

# Los Presupuestos para 2021: con vacuna mejor

Raimundo Ortega  
14 noviembre, 2020

---

En sus «Apuntes» para la asignatura de Hacienda Pública el profesor Fuentes Quintana definía ya hace algunos años los Presupuestos como «el plan económico del grupo político [en el poder] para un período determinado» y añadía algo de acuciante actualidad: es el pueblo, a través del derecho de representación, el que elige el poder legislativo y la ley presupuestaria anual concreta las preferencias populares en torno a los servicios públicos deseados y respecto de los medios más aptos para satisfacerlos o financiarlos. Añadiendo lo siguiente: el Presupuesto supone una previsión, un equilibrio entre ingresos y gastos, una elaboