una caída de la población para volver en 2070 aproximadamente al nivel de población actual (47 millones).

Las tendencias anteriores implican un rápido proceso de envejecimiento de la población española en las próximas décadas. Este proceso queda resumido en la ratio de dependencia, que compara el número de personas con 65 años o más con el número de personas entre 20 y 64 años (Gráfico 35). Según las proyecciones de

¹² En este capítulo se entiende por gasto en pensiones el gasto en pensiones de jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y favor de familiares correspondiente al sistema de la Seguridad Social, Clases Pasivas y pensiones no contributivas.

¹³ Europop2019.

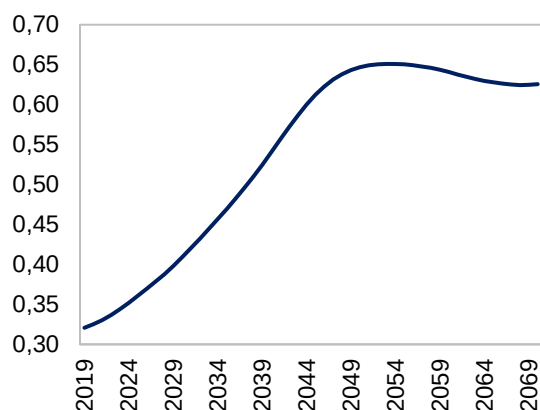
¹⁴ Para un análisis detallado de las proyecciones demográficas de Eurostat, ver *The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. Institucional Paper 142, November 2020. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission.

Eurostat, la tasa de dependencia española se doblará en las próximas tres décadas, pasando del 32,1 % en 2019 a un 64,7% en 2050, para mantenerse relativamente estable en esos niveles durante un tiempo y decrecer ligeramente, una vez que se ha completado el proceso de llegada a la edad de jubilación de los *baby-boomers*. Las generaciones posteriores a la generación del baby-boom se caracterizan por ser mucho menos numerosas, debido a la fuerte caída de la tasa de fertilidad que tuvo lugar en las dos últimas décadas del siglo XX y primeros años del siglo XXI.

La incertidumbre acerca de la evolución descrita de la tasa de dependencia es relativamente baja. Por un lado, incrementos rápidos y sustanciales de la tasa de fertilidad son infrecuentes y, además, tardarían al menos dos décadas en trasladarse a la ratio de dependencia. Por otro lado, las tasas de mortalidad son también relativamente estables en el tiempo y su tendencia es, en todo caso, a la baja, sin perjuicio de situaciones excepcionales como la generada por el COVID. La mayor fuente de incertidumbre en la evolución de la ratio de dependencia procede de la proyección de los flujos migratorios netos, pero su capacidad para mejorar la ratio de dependencia es transitoria. En primer lugar, porque se observa que las tasas de fertilidad de la población inmigrante tienden a converger a las tasas del país receptor. En segundo lugar, por el propio envejecimiento de la población inmigrante.

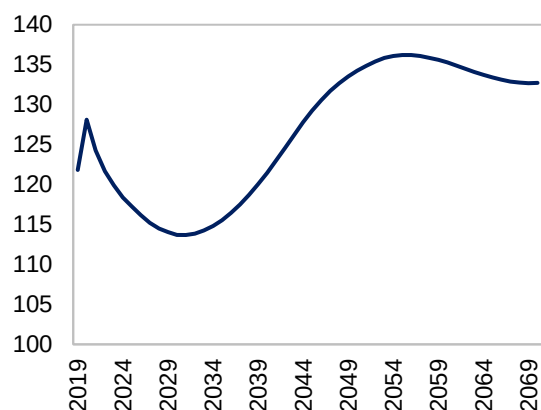
Una segunda ratio relevante en términos presupuestarios es la ratio económica total de dependencia. Esta expresa la población total inactiva en porcentaje de la población entre 20 y 74 años empleada. Esta ratio proporciona información sobre el número promedio de individuos que cada persona empleada respalda económicamente (Gráfico 36Gráfico 36). A diferencia de la ratio de dependencia, esta ratio se ve también afectada por factores económicos como la evolución de la tasa de actividad y de empleo. A pesar de que se espera que las tasas de actividad y de empleo aumenten a lo largo de todo el horizonte de proyección, el número de personas inactivas aumentará proporcionalmente más que el número de empleados como consecuencia de las bajas tasas de fertilidad y del envejecimiento de la población.

Gráfico 35. Evolución proyectada de la ratio de dependencia



Fuente: Ageing Report 2021

Gráfico 36. Evolución proyectada de la ratio económica total de dependencia



Fuente: Ageing Report 2021

Las proyecciones de gasto ligado al envejecimiento incorporan supuestos macroeconómicos, institucionales y de política económica además del escenario demográfico, comunes a todos los Estados miembros. La evolución del PIB potencial viene determinada por la variación en la población ocupada y la productividad del trabajo. Estos elementos están, a su vez, influidos por supuestos con respecto a las tasas de actividad y desempleo, la evolución de la productividad total de los factores y la dotación de capital por ocupado¹⁵. Además, las proyecciones se realizan bajo el supuesto de legislación constante. Este supuesto es especialmente relevante en el caso de la proyección del gasto en pensiones y conlleva operar con la legislación de pensiones en vigor en el momento de cálculo de las proyecciones. En concreto, esto significa que el gasto en pensiones del *Ageing Report* 2021 (Cuadro 38) se proyectó estimando el efecto del despliegue completo de la reforma paramétrica de las pensiones de 2011 hasta el año 2027 y aplicando el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) desde el año 2022 y el factor de sostenibilidad desde 2023¹⁶. El próximo *Ageing Report*, que se publicará en 2024, incorporará las medidas aprobadas de la reforma del sistema de pensiones (ver apartado 6.2.1).

¹⁵ Para un análisis detallado del escenario macroeconómico, ver The 2021 *Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*.

¹⁶ Para los años 2020 y 2021 se han empleado los índices de actualización de las pensiones observados. El factor de sostenibilidad se aplica desde 2023 por ser la fecha límite que fijaba la Ley General de la Seguridad Social para el comienzo de su aplicación.

Cuadro 38. Proyecciones del gasto asociado al envejecimiento

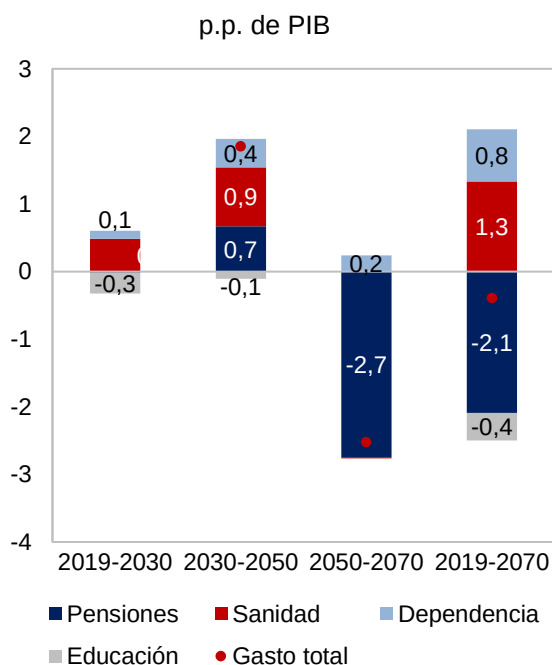
	% del PIB						2019-2070
	2019	2030	2040	2050	2060	2070	
	<i>Nivel</i>						<i>Variación</i>
Gasto total asociado al envejecimiento	22.3	22.6	23.6	24.5	23.5	21.9	-0.4
1. Pensiones	12.3	12.3	12.8	13.0	11.7	10.3	-2.1
Jubilación y jubilación anticipada	9.0	9.4	10.2	10.6	9.3	8.1	-0.9
Incapacidad	1.1	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	-0.3
Viudedad y a favor de familiares	2.2	2.0	1.8	1.7	1.5	1.3	-0.9
2. Sanidad	5.7	6.2	6.7	7.0	7.1	7.0	1.3
3. Dependencia	0.7	0.9	1.0	1.3	1.5	1.5	0.8
4. Educación	3.6	3.3	3.0	3.1	3.2	3.2	-0.4
<i>Hipótesis del ejercicio</i>							
PIB potencial (% var. anual *)	1.7	1.6	1.4	1.4	1.5	1.3	1.4
Productividad del trabajo (% var. anual *)	0.6	1.1	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5
Tasa de actividad hombres (20-64)	84.2	85.1	85.0	85.3	85.0	84.8	0.6
Tasa de actividad mujeres (20-64)	73.8	78.3	79.3	79.3	79.0	78.9	5.1
Tasa de actividad total (20-64)	79.0	81.7	82.2	82.3	82.0	81.8	2.8
Tasa de paro (15-64)	14.2	14.2	10.6	7.2	7.0	7.0	-7.2
Población mayor de 64/población 20-64	32.1	40.9	54.0	64.7	64.1	62.5	30.5

(*) La columna 2019-2070 muestra la variación anual media.

Fuente: *Ageing Report 2021*.

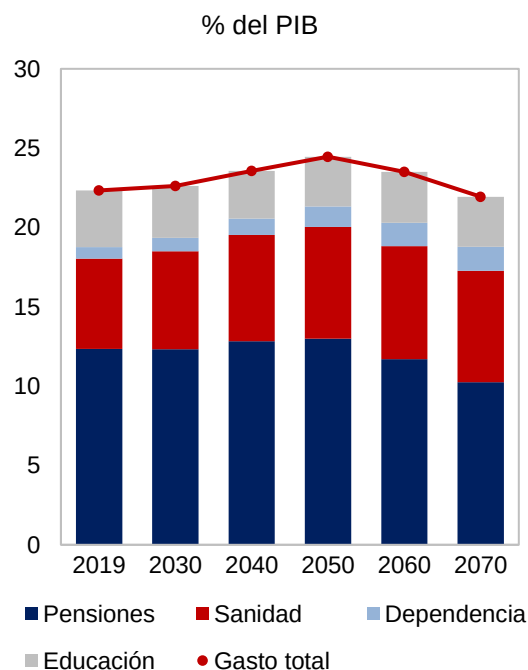
El gasto público total asociado al envejecimiento de la población se incrementaría hasta el año 2050 para posteriormente pasar a reducirse hasta los niveles iniciales. El gasto público total ligado al envejecimiento se incrementaría entre 2030 y 2050 cerca de dos puntos porcentuales (Gráfico 37). Esta tendencia coincide en el tiempo con el incremento de la tasa de dependencia como consecuencia de la jubilación de las generaciones del *baby boom*. Esto contrasta con la caída del gasto ligado al envejecimiento de similar magnitud en el período comprendido entre 2050 y 2070.

Gráfico 37. Variación del gasto total ligado a envejecimiento y de sus componentes



Fuente: Ageing Report 2021

Gráfico 38. Evolución del gasto total ligado a envejecimiento y de sus componentes



Fuente: Ageing Report 2021

Si bien el peso del gasto asociado al envejecimiento se mantiene relativamente estable a lo largo del período, se observa un cambio en su composición. Por un lado, el gasto en educación y, sobre todo, en pensiones experimentan una contracción entre el principio y el final del período (Gráfico 37). No obstante, la caída del gasto en educación se produce fundamentalmente entre 2019 y 2050 mientras que la del gasto en pensiones ocurre a partir de este momento. Por otro lado, el gasto en dependencia y el gasto en sanidad incrementan su peso en el PIB durante el horizonte de proyección. De nuevo, hay algunas diferencias en los perfiles temporales. Mientras que el gasto en sanidad se mantiene estable a partir de 2050, una vez que ha finalizado la presión al alza derivada del envejecimiento de la generación del *baby-boom*, el gasto en dependencia continúa su tendencia creciente y se estabiliza unos años más tarde

Por componentes, el gasto en pensiones es la principal partida del gasto ligado al envejecimiento de la población. Con los supuestos demográficos, macroeconómicos e institucionales mencionados previamente, el gasto en pensiones proyectado aumentaría hasta el 13% del PIB en 2050 para descender posteriormente hasta el 10,3% en 2070 (Gráfico 38). En este proceso, aumentaría el porcentaje de pensionistas de jubilación sobre el total de pensionistas.

La evolución proyectada del gasto en pensiones está influida por el supuesto de legislación constante empleado y viene explicada fundamentalmente por dos fuerzas de signo opuesto. Por un lado, el envejecimiento de la población que presiona el gasto al alza y, por otro lado, una reducción de la tasa de sustitución (ratio entre la pensión media y el salario medio en la economía) que lo compensa, entre otros factores, por el efecto del ya derogado IRP. El efecto demográfico que presiona el gasto al alza se concentrará en las tres próximas décadas y es consecuencia de la jubilación de las cohortes de trabajadores del *baby boom* y del incremento de la tasa de dependencia. Con efecto opuesto, se proyecta una caída de la tasa de sustitución desde el 60% en 2019 hasta el entorno del 30% en 2070. Esta caída paliaría el efecto demográfico hasta 2050 y lo compensaría en las dos últimas décadas, con la caída del gasto en pensiones sobre el PIB apuntada. La caída de la tasa de sustitución es el resultado, entre otros factores, del efecto del IRP (que se estimaba se mantuviera en el suelo del 0,25% durante todo el horizonte de proyección), del factor de sostenibilidad y del incremento del número de pensionistas cuya pensión se proyecta que quede topada por el nivel de la pensión máxima.

El gasto sanitario constituye la segunda partida con mayor peso en el gasto asociado al envejecimiento, representando el 25% del total en 2019. En líneas generales, se observa una tendencia creciente de este componente que pasa del 5,7% del PIB en 2019 al 7% en 2070 (Gráfico 38). El coste de los servicios sanitarios depende de distintos factores como la edad de los pacientes, su estado de salud, el tipo de tratamiento que reciben, la evolución de la tecnología sanitaria, los costes salariales de los servicios sanitario y factores institucionales. En el caso español, el incremento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población proyectados son la principal causa del crecimiento del gasto sanitario, al aumentar el número de años que en promedio las personas reciben atención sanitaria y al aumentar la concentración de pacientes en tramos de edad donde el coste de prestación de servicios sanitarios es mayor. En concreto, el gasto sanitario per cápita es especialmente elevado en individuos con más de 60 años. Esta circunstancia explicaría el crecimiento del gasto sanitario en el período 2030-2050 (+0,9 p.p), que coincide con la llegada de la generación del *baby-boom* a dichos tramos de edad. De hecho, finalizado este proceso de envejecimiento de los *baby-boomers* se observa cierta estabilización del gasto sanitario.

El gasto en dependencia experimenta un continuo aumento hasta la última década del horizonte de proyección cuando se estabiliza. En el año 2070, el gasto en dependencia alcanza el 1,5% del PIB, 0,8 puntos porcentuales más que al inicio del período (Gráfico 38). El envejecimiento de la población genera un aumento de la tasa de dependencia y, por ende, de la demanda de este tipo de cuidados. No obstante, la relación entre gasto y envejecimiento es más difusa que en los componentes anteriores. Esto se debe a que, si bien los mayores de 75 años son los principales demandantes de este tipo de cuidados, el coste per cápita para este grupo de edad suele ser inferior al de grupos poblacionales más jóvenes quienes, si requieren de estos servicios, suele ser por padecer enfermedades más severas y costosas de tratar. De igual forma, la baja tasa de fertilidad afecta a la evolución de esta partida, pues limita la posibilidad de recibir

cuidados informales de los descendientes y lleva a la población a demandar servicios proporcionados por el sector público.

El gasto en educación es el componente que muestra una menor variación a lo largo de la serie, reduciendo su peso en el período 2019-2070 en 0,4 pp. Este descenso viene causado fundamentalmente por el menor número de jóvenes proyectado para las próximas décadas como consecuencia de las bajas tasas de fertilidad en España. Dado que este grupo poblacional es el principal demandante de servicios educativos, y que el supuesto de política constante implica en este caso el mantenimiento de la ratio de estudiantes por profesor, el menor número de jóvenes genera una presión a la baja en el numerador en la ratio entre gasto en educación y PIB (*student effect*). Por otro lado, en el escenario central la tasa de escolarización para tramos de educación no obligatoria está correlacionada negativamente con las tasas de actividad en esos tramos de edad. Así, en un escenario alternativo en el que la tasa de escolarización en los niveles educativos no obligatorios (*ISCED levels 3-8*) convergiera al nivel de los Estados miembros de la UE con tasas más altas, el efecto del descenso del número de jóvenes sobre el gasto en educación se mitigaría al incrementarse la proporción de jóvenes en el sistema educativo cursando enseñanzas no obligatorias.

6.2. Estrategia a largo plazo: medidas en materia del sistema de pensiones, sanidad y salud pública

A medio plazo, las políticas en materia de pensiones y sanidad pretenden garantizar la universalidad, calidad y suficiencia de las prestaciones que sea compatible con la sostenibilidad financiera. En el ámbito de las pensiones, este objetivo se plasmará en el segundo bloque de la reforma del sistema, que, en el momento de remisión de esta actualización del Programa de Estabilidad, se encuentra en fase de negociación con los interlocutores sociales y da continuidad a las medidas ya adoptadas en el primer bloque de la reforma.

6.2.1. Reforma del sistema de pensiones

La reforma del sistema de pensiones garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo y preserva la función de protección frente a la pobreza, al tiempo que fomenta el incremento de la edad efectiva de jubilación. La consecución de estos objetivos se realiza en el marco establecido por las recomendaciones del Pacto de Toledo aprobadas en noviembre de 2020 con una amplísima mayoría parlamentaria, y en cumplimiento del acuerdo social tripartito de 1 de julio de 2021 suscrito por el Gobierno con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. De esta forma, se recupera la senda marcada por la reforma de 2011 que, gracias al consenso político y social con el que contó, hoy se encuentra plenamente consolidada sin perjuicio de su despliegue progresivo.

Las medidas que integran esta reforma se agrupan en dos grandes bloques de aprobación consecutiva pero no condicionada. La reforma del sistema de pensiones es un pilar clave del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Ambos bloques de la reforma incorporan las nueve medidas incluidas en el componente 30 del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.

El primer bloque de medidas de la reforma del sistema de pensiones entró en vigor el 1 de enero de 2022. Tras la aprobación de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones por parte del Congreso y del Senado, el primer bloque de medidas de la reforma del sistema público de pensiones ha entrado en vigor. Las principales medidas adoptadas en este primer bloque son:

- **La culminación de la separación de fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva** para recuperar el equilibrio financiero en el corto plazo del sistema de Seguridad Social. Al respecto ya se han tomado medidas en esta dirección en el presupuesto 2021, 2022 y el proceso terminará en el 2023. Obviamente, esta modificación no resuelve las necesidades financieras del Estado en su conjunto, pero sirve para trasladar tales necesidades a un ámbito en el que hay instrumentos para financiar políticas que son ajenas al sistema público de pensiones. Ello contribuye a clarificar la situación financiera real del sistema de pensiones, permitiendo afrontar en mejores condiciones los desafíos del medio y largo plazo asociados al proceso de envejecimiento de la población y singularmente a la jubilación de la generación del *baby boom*.
- **Sustitución del índice de revalorización de las pensiones (IRP) por un mecanismo de revalorización basado en el IPC.** Si bien el IRP no se ha aplicado desde el año 2018, seguía siendo formalmente la regla general de revalorización de las pensiones. Debido al principio de legislación constante, el escenario base del *Ageing Report* 2021 analizado en el apartado anterior se elaboró bajo el supuesto de que el IRP se aplicaría hasta el año 2070. Tras la reforma, las pensiones contributivas se revalorizarán el 1 de enero de cada año según la inflación media anual registrada en el mes de diciembre del año anterior, calculada a través de las variaciones interanuales del IPC. En caso de que dicha inflación media anual sea negativa, las pensiones no se revalorizarán.
- **Derogación del Factor de Sostenibilidad.** El Factor de Sostenibilidad, aprobado en el año 2013 y que nunca llegó a ser aplicado, ajustaba el importe inicial de la pensión de jubilación con la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. Así, conforme la esperanza de vida fuese aumentando, la pensión inicial se reduciría para incorporar el hecho de que el pensionista recibiría esta pensión, en promedio, durante un mayor período de tiempo.

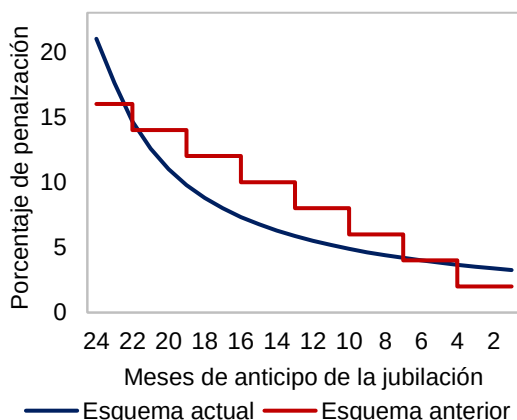
- **Sustitución del Factor de Sostenibilidad por un nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), que ayudará a compensar el impacto de la derogación del Factor de Sostenibilidad.** El MEI es un mecanismo contingente que operará mediante distintos componentes por el lado del gasto y de los ingresos. El primer componente actuará por el lado de los ingresos, incrementando el tipo de las cotizaciones sociales por contingencias comunes 0,6 puntos porcentuales desde 2023 hasta 2032. El empleador soportará un incremento de 0,5 puntos y el empleado de 0,1 puntos. Los fondos obtenidos se ingresarán en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. El segundo componente es contingente, y podrá actuar por el lado del gasto y/o de los ingresos. En concreto, se realizará una revisión trienal desde 2032 de las proyecciones del gasto en pensiones del *Ageing Report* de 2024. Si se observa que dichas proyecciones recogen un incremento del gasto en pensiones en términos de PIB en el año 2050 con respecto a las proyecciones recogidas en el escenario central del *Ageing Report* 2024, se aplicará un proceso de ajuste:
 - Primero se haría uso del montante del Fondo de Reserva para financiar el exceso del gasto en pensiones previsto respecto al escenario central del *Ageing Report* de 2024, con un límite de disposición anual del 0,2% del PIB.
 - Si con esos fondos no se cubriera la desviación del gasto esperada, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales y en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo una propuesta dirigida a minorar el gasto en pensiones o a incrementar los ingresos, medidas que compensarán de manera gradual en el tiempo la desviación del gasto con un límite del 0,8% del PIB.

Si no se observase dicha desviación, se valorará utilizar el Fondo de Reserva para reducir cotizaciones sociales o incrementar las pensiones de los trabajadores afectados.

- **Aplicación de un nuevo esquema de incentivos para favorecer el aumento de la edad efectiva de jubilación, aproximándola a la edad legalmente establecida.** Actualmente, alrededor del 35% de los trabajadores se jubilan antes de los 65 años y la edad efectiva de jubilación se sitúa en el entorno de los 64 años y medio. Se busca incrementar la edad efectiva de jubilación por dos vías. Por un lado, aumentando la edad media a la que se producen las jubilaciones anticipadas y desincentivando su utilización. Para ello se articulan las siguientes medidas:

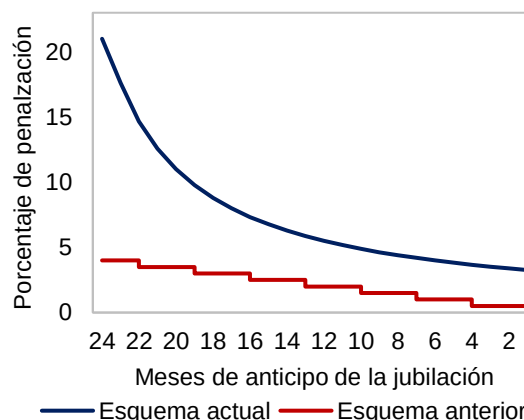
- **Se ha configurado un nuevo esquema de coeficientes reductores, especialmente penalizador para aquellos que se jubilen entre 22 y 24 meses antes de la edad legalmente establecida¹⁷.** Además, los nuevos coeficientes reductores pasan a ser mensuales en lugar de trimestrales (Gráfico 39). Por ello, todo retraso en el momento de jubilarse anticipadamente lleva aparejado un menor coeficiente reductor, a diferencia del anterior esquema que llevaba a que un trabajador tuviera que demorar el momento de su jubilación anticipada hasta un trimestre completo para poder beneficiarse de un menor coeficiente reductor.
- **Se aplica una nueva fórmula de cálculo de la penalización para las jubilaciones anticipadas con pensiones máximas.** Antes de la reforma, si tras aplicar los coeficientes reductores a la pensión teórica¹⁸ esta superaba la pensión máxima, se aplicaba una penalización sobre la pensión máxima del 0,5% por trimestre de anticipo (Gráfico 40). Bajo el esquema actual, los coeficientes reductores se aplican íntegramente sobre la pensión máxima, incrementando la penalización efectiva.

Gráfico 39. **Coeficientes reductores de jubilaciones anticipadas voluntarias¹⁹ inferiores a la pensión máxima**



Fuente: Ageing Report 2021

Gráfico 40. **Coeficientes reductores de jubilaciones anticipadas voluntarias¹⁹ superiores a la pensión máxima**



Fuente: Ageing Report 2021

Por otro lado, se fomenta la prolongación de las carreras laborales de forma que un mayor número de jubilaciones se produzcan después de la edad legalmente establecida. Para ello se articulan las siguientes medidas:

¹⁷ La mayor parte de jubilaciones anticipadas se produce entre 24 y 22 meses antes de la edad ordinaria.
¹⁸ La pensión teórica es el resultado de multiplicar la base reguladora por un coeficiente determinado según la edad y años cotizados del jubilado.
¹⁹ Coeficientes para un trabajador con un período de cotización inferior a 38 años y medio.

- **Se incrementa la bonificación por año de demora.** Antes de la reforma, por cada año completo en que se demorase la jubilación, se bonificaba la pensión del jubilado en un 2% si había cotizado menos de 25 años, en un 2,75% si había cotizado entre 25 y 37 años y en un 4% si había cotizado más de 37 años. Tras la reforma, todos los jubilados con independencia de sus años cotizados se verán beneficiados de una bonificación del 4% por año de demora.
- **Se ofrece la posibilidad de recibir un pago único en el momento de la jubilación.** Los jubilados demorados podrán optar por recibir una cuantía a tanto alzado, calculada en función de los años cotizados y de los años completos de demora. También se incorpora la posibilidad de combinar la cuantía a tanto alzado con la bonificación porcentual descrita en el párrafo anterior.
- **Prohibición de incluir cláusulas de jubilación forzosa de trabajadores con menos de 68 años en los convenios colectivos.** A fin de garantizar que todo trabajador que desee demorar el momento de su jubilación pueda hacerlo, se prohíbe incluir en los convenios colectivos cláusulas que obliguen a los trabajadores con menos de 68 años a jubilarse.
- **Rebajando el coste de la cotización para las empresas.** Esto se logra por dos vías. En primer lugar, mediante una reducción del 75% de la cuota empresarial en el supuesto de incapacidad temporal de los mayores de 62 años. Por otro lado, mediante una exoneración de la cuota por contingencias comunes una vez la persona trabajadora alcance la edad ordinaria de jubilación.

El segundo bloque de medidas de la reforma del sistema de pensiones se encuentra actualmente en negociación con los interlocutores sociales. Este segundo bloque de medidas se aprobará a lo largo del año actual. Con su aprobación, se daría cumplimiento a las nueve medidas previstas en el componente 30 del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Las principales medidas en este segundo bloque contribuirán a reforzar la sostenibilidad del sistema y son las siguientes:

- **El diseño de un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos** que permita pasar progresivamente de un sistema basado en la libre elección de bases a otro que tome como referencia los ingresos reales. Esta modificación ha de llevar consigo un incremento de la recaudación, al tiempo que supondrá una mayor protección del colectivo logrando su progresiva equiparación con los trabajadores por cuenta ajena.
- **La adecuación del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión a las nuevas carreras profesionales,** con el objetivo de reforzar la contributividad del sistema de pensiones y hacerlo más equitativo.

- **La adecuación de la base máxima del sistema**, a través de un incremento gradual de su cuantía acompañada de una adaptación posterior de la pensión máxima que preserve la contributividad del sistema.
- **La reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones** a través de un nuevo marco legislativo que extienda, apoyándose en la negociación colectiva, la previsión social colectiva de los trabajadores.

6.3. Pasivos contingentes

La Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros requiere que se publiquen en octubre o diciembre de cada año ciertas informaciones sobre las garantías públicas y distintos pasivos fuera del balance de las AAPP. En el Cuadro 39 se presenta el desglose de las garantías por los distintos niveles de AAPP.

El rasgo fundamental de la evolución de los pasivos contingentes es la acusada disminución que han experimentado en 2021 respecto al ejercicio anterior, ya que en 2020 tuvieron impacto las medidas adoptadas para combatir la crisis económica ocasionada por el COVID-19.

Como es sabido, en 2020, con el fin de aliviar los problemas financieros y tensiones de liquidez y solvencia y apoyar a los sectores más afectados por la pandemia, se adoptaron multitud de medidas en el ámbito económico destinadas a proteger el tejido productivo del país, reduciendo el impacto de la crisis e impulsando la reactivación de la actividad económica. Destacaron entre otras, por su importante cuantía, las medidas de refuerzo y creación de líneas de financiación y avales por cuenta del Estado, además de las relativas a la aprobación de aplazamiento de deudas y moratorias.

En consecuencia, en 2020 tuvo lugar un notable incremento de las garantías prestadas por las Administraciones Públicas, con un peso protagonista de la Administración Central. Si bien, a medida que la recuperación económica ha tenido lugar, en 2021, como era previsible, las garantías concedidas por las Administraciones Públicas han disminuido. En este contexto, **la disminución del volumen de garantías prestadas en 2021 respecto al ejercicio anterior asciende a 84.421 millones de euros**, lo que supone un 70,7% menos.

Como puede verse en el Cuadro 39, **la Administración Central presta un porcentaje cercano al 97% de las garantías** y, consecuentemente, con una disminución de más de 84.622 millones es responsable de prácticamente la totalidad de la disminución de las garantías prestadas por el conjunto de las Administraciones Públicas. Las Corporaciones Locales, han registrado en 2021 también una disminución de las garantías prestadas de 24 millones de euros. Por el contrario, las Comunidades Autónomas aumentaron ligeramente el pasado año el volumen de garantías prestadas, en 225 millones de euros.

Cuadro 39. Saldo vivo en garantías de las AAPP

Millones de euros

Garantías otorgadas por las AAPP*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total Administraciones Públicas							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	59.458	44.930	36.127	30.404	26.164	119.479	35.058
del cual: empresas públicas	53.538	40.848	34.838	29.488	25.471	27.523	30.595
sociedades financieras	56.226	41.561	34.458	29.129	25.115	27.201	30.306
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	2.888	1.059	0	0	0	0	0
Garantías estandarizadas							
Stock total							103.802
Administración Central							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	56.298	41.651	34.551	29.231	25.230	118.479	33.857
del cual: empresas públicas	53.065	40.393	34.416	29.099	25.115	27.201	30.306
sociedades financieras	56.226	41.561	34.458	29.129	25.115	27.201	30.306
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	2.888	1.059	0	0	0	0	0
Garantías estandarizadas							
Stock total							103.802
Comunidades Autónomas							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	2.500	2.411	742	524	325	401	626
del cual: empresas públicas							
sociedades financieras							
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera							
Garantías estandarizadas							
Stock total							
Entidades Locales							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	660	868	834	649	609	599	575
del cual: empresas públicas	473	455	422	389	356	322	289
sociedades financieras							
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera							
Garantías estandarizadas							
Stock total							

(*) Notas:

1. Sólo existen "one-off guarantees".
2. Según las conclusiones de la "Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data", en el "Total Stock of guarantees, excluding debt assumed by government", no se incluye la deuda avalada de unidades incluidas en el sector de las AAPP (S.13) (FROB, FTDSE...), ni la deuda avalada del EFSF.
3. El importe de la garantía sólo incluye el principal avalado, no la carga financiera.
4. Se excluyen los avales a SAREB, reclasificada en S.13 con efectos 2012

Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ministerio de Hacienda y Función Pública

6.4. Análisis de sensibilidad y sostenibilidad de la deuda pública

6.4.1. Análisis de sensibilidad de la deuda pública

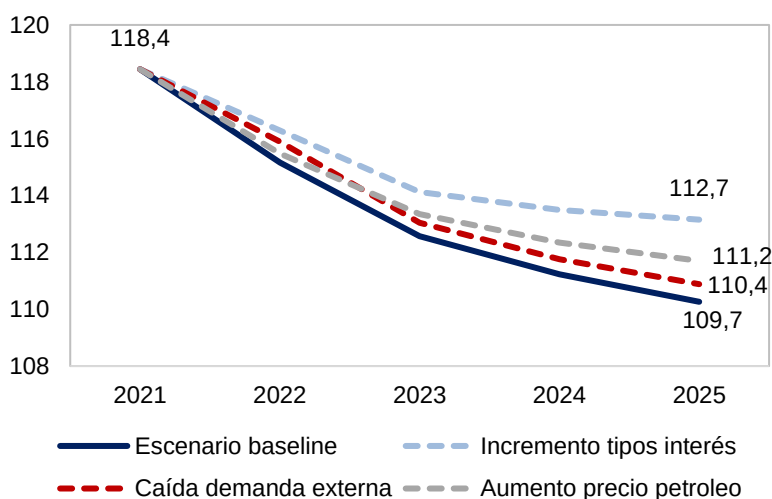
El entorno actual de bajos tipos de interés y el crecimiento económico de los próximos años facilitarán una progresiva reducción de la deuda pública en el **escenario central**. Ambos factores generan un efecto "bola de nieve" positivo durante los años venideros que permitirá que la deuda siga una senda decreciente en el horizonte de proyección.

Además, una serie de factores mitigan el riesgo de la dinámica de la deuda ante un posible cambio en las condiciones exógenas. Entre estos factores, destacan el alargamiento del vencimiento de la deuda, la existencia de fuentes de financiación relativamente estables (con una diversificada y amplia base de inversores), la moneda de denominación de la deuda y unos costes de endeudamiento históricamente bajos.

En los últimos años, España ha aprovechado el escenario de bajos tipos de interés para reducir el coste de la deuda viva por debajo del 2% del PIB y elevar la vida media hasta superar el máximo histórico de 8 años. La estrategia de financiación del Tesoro Público²⁰ se rige por un principio de gestión prudente de la cartera, aprovechando las condiciones favorables para minimizar los riesgos de refinanciación a futuro y prepararse para una progresiva normalización de las condiciones monetarias y financieras.

Sin embargo, la evolución prevista de la deuda pública puede verse alterada en el corto plazo por factores exógenos que deriven en una reducción de la deuda pública más modesta. En línea con los escenarios de sensibilidad del PIB analizados en la sección 5.2, se presentan a continuación las implicaciones en materia fiscal de un incremento de los tipos de interés, una caída en el crecimiento de la demanda de exportación de nuestro socios comerciales y un aumento en los precios de petróleo y gas.

Gráfico 41. Análisis de sensibilidad de la deuda pública



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Todos los escenarios analizados impactarían negativamente sobre la ratio deuda PIB, pero no alterarían la senda decreciente ni pondrían en riesgo la sostenibilidad fiscal. El impacto provendría principalmente del menor crecimiento nominal, ya que el impacto sobre el saldo público será reducido (ver sección 5.2). Un escenario de aumento de los tipos de interés²¹ de 120 p.p. tendría un impacto sobre la ratio de deuda, aumentándola alrededor de 7,5 puntos de PIB en 2025, mientras que los demás escenarios tendrían un impacto de apenas medio punto de PIB sobre la ratio de deuda.

6.4.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda pública

En el medio plazo, el crecimiento económico, la estrategia fiscal y las condiciones financieras son claves en la evolución de la deuda pública. El análisis de sostenibilidad permite evaluar el impacto de cada uno de estos factores y simular escenarios alternativos bajo supuestos distintos a los recogidos en el escenario central.

En un horizonte de 10 años, en línea con el ejercicio planteado regularmente por la Comisión Europea, esta sección muestra la evolución de la deuda pública en cuatro escenarios alternativos:

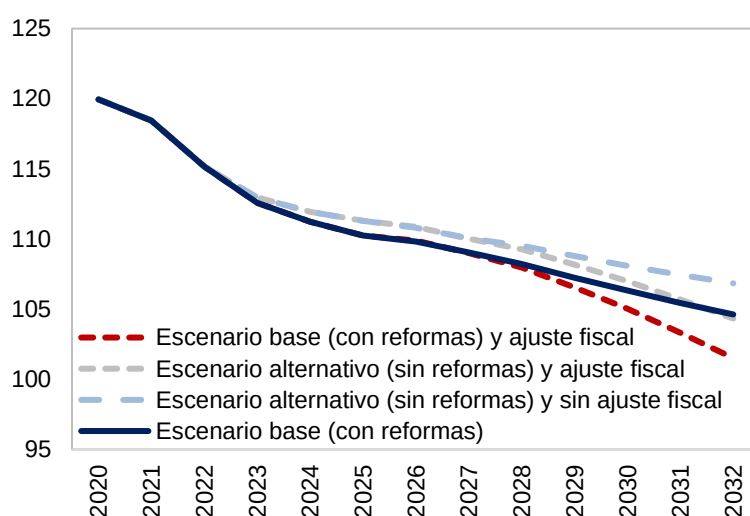
- **Escenario base (con reformas):** se basa en el escenario macroeconómico y la Estrategia Fiscal 2022-2025. En los años posteriores, las variables macroeconómicas incluyen el impacto positivo de las reformas previstas, incluyendo las desplegadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia²². En materia fiscal, se incluye como supuesto que el saldo estructural primario se mantiene constante desde 2025 en adelante.
- **Escenario de reformas y ajuste fiscal.** Además del impacto de las inversiones y reformas, incluye un progresivo ajuste fiscal tendente a alcanzar un equilibrio estructural al final del horizonte de proyección.

²¹ Nótese que la simulación en REMS parte del supuesto simplificador de que el total de la deuda pública se refinancia cada ejercicio y, por tanto, el impacto en tipos de interés se traslada instantáneamente al pago por intereses. Por ello estos resultados deben ser tomados con cautela ya que el impacto estaría sobreestimado.

²² Un análisis detallado del impacto en el crecimiento potencial de las reformas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia puede encontrarse en el Plan Nacional de Reformas 2022, que incluye una simulación de las siguientes medidas: reforma laboral (reducción de dualidad, implementación del mecanismo RED, la reforma de las políticas activas de empleo); leyes como la Ley Crea y Crece y la Ley de *start ups*; la modernización de la formación profesional y el Plan de competencias digitales y por último, medidas encaminadas a la mejora energética.

- **Escenario con ajuste fiscal, pero sin reformas.** Muestra la evolución de la deuda en presencia de un ajuste fiscal como el descrito en el escenario anterior, pero sin adoptar reformas que incrementen el crecimiento potencial de la economía como las contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- **Escenario sin reformas ni ajuste fiscal.** Excluye, por su parte, el impacto de la agenda de reformas y no contempla ningún ajuste fiscal a partir de 2025.

Gráfico 42. **Sendas alternativas de deuda pública**



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

El crecimiento económico es clave en la reducción de la deuda pública. La reducción de la deuda pública de manera sostenida y sostenible requiere una estrategia que potencie el crecimiento económico a través de ajustes fiscales graduales y una agenda ambiciosa de reformas. Los resultados muestran que en el medio plazo, un escenario que contemple exclusivamente ajustes fiscales graduales puede llegar a alcanzar resultados comparables a los que podrían lograrse a través de reformas estructurales que incrementen el crecimiento potencial. Ambas medidas de manera separada, sin embargo, son menos efectivas y eficientes que la combinación de ambas en una agenda económica completa que incluya una progresiva corrección de la posición fiscal de partida y la corrección de deficiencias estructurales de la economía. Así se desprende de la simulación del impacto positivo en el crecimiento de largo plazo y potencial de reformas contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como pueden ser las reformas del mercado de trabajo, la mejora de la formación profesional o las reformas que mejoran la eficiencia energética.

7. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Una política fiscal óptima debe combinar un adecuado apoyo social y económico con la necesaria sostenibilidad de las finanzas. Con este fin se están llevando a cabo diversos ejercicios de mejora de la calidad de las finanzas públicas, tanto en la vertiente de los ingresos como la de los gastos.

En cuanto al objetivo de las administraciones públicas de mejorar la calidad del gasto público, resulta fundamental instaurar una cultura de evaluación continua y sistemática que se plasme en procesos de revisión del gasto público en los diferentes niveles de la administración. Este es uno de los compromisos asumidos por nuestro país en el Plan, cuyo componente 29 “Mejora de la eficacia del gasto público”, incluye como Reforma 1 el proceso de revisión y evaluación del gasto público.

Por su parte, la mejora del diseño del sistema tributario se ha visto plasmada en dos componentes del Plan, los componentes 27 y 28.

En primer lugar, el componente 27 titulado “Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal” recoge un conjunto de medidas orientadas a prevenir y, en su caso, luchar contra el fraude fiscal y reforzar la capacidad de recaudación del sistema impositivo logrando modernizarlo, haciéndolo más eficiente y permitiendo amortiguar el impacto de la crisis provocada por el COVID-19.

En segundo lugar, el componente 28, denominado “Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI,” busca acometer una reforma del sistema tributario, contribuyendo a la recuperación económica de España, fomentando el crecimiento económico, la creación de empleo y la mejora de la competitividad.

7.1. Mejora de la eficacia del gasto público

El componente 29 (C29) del Plan, bajo la denominación *Mejora de la eficacia del gasto público*, se encuentra integrado en la política palanca 10, *Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible*. En tal sentido, el C29 contempla la realización de tres reformas que inciden tanto en la evaluación como en el alineamiento del gasto público que, a través de la información que se incorpora al proceso de toma de decisiones, tendrán como impacto último una mejora de la composición y calidad del gasto. Este impacto no solamente es relevante en el contexto actual de recuperación y salida de la crisis generada por la emergencia sanitaria, sino que contribuye a consolidar la senda de reequilibrio y sostenibilidad de la deuda que ya han iniciado nuestras administraciones públicas.

Estas tres reformas son:

- Reforma 1 (C29.R1) – Proceso de revisión y evaluación del gasto público.
- Reforma 2 (C29.R2) – Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Reforma 3 (C29.R3) – Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la transición ecológica (green budgeting).

7.1.1. El proceso de revisión y evaluación del gasto público

La reforma 1, contempla cuatro elementos que se articulan con el propósito de establecer un marco permanente para mejorar la calidad del gasto público y reforzar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas:

- **Incorporación al proceso de toma de decisiones de las recomendaciones** de los estudios de revisión del gasto emitidos por la AIReF en el período 2018-2020 (correspondientes a la fase I y fase II del proceso de revisión), extendiendo el compromiso de «cumplir o explicar»

Para llevar a cabo un seguimiento eficaz de las recomendaciones formuladas, los centros gestores destinatarios de las mismas dispondrán de un plazo en el que adoptar medidas para implementarlas de acuerdo con el principio de «cumplir o explicar». Para reforzar este seguimiento se encomendó al Ministerio de Hacienda y Función Pública la tarea de supervisar y elaborar un informe anual sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones. Cuando los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones no estén de acuerdo con ellas, se incluirá una justificación adecuada.

Para llevar a cabo lo anterior se ha creado en el Ministerio de Hacienda y Función Pública la Unidad de coordinación y seguimiento de los procesos de revisión y evaluación integral del gasto público cuya finalidad es la mejora de la calidad del gasto público mediante el seguimiento activo de la implementación de los resultados de las revisiones del gasto. Esta nueva estructura se recoge en el Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, concretamente en artículo 9.2 b).

Dicha Unidad de coordinación y seguimiento, en cumplimiento con lo previsto en el hito 401 del Plan, ha elaborado y publicado el primer Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (*spending reviews*), de acuerdo con el principio de cumplir o explicar. Este informe tiene por objeto reflejar de forma fiel y en su conjunto el grado de implementación de dichas recomendaciones formuladas por la AIReF en los *spending reviews* encargados por el Gobierno y ya finalizados, correspondientes a las fases I y II del primer ciclo de revisiones de gasto público 2018-2022.

En la elaboración del informe de seguimiento se han contemplado aproximadamente 280 propuestas y actuaciones, que engloban las recomendaciones de la AIReF identificadas en los 11 *spending reviews*. Ha consistido en un ejercicio de transparencia reforzado, en el que los gestores responsables han informado acerca de las medidas adoptadas, o que está previsto adoptar, así como sobre aquellas que no se han sido adoptadas, tomando como referencia las recomendaciones formuladas en los *spending reviews*. Este ejercicio ha puesto de manifiesto la importancia que adquieren los

procesos de revisión del gasto, reflejando la implementación de sus reflexiones y conclusiones, tanto en las fases de planificación como en la gestión pública.

El balance global del informe muestra un elevado grado de implementación de las propuestas formuladas por la AIReF, ya que cerca del 85% de las propuestas contempladas se consideran implementadas o parcialmente implementadas. Lo anterior pone de manifiesto el esfuerzo que están realizando los distintos departamentos ministeriales y otros centros gestores de gasto, especialmente en estos últimos tres años, a través de la adopción de medidas e iniciativas dirigidas a reformar aquellos ámbitos en los que se han evidenciado ineficacias o debilidades en la gestión pública.

Asimismo, se ha publicado la Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022” que incluye el compromiso de la Administración central y de la Seguridad Social de supervisar a lo largo del ciclo presupuestario las recomendaciones basadas en las revisiones del gasto y las medidas adoptadas para actuar en consecuencia, incluidas las que ya se hayan aplicado o se prevea aplicar el año siguiente.

- **Lanzamiento de la fase III de revisión del gasto.**

La segunda previsión del componente 29 es el lanzamiento de la tercera fase del proceso de revisión, cuyo hito quedó cumplido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de junio de 2021 por el que se formaliza dicha tercera fase, que culmina el primer ciclo 2018-2021. Se formaliza así la tercera fase del proceso de revisión del gasto de las Administraciones Públicas encargado a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). La tercera fase incorporó dos nuevas áreas de análisis de especial relevancia: los instrumentos financieros a disposición del sector público para apoyar los sectores productivos; y la gestión de los residuos urbanos.

- **Nuevo proceso de revisión y evaluación del gasto público (2022-2026).**

Dando continuidad y permanencia al proceso de revisión del gasto, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de en 2022 comienza un ciclo plurianual que abarcará hasta 2026. Esta propuesta de fases quinquenales de *spending reviews* contribuye a internalizar de forma sistemática la cultura de evaluación en los propios centros gestores, facilitando asimismo la labor de planificación de la AIReF.

Con este propósito el pasado 28 de diciembre de 2021 el Consejo de Ministros aprobó el nuevo ciclo de revisión del gasto público 2022-2026 y formalizó la fase I de dicho ciclo. En particular, el nuevo ciclo de revisión del gasto público se llevará a cabo por áreas específicas de gasto y por fases. En concreto, el Ministerio de Hacienda y Función Pública prevé las siguientes áreas para ser analizadas en este nuevo ciclo plurianual:

- Gasto derivado de la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo
- Prestaciones (ingreso mínimo vital y prestación por incapacidad temporal)
- Ayuda Oficial al Desarrollo

- Instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos (complementario al anterior *Spending review*)
- Políticas de empleo
- Marco Financiero Plurianual 2014-2020

En este acuerdo, también se acuerda encargar a la AIReF el comienzo de la realización de la primera fase de implementación de este segundo ciclo. Esta primera fase cubre las áreas de instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos y el gasto derivado de la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo.

- **Refuerzo de la capacidad del evaluador (AIReF).**

Finalmente, con el mismo objetivo de dar permanencia a los ejercicios de *spending reviews*, se han reforzado las capacidades de la AIReF. De acuerdo con lo previsto en el Plan, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 793/2021, de 14 de septiembre, por el que se modificó el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, aprobado por el Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, para la creación de una división destinada a la evaluación del gasto público dotada con los recursos necesarios para llevar a cabo su labor de revisión del gasto de una manera sistemática.

El Estatuto modificado prevé ahora en su artículo 28.1 una cuarta división, de manera que la AIReF queda estructurada en las siguientes divisiones:

- a. La División de Análisis Económico.
- b. La División de Análisis Presupuestario.
- c. La División de Evaluación del Gasto Público.
- d. La División Jurídico-Institucional.

A su vez, la estructura de esta nueva División de evaluación del gasto público se recoge en el nuevo artículo 31 bis del Estatuto de la AIReF:

- a. Análisis institucional
- b. Análisis técnico

7.1.2. Alineamiento de los PGE con los ODS de la Agenda 2030

El Proyecto de Ley de PGE para el 2022, publicado el 23 de octubre de 2021, se acompañó del segundo informe de alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

El principal objetivo de este informe de alineamiento es ponderar la contribución de las políticas de gasto y de los programas presupuestarios a la consecución de los ODS, así como difundir las actuaciones más relevantes que se están llevando a cabo vinculadas a cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para ello, dentro del marco del programa *Structural Report Support Programme* (SRSP) de la Comisión Europea (DG Reform), se ha iniciado un proyecto de asistencia técnica, que finalizará en mayo de 2022, en el que se cuenta con la colaboración del Fondo Monetario Internacional (FMI), para identificar las fortalezas y los espacios de mejora en el contenido y análisis del informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado, y con la colaboración de AFI, para actualizar los sistemas de información y de publicación de los resultados del alineamiento.

La primera fase de la asistencia técnica, realizada en el año 2021, junto con la experiencia adquirida, han permitido impulsar las siguientes mejoras que se recogen en el informe de alineamiento de los PGE 2022:

- Distinción entre la contribución directa e indirecta. Siguiendo el concepto más extendido en la práctica internacional, se considera que la contribución es directa cuando el ODS es el objetivo principal del programa de gasto analizado, mientras que la contribución es indirecta cuando el programa puede generar condiciones favorables al logro del ODS, pero este no constituye su objetivo principal.
- Análisis específico y diferenciado de los programas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Los objetivos marcados en el Plan cuentan con una inspiración muy evidente en los ODS de la Agenda 2030, lo que se demuestra con el alto grado de alineamiento mostrado por los programas de gasto que financian sus actuaciones.
- Mejorar la presentación de la información. Para ello, los datos del informe de alineamiento se han publicado en una página web en un formato interactivo para facilitar la accesibilidad y transparencia de los mismos.
- Desarrollar una propuesta de metodología para el alineamiento de los presupuestos del sector público empresarial. Para ello, se tomó una muestra de las principales empresas estatales públicas, seleccionadas en base a los siguientes criterios: importe neto de la cifra de negocios, ingresos accesorios y otros de explotación, número de trabajadores, sectores de actividad y volumen de inversiones. En consecuencia, 26 empresas públicas fueron analizadas e incorporadas al informe.
- Contextualizar el informe de alineamiento con las principales políticas, estrategias y acciones desarrolladas por el Gobierno español.

De cara a la siguiente edición del informe, que está previsto que se publique junto al proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, se han fijado dos objetivos principales: reforzar el alineamiento y dotar al informe de una mayor transparencia que facilite su acceso a un mayor número de usuarios.

Para ello, se plantea profundizar en la revisión y consolidación de la metodología actual, incorporando un alineamiento más detallado, por metas en el ámbito cuantitativo y por programas presupuestarios, en el ámbito cualitativo.

Además, se incorporarán nuevas mejoras en la presentación y análisis de los datos, como continuación a la asistencia técnica que seguirá prestando el FMI y AFI en el primer semestre del 2022.

En particular, destaca el diseño de una taxonomía de los programas de gasto que identifique su alineamiento con los ODS, con el fin de desarrollar una metodología estandarizada que sirva de referencia para otras administraciones públicas, y que se pueda emplear en la identificación de sinergias con los demás informes transversales que acompañarán a este Proyecto de Ley: Impacto de Género, Impacto en la Infancia, Adolescencia y Familia; y Alineamiento con los Objetivos de la Transición Ecológica.

7.1.3. Alineamiento de los PGE con la Transición Ecológica

Una vez consolidado el alineamiento anterior relativo a los ODS, la tercera reforma incluida en el Componente 29, de eficacia del gasto público, se marca el propósito de medir la alineación, coherencia y consistencia de los PGE con los objetivos marcados a nivel nacional e internacional en materia de transición ecológica. Esta labor cristalizará en la publicación del informe de alineamiento del Proyecto de Ley de PGE 2023 con la transición ecológica en su dimensión verde (impactos positivos para el medio ambiente), postergando al siguiente año (PLPGE 2024) el análisis de los PGE en su dimensión marrón (impactos negativos).

Para el estudio, debate y definición de la metodología que sustentará este informe, en diciembre del 2021 se constituyó un Grupo de Trabajo integrado por representantes del Ministerio de Hacienda y Función Pública y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este grupo ha mantenido reuniones periódicas en los últimos meses, perfilando la metodología, alcance del informe y requerimientos de información necesarios.

En esta fase se están aprovechando también los progresos y aprendizajes sobre el marco de referencia de Presupuesto Verde (*Green Budgeting Reference Framework*) que se han llevado a cabo en el seno de la Comisión Europea, así como los trabajos llevados a cabo en la elaboración del resto de informes transversales que acompañan a los Presupuestos, en particular el de alineamiento con los ODS de la Agenda 2030, incluido su desarrollo informático.

El alineamiento de los PGE se pretende realizar a la luz de la Taxonomía de la Unión Europea para actividades sostenibles, definida en el Reglamento (UE) 2020/852 de 18 de junio. En esta norma se establece un marco de referencia homogéneo para todos los países comunitarios, mediante el establecimiento de seis objetivos medioambientales.

El informe de alineamiento de los PGE en su dimensión verde analizará la contribución de los Presupuestos a cada uno de estos ejes, a saber:

- Mitigación del cambio climático;
- adaptación al cambio climático;
- uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos;

- transición hacia una economía circular;
- prevención y control de la contaminación;
- protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

7.2. Prevención y lucha contra el fraude fiscal

La implantación de las reformas previstas en el componente 27 del Plan permitirá evitar nuevas formas de fraude fiscal, incrementar la eficacia del control tributario, incentivar el cumplimiento voluntario por el contribuyente de sus obligaciones tributarias, avanzar en el cumplimiento cooperativo, e incorporar reformas que se ajusten a las acciones adoptadas en ámbito internacional. Por tanto, se asegurará la justicia tributaria, incrementando la eficacia recaudatoria del sistema tributario, reduciendo el fraude fiscal, la economía sumergida y la litigiosidad en materia tributaria. Estas medidas se estructuran en dos bloques.

El primero, contiene medidas expresamente dirigidas a la lucha contra el fraude, entre las que se incluye la recientemente aprobada Ley de lucha contra el fraude. Con la misma se persigue ampliar el concepto de paraíso fiscal en función del criterio de transparencia, de nula tributación y de regímenes fiscales preferenciales perjudiciales, limitar los pagos en efectivo, facilitando la trazabilidad de las operaciones de pago y dificultando los comportamientos defraudatorios, ampliar el ámbito subjetivo y objetivo del régimen de la lista de deudores a la Hacienda Pública, prohibir las amnistías fiscales y el denominado software de doble uso e incorporar el valor de referencia como nueva base imponible de los impuestos patrimoniales. En este sentido, se ha dado cumplimiento a los hitos 383 y 384.

El segundo bloque pivota sobre la asistencia al contribuyente, área en la que la Agencia Tributaria va a acometer un importante refuerzo para prevenir el fraude fiscal. Para ello se van a llevar a cabo distintas iniciativas, entre las que destacan la implantación de un nuevo modelo de asistencia integral en la Agencia Tributaria a través de las ADI (administración digital integral) como plataformas dirigidas a prestar servicios de información y asistencia por medios electrónicos mediante la utilización de canales de comunicación no presenciales. Desde la última actualización del Programa de Estabilidad, se ha dado cumplimiento a los hitos 378, 379, 380 y 381.

7.3. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI

Los objetivos que persigue el componente 28 mediante **la reforma del sistema impositivo son hacerlo más equitativo, progresivo y justo, al mismo tiempo que se profundice en el diseño de una fiscalidad verde, se incorpore la perspectiva de género y se potencien políticas públicas de interés general, como la protección de la salud.**

La persecución de los principios anteriores deberá realizarse prestando la debida atención a la necesidad de garantizar el adecuado equilibrio entre la consolidación a

medio plazo de las finanzas públicas y la contribución de la fiscalidad al crecimiento económico.

Ello pasa necesariamente por acercar los niveles de tributación de España a la media de los países de nuestro entorno, garantizando así la sostenibilidad a medio plazo del Estado del Bienestar.

Se requiere mejorar la recaudación y la eficiencia del sistema fiscal a través del ensanchamiento de las bases tributarias reducidas por las numerosas exenciones y deducciones, evaluando si los beneficios fiscales existentes logran los objetivos para los que fueron creados, o si deben revisarse. Asimismo, deben analizarse en profundidad las figuras tributarias actuales para adaptarlas al contexto económico, y avanzar en la incorporación de nuevos tributos de acuerdo con las tendencias más recientes.

España presenta un diferencial negativo de ingresos en relación con la Unión Europea. La situación actual genera una oportunidad para llevar a cabo una reforma de nuestro sistema tributario que permita hacerlo más equitativo, progresivo y justo y lograr una verdadera contribución de la economía digital, que fomente la protección del medio ambiente y los hábitos saludables, así como la sostenibilidad fiscal.

La adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI requiere, en primer término, mitigar el impacto económico y social de la pandemia COVID-19. En segunda instancia resulta imprescindible realizar de un diagnóstico adecuado del sistema tributario español.

Asimismo, se desarrollará una fiscalidad verde que contribuya a hacer un mundo más sostenible, protegiendo al medioambiente como herramienta de lucha contra el cambio climático y así, además, poder atender los compromisos internacionalmente asumidos.

También se realizarán ajustes en los impuestos ya existentes para reforzar su eficacia, se eliminarán algunas disfunciones y se adaptarán los incentivos al impulso de la actividad económica y el empleo. Como resultado, se prevé incrementar la suficiencia recaudatoria de nuestro sistema tributario de acuerdo con el compromiso de sostenibilidad del gasto público.

El sistema tributario español, y en sentido amplio los ingresos públicos, tiene margen de crecimiento en el medio plazo. Este Gobierno está decidido a impulsar este incremento, acercándonos a la media de los países europeos, especialmente en las figuras medioambientales y digitales y utilizar estos crecimientos para ajustar el déficit estructural. Este proceso es crucial, ya que áreas como la sostenibilidad del sistema de pensiones dependen de este incremento de ingresos. Por tanto, la reforma persigue el crecimiento de los recursos públicos para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo, reduciendo el déficit estructural.

Esta adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI conlleva un conjunto de medidas que se resumen a continuación:

- **Medidas para combatir la pandemia COVID-19:** Se ha adoptado una amplia batería de medidas para paliar los efectos de la pandemia COVID-19, que incluyen

desde aplazamientos, rebajas impositivas, suspensión de plazos, rebaja de tipos... Se ha dado así cumplimiento al hito 385 del CID.

- **Medidas para la modernización del sistema fiscal para hacerlo más progresivo y sostenible**, que incluye un análisis de beneficios fiscales y la creación de un comité de personas expertas para la reforma fiscal.

Es necesario analizar los beneficios fiscales del sistema tributario español prestando atención a aquellos que distorsionan la progresividad y la redistribución del mismo. La reducción y eliminación de beneficios fiscales y regímenes especiales de nuestro sistema tributario implicará no solo un incremento de la recaudación, sino que simplificará el sistema tributario lo que, a su vez, tiene efectos favorables sobre la seguridad jurídica, y sobre los litigios y conflictividad existentes. De este modo, se plantea la realización de una revisión exhaustiva de los beneficios fiscales existentes con el fin de verificar si cumplen los objetivos para los que fueron aprobados y si el coste que suponen, en términos de merma recaudatoria, resulta justificado. A los efectos de evaluar otros beneficios fiscales se prevé la constitución de un grupo de trabajo entre IEF, Agencia Tributaria y DGT, siguiendo la metodología de la AIREF.

La reforma tributaria busca realizar un análisis en profundidad del sistema tributario en su conjunto, que permita su modernización y adaptación al contexto actual. Con la finalidad de asesorar al Ministerio de Hacienda y Función Pública en la adopción de las decisiones adecuadas en la reforma del sistema tributario, se ha constituido una comisión de personas expertas formada por académicos y economistas de reconocido prestigio, dando así cumplimiento al hito 387. El pasado mes de marzo la comisión entregó el resultado de su análisis, el Libro Blanco, con sugerencias en materia fiscal. Actualmente, se está analizando en detalle el documento.

- **Medidas fiscales que contribuyen a la transición ecológica**: lo que incluye medidas como establecer un impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y a la incineración, un impuesto que grave los envases de plástico no reutilizables, la modificación del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero para garantizar un efectivo control de dichos gases de acuerdo con una regulación armonizada europea, reformas en materia de movilidad sostenible como crear un pago por uso de la red viaria de carreteras o la revisión de las figuras tributarias que gravan la matriculación y la utilización de vehículos con objeto de adaptarlas a estándares medioambientales y la revisión de las bonificaciones de los hidrocarburos utilizados como carburante para la equiparación progresiva de los tipos impositivos en atención a su poder contaminante. En este contexto, se ha dado cumplimiento al hito 389.
- **Medidas asociadas a la transformación digital y relativas a las transacciones financieras** que incluyen a los dos impuestos recientemente creados: el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre Transacciones Financieras, en cumplimiento de los hitos 392 y 393.

- **Medidas tributarias de adopción a corto plazo**, que afectan a los Impuestos personales, indirectos y al Impuesto sobre Sociedades, en consonancia con los hitos 394, 395 y 396.

8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL

8.1. Cláusula de salvaguardia y suspensión de las reglas fiscales

El marco institucional de la política fiscal se encuentra condicionado desde el año 2020 por la situación de emergencia extraordinaria que originó la pandemia ocasionada por el COVID -19. En España el impacto de la crisis sanitaria ha sido especialmente intenso, por lo que fue necesario abordar una importante sucesión de medidas urgentes, inmediatas y eficaces, tanto de carácter sanitario como otras de muy diversa índole para paliar los tremendos efectos que dicha crisis ha producido en el ámbito económico y social.

La Unión Europea no solo ha respaldado, sino que ha participado activamente en la respuesta fiscal mediante numerosas vías. Entre ellas destaca la movilización de un importante volumen de recursos a través de los fondos *Next Generation EU* y la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El objetivo de la cláusula de salvaguardia es que los Estados miembros puedan mantener políticas expansivas hasta que la recuperación económica sea robusta. Concretamente, la activación de la cláusula permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo de cada Estado miembro (MTO, por sus siglas en inglés) y evitar que el automatismo de las reglas fiscales europeas suponga un mayor empeoramiento de la situación económica sin poner en peligro la sostenibilidad presupuestaria.

La cláusula de salvaguardia se ha prorrogado para el ejercicio 2021 y 2022. Esta decisión ha estado fundamentada en la situación económica, y la voluntad de que la política fiscal acompañase a la actividad económica al menos hasta que el PIB real de la Unión Europea alcanzase su nivel pre-pandemia, lo que tendrá lugar en 2022. Las sucesivas decisiones en este sentido, reflejadas en la Comunicación de 2 de junio de 2021, prevén mantener activa la cláusula de salvaguardia en 2022 y desactivar su vigencia en 2023 ante la evolución de la economía. Sin embargo, estas apreciaciones se produjeron en un contexto previo a la crisis energética y el estallido de la guerra en Ucrania, con los evidentes impactos negativos sobre las economías de los Estados miembros, lo que puede condicionar nuevamente el marco institucional de la política fiscal en los ejercicios posteriores a 2022.

El Gobierno de España también ha adaptado el marco fiscal nacional a las circunstancias excepcionales, quedando las reglas fiscales suspendidas. El 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados apreció la circunstancia de emergencia extraordinaria que suponía la pandemia, garantizando el cumplimiento del artículo 135.4 de la Constitución Española y del artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El Consejo de Ministros, en línea con la decisión a nivel europeo, solicitó al Congreso de los Diputados la apreciación de que en España se estaba sufriendo una pandemia, mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de julio de 2021. El Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión del 13 de septiembre de 2021 ratificó el acuerdo.

España activó de nuevo en 2022 la cláusula prevista en el ordenamiento jurídico. De esta manera, el ciclo presupuestario de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 contó con la flexibilidad necesaria para elaborar una política fiscal orientada a consolidar la recuperación económica.

El Gobierno siempre ha mantenido el compromiso con la estabilidad presupuestaria pese a la activación de la cláusula de salvaguardia. Es así que en la Actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024 remitido en el año pasado a Bruselas, el Gobierno ya incluyó unas tasas de déficit que sirven como referencia, al igual que ya se hizo con anterioridad para los años 2020 y 2021. En consecuencia, se estableció una senda de reducción progresiva del déficit público compatible con la recuperación económica y la atención inaplazable de las necesidades de la ciudadanía.

8.1.1. Actuaciones realizadas en el ámbito de las Administraciones Territoriales

Se han arbitrado todas las medidas necesarias para que los plazos de pago a los proveedores de las Administraciones Públicas no empeoren, en especial en el ámbito de las Comunidades Autónomas que son las principales administraciones prestadoras de los servicios fundamentales. El Periodo Medio de Pago de las administraciones se ha ido reduciendo progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos al cierre del ejercicio 2021.

Para hacer compatible la no aplicación de las reglas fiscales con el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal prevista, en el ámbito de las Administraciones Territoriales se han fijado tasas de referencia respecto al déficit. Estas referencias guían el funcionamiento presupuestario ordinario. El resultado de 2020 y 2021 evidencia que la fijación de estas tasas y la supervisión continua del ciclo presupuestario han sido herramientas adecuadas para mantener el proceso de consolidación presupuestaria de las Administraciones Territoriales y dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

Ante la ausencia de reglas fiscales el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha arbitrado mecanismos de seguimiento y coordinación que han hecho viable y efectivo el cumplimiento de los objetivos. Así, cabe destacar la adaptación de los planes de ajuste que deben presentar las Comunidades Autónomas para la adhesión al Fondo de Liquidez Autonómico, haciendo compatible el cumplimiento de las tasas de referencia con la necesaria flexibilidad presupuestaria que requería la crisis sanitaria.

Por otro lado, cabe mencionar la política de autorizaciones de endeudamiento y de recursos financieros habilitados a las Comunidades Autónomas a través de los mecanismos de financiación. Esta política se ha orientado al cumplimiento de las tasas de referencia ajustando el endeudamiento necesario en función del resultado del ejercicio anterior. Las Comunidades Autónomas han hecho un uso proporcionado de estos recursos y no se ha agotado en muchos de los casos el límite autorizado.

Este control fiscal durante los difíciles años de la crisis sanitaria no solo ha permitido salir cuanto antes de la crisis generada sino hacerlo en una situación que permita afrontar los próximos años con una suficiente solvencia financiera. Los sistemas de control y coordinación han hecho posible una senda de consolidación

fiscal compatible con el equilibrio presupuestario y la reducción de la deuda pública a nivel autonómico.

La Administración Local también seguirá contribuyendo al cumplimiento del compromiso con la estabilidad presupuestaria y la reducción de la deuda pública. Se prevé que las administraciones locales sigan registrando superávits en el horizonte de proyección.

8.1.2. Orientaciones de política fiscal para 2023 y estrategia fiscal

El 2 de marzo la Comisión Europea publicó la Comunicación sobre las “Orientaciones de política fiscal para 2023”. En ella se hace referencia a la invasión de Ucrania por parte de Rusia, y su posible impacto económico: *“esta crisis corre el riesgo de afectar negativamente al crecimiento, entre otras cosas por las repercusiones en los mercados financieros, las nuevas presiones sobre los precios de la energía, los persistentes cuellos de botella en las cadenas de suministro y los efectos sobre la confianza”.*

La Comisión Europea, de acuerdo con la misma Comunicación, anunció que tiene prevista la reactivación de las reglas fiscal en 2023, debido a que la Unión Europea recuperó el nivel de PIB previo a la aparición del COVID-19 en el tercer trimestre de 2021. No obstante, haciéndose eco del deterioro de las circunstancias económicas a raíz de la guerra de Rusia en Ucrania, se muestra abierta a reconsiderar su decisión con base en las Previsiones de Primavera.

A pesar de este escenario y de la incertidumbre existente, España mantiene y reafirma su compromiso para el periodo 2022-2025 con la estabilidad presupuestaria. El Programa de Estabilidad presenta una senda de reducción progresiva del déficit público que garantice la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo y una recuperación inclusiva. De acuerdo con las previsiones, el déficit público se situará por debajo del 3% del PIB al final del horizonte de proyección, en línea con lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Además, siguiendo las recomendaciones formuladas en el dictamen sobre el Programa de Estabilidad 2021, en 2022 se ha utilizado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación económica. A su vez, tal como se explicado en el apartado destinado a describir la Calidad de las Finanzas Públicas, se ha prestado especial atención a la composición de las mismas, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos.

8.2. Próxima reforma de las reglas fiscales

La rápida respuesta frente a la pandemia tanto a nivel nacional como comunitario ha puesto de manifiesto la necesidad de una respuesta fiscal coordinada a nivel europeo. Este aspecto continúa siendo crucial, más si cabe teniendo en cuenta la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que pone de relieve la necesidad de avanzar en los debates fiscales clave para el medio plazo.

Resulta importante llegar a un consenso sobre el diseño de un marco fiscal renovado de la UE que sea adecuado para los retos actuales y futuros y siga fortaleciendo la Unión Europea. Este marco fiscal reformado debe reforzar la sostenibilidad fiscal de una manera más eficaz y eficiente. En un contexto caracterizado por la existencia de niveles de deuda elevados, los Estados miembros deben comprometerse de forma creíble a crear y mantener colchones fiscales, a fin de poder prepararse ante una posible futura crisis mediante estrategias de consolidación fiscal específicas para cada país que sean realistas y graduales además de compatibles con el crecimiento económico y la creación de empleo.

A su vez, el nuevo marco fiscal debe garantizar la realización de inversiones públicas de alta calidad, así como una mejor composición de las finanzas públicas, garantizando de esta manera que la reducción de la deuda no dependa únicamente de la consolidación presupuestaria. El nuevo marco debe tener en consideración el considerable esfuerzo de inversión a realizar con el propósito de cumplir los objetivos vinculados a las transiciones verde y digital. A su vez el marco fiscal será más eficaz si se complementa con los resultados de los ejercicios de *spending reviews* y la mejora en la gestión de la inversión pública, contribuyendo así a incrementar el impacto del esfuerzo inversor.

La experiencia reciente del Plan de Recuperación y Resiliencia pone de manifiesto el potencial existente para crear un sistema de gobernanza exitoso entre Estados miembros y la Comisión Europea. Los gobiernos de los distintos países pueden rendir cuentas con mayor intensidad si se les faculta para proponer y elaborar planes fiscales a medio plazo específicos para cada país, con el objetivo de reforzar la sostenibilidad fiscal de manera que impulse el crecimiento, incluso mediante la puesta en marcha de inversiones y compromisos de reforma ambiciosos, creíbles y fáciles de verificar respecto a su cumplimiento. La mayor participación de los Estados miembro debe coexistir con las salvaguardas necesarias que aseguren los objetivos de sostenibilidad fiscal, la igualdad de trato y la transparencia entre todos los Estados miembros en cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La transformación de los objetivos a medio plazo en una regla de gasto sencilla también contribuiría a que las normas sean más comprensibles, más fáciles de aplicar y de ejecutar. Esta regla de gasto se puede combinar con cláusulas de escape bien definidas que aporten flexibilidad en el caso de que surjan acontecimientos extraordinarios ajenos al control de los gobiernos.

9. ANEXO

Cuadro 40. Metodología, modelos económicos y supuestos subyacentes a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en el Programa de Estabilidad

Técnica de estimación	Fase del proceso en la que se utiliza	Rasgos relevantes de la técnica/modelo utilizado
Modelos de ecuaciones de previsión a corto plazo	Elaboración del Escenario macroeconómico a política	Modelos factoriales y funciones de transferencia
Modelos de ecuaciones de previsión a largo plazo	Elaboración del Escenario macroeconómico a política	Modelos de corrección de error, VAR y modelos de espacio de
Modelos DSGE (REMS, EREMS)	Análisis de impacto macroeconómico y fiscal de	Modelo macroeconómico de equilibrio general dinámico
Mínimos cuadrados ordinarios y generalizados	Elaboración del Escenario Macroeconómico a política constante	Utilización datos de frecuencia diaria, mensual y trimestral. Técnicas de desagregación temporal. Análisis espectral
Previsiones fiscales de ingresos	Base de las previsiones fiscales del Plan Presupuestario del y del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado y la	Modelos de microsimulaciones basados en previsiones macroeconómicas y análisis de series estadísticas temporales
Previsiones fiscales de gastos	Base del Plan Presupuestario del y del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado	Las previsiones de gasto se basan en el cumplimiento de reglas fiscales, en las propuestas sectoriales de presupuestos, el análisis de series estadísticas temporales y en las medidas adoptadas por el Gobierno en materia, entre

Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ministerio de Hacienda.

Cuadro 41. Importes a excluir del indicador de gasto

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	Nivel	% del PIB				
Gasto en Programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE*	7.257	0,6	0,4	0,4	0,5	0,3
Formación bruta de capital fijo financiada con fondos europeos*	4.128	0,3	0,2	0,3	0,4	0,2
Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	4.368	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0
Efectos de medidas discrecionales de ingresos	1.695	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Gasto de intereses	26.085	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1

* No incluye MRR ni React.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Cuadro 42. Cambio en la estructura del gasto por funciones

Funciones	% de PIB							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1 Servicios públicos generales	5,6	5,4	5,9	5,8	5,7	5,6	5,4	5,2
2 Defensa	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2
3 Orden público y seguridad	1,8	1,8	2,1	2,1	1,9	1,9	1,8	1,8
4 Asuntos económicos	4,3	4,2	5,9	6,5	5,2	4,5	4,2	4,0
5 Protección del medio ambiente	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
6 Vivienda y servicios comunitarios	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
7 Salud	6,0	6,1	7,6	7,4	7,1	6,8	6,7	6,7
8 Actividades recreativas, cultura y religión	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
9 Educación	4,0	4,0	4,6	4,5	4,3	4,2	4,1	4,1
10 Protección social	16,9	17,4	22,1	20,7	19,2	19,3	19,1	19,1
11 Gasto total	41,8	42,3	51,8	50,6	47,0	45,6	44,8	44,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Cuadro 43. Garantías adoptadas/anunciadas por el Estado

Medida	Descripción	Estado de tramitación	Tipo de medida	Importe máximo del pasivo contingente, de la garantía aportada (en euros)*	Importe de las garantías concedidas	Fecha a la que se refiere la columna anterior
Garantía del 50% de créditos concedidos durante 2020 -2021 con cargo a Línea Empresas y Emprendedores ICO (Thomas Cook - Covid'19). Cobertura durante período 2020 - 2027	Ampliación de la línea de financiación Thomas Cook para atender al conjunto de empresas establecidas en España incluidas en determinados sectores económicos	Concedidos los 400 millones correspondientes a la línea. Garantizados al 50% por la Secretaría de Estado de Turismo a través del ICO (años 2020 - 2027)	COVID	200.000.000	200.000.000	12/05/2020
Línea ICO arrendamientos COVID-19	RDL 11/2020, OM 378/ 2020 y posterior desarrollo por convenio (de 1 de mayo de 2020) una línea de préstamos dirigida a posibilitar el pago del alquiler de viviendas de colectivos vulnerables.	Línea plenamente operativa.	COVID	1.200.000.000	27.577.618	30/09/2021
Línea de Awaes Covid-19	El Real Decreto-ley 8/2020 de 17 de marzo aprobó una Línea de Awaes del Estado, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de hasta 100.000 M€, para facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria. Los awales se otorgan a la financiación concedida, por las entidades financieras para facilitar acceso al crédito y liquidez a empresas y autónomos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19	Aprobado mediante RDL 8/2020 y plenamente liberado en 5 tramos aprobados por ACM	COVID	100.000.000.000	94.467.000.000	31/12/2021
Línea de Awaes Covid-19	El Real Decreto-ley 25/2020 de 3 de julio aprobó una Línea de Awaes de 40.000 millones de euros, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, con la finalidad de avalar la financiación concedida a empresas y autónomos para promover y apoyar la concesión de nueva financiación a autónomos y empresas, para que puedan llevar a cabo nuevas inversiones en España como finalidad principal, destinadas a adaptar, ampliar o renovar sus capacidades productivas y de servicios o para el reinicio o reapertura de su actividad.	Aprobada mediante RDL 25/2020 y liberados parcialmente en 6 tramos aprobados por ACM	COVID	40.000.000.000	10.838.000.000	31/12/2021
Creación de una Línea extraordinaria de cobertura aseguradora con cargo al Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización	Se trata de una línea de cobertura de crédito circulante para pymes y empresas no cotizadas que sean exportadoras	Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19	COVID	2.000.000.000		
Línea de garantías COVID-19 de CERSA	El objetivo es dar una cobertura extraordinaria del riesgo de crédito de operaciones de financiación para PYMES afectadas en su actividad por el COVID-19. Para ello, se aprueba incrementar la dotación del Fondo de Provisiones Técnicas de CERSA con 60 millones €. De esta manera, CERSA podrá asumir unos 1.000 millones € de riesgo que permitirá movilizar 2.000 millones € beneficiando a unas 20.000 PYMES y autónomos.	Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19	COVID	1.000.000.000	802.359.486	31/08/2021
Aval Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (Instrumento SURE)	El aval cubre en parcialmente el riesgo que asume la Comisión Europea en la asistencia financiera a los Estados miembros que estén sufriendo dificultades económicas severas a causa del COVID-19, de cara a proteger a los trabajadores por cuenta ajena y a los autónomos y reducir el impacto del desempleo y de las pérdidas de ingresos. La ayuda financiera adoptará la forma de préstamos otorgados a los Estados miembros que lo soliciten para financiar esquemas de protección de empleo, como sería el caso de los expedientes de regulación temporal de empleo en el caso de España.	Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19	COVID	2.252.890.750		
Awaes a las operaciones de financiación que realice el Banco Europeo de Inversiones a través del Fondo Paneuropeo de Garantías en respuesta a la crisis del COVID-19	El aval cubre los costes y las pérdidas en las operaciones de financiación que realice el Grupo Banco Europeo de Inversiones a través del nuevo Fondo Paneuropeo de Garantías. Este Fondo tiene como objetivo movilizar hasta 200.000 millones de euros en financiación a empresas, con un especial hincapié en pequeñas y medianas, que están afrontando problemas debido a las consecuencias económicas del COVID-19.	Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.	COVID	2.816.912.867		
Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas mediante la concesión de préstamos participativos, deuda subordinada, suscripción de acciones u otros instrumentos de capital.	Se precisa un análisis para cada operación	Aprobada por Real Decreto-ley 25/2020	COVID	10.000.000.000		
Línea de Awaes Ucrania	El Real Decreto-ley 6/2022 de 29 de marzo aprobó una Línea de Awaes del Estado, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de hasta 10.000 M€, para paliar las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania. Los awales se otorgan a la financiación concedida por las entidades financieras para facilitar acceso al crédito a empresas y autónomos para hacer frente al impacto económico y social de la guerra en Ucrania.	Aprobado mediante RDL 6/2022. A fecha 20 de abril de 2022 todavía no se ha liberado ningún tramo	Guerra Ucrania/Crisis energética	10.000.000.000		

* Se indica en relación a estas medidas, que solo supondrán un coste para el Estado en caso de que se ejecuten los respectivos awales y/o garantías. Por otro lado, estas medidas de liquidez suelen exigir como requisito una situación de solvencia a 31 de diciembre de 2019, por lo

Aspectos metodológicos del Escenario Macroeconómico

Se incorpora esta sección en la actualización del Programa de Estabilidad con el fin de informar sobre los aspectos metodológicos que se han empleado para elaborar el escenario macroeconómico, en línea con las recomendaciones realizadas por la AIReF. A continuación, se detalla la metodología utilizada, así como los supuestos básicos e hipótesis externas en los que se basa el escenario macroeconómico.

Metodología

Las previsiones realizadas sobre la evolución de las distintas variables macroeconómicas del escenario presentado se han realizado mediante modelos de ecuaciones de predicción a corto y largo plazo que incorporan relaciones lineales en forma de modelos de corrección de error para el caso de que las variables estén cointegradas y modelos VAR si no lo están. En el primer caso se supone, una relación de equilibrio a largo plazo entre variables económicas y la existencia de desequilibrios en el corto plazo, que son corregidos gradualmente a través de ajuste parciales por el término de error. También se emplean modelos univariantes para algunas variables.

Estas ecuaciones individuales se integran en un modelo de espacio de estados con el fin de garantizar la consistencia de las previsiones de los principales agregados macroeconómicos.

El modelo también incorpora previsiones de variables exógenas que corresponden a las distintas hipótesis del escenario presentado. Los modelos se actualizan periódicamente con los datos de la CNTR y de las variables auxiliares.

Para la estimación de los efectos de las diferentes medidas que afectan a gastos e ingresos públicos y reformas de carácter estructural, así como para llevar a cabo los ejercicios de sensibilidad incluidos en el Programa de Estabilidad, la principal herramienta utilizada es el modelo REMS. El modelo REMS es un modelo de equilibrio general para la economía española, con un sistema de ecuaciones fundamentadas microeconómicamente, que incluye diversas rigideces nominales y reales y permite analizar su evolución dinámica en presencia o ausencia de un cambio estructural. Describe una economía pequeña y abierta, donde interactúan hogares, empresas (algunas de las cuales operan en competencia imperfecta), autoridades económicas y sector exterior. En el mercado de factores productivos, el capital físico y la energía se intercambian en un contexto perfectamente competitivo.

Supuestos básicos e hipótesis externas

- **Tipo de cambio dólar/euro**

Para el periodo 2022 – 2024 se han utilizado los supuestos sobre la evolución del tipo de cambio dólar/euro que prevé el BCE, publicados el pasado mes de marzo. Cabe destacar que para 2025 se ha mantenido el mismo tipo de cambio que en 2024.

- **Precio del petróleo Brent y del gas**

Los supuestos sobre el precio del petróleo Brent y del gas natural para el periodo 2022 – 2025 se han estimado siguiendo la metodología interna, que se basa en la evolución prevista de los fundamentales de oferta y demanda de cada mercado.

- **Tipo de interés a corto y largo plazo**

Para el periodo 2022 – 2024 se han utilizado los supuestos sobre la evolución de los tipos del Euribor a tres meses y del bono a diez años que prevé el BCE, publicados el pasado mes de marzo. Cabe destacar que para 2025 se han mantenido los mismos tipos de interés que en 2024.

- **PIB mundial excluida la zona euro**

Para el periodo 2022 – 2024 se han utilizado las previsiones de crecimiento del PIB mundial excluida la UE elaboradas por el BCE, que fueron publicadas el pasado mes de marzo.

- **PIB de la zona euro**

Para el periodo 2022 – 2024 se han utilizado las previsiones de crecimiento del PIB de la zona euro elaboradas por el BCE, que fueron publicadas el pasado mes de marzo

- **Mercados de exportación de España**

Los mercados de exportación se calculan como media ponderada de las importaciones de bienes y servicios en volumen de los distintos países a los que van destinadas nuestras exportaciones, tomando como ponderaciones los pesos de las exportaciones españolas destinadas a dichos países, a partir de los datos publicados por el FMI sobre la evolución de los mercados de exportación para el periodo 2022 – 2025.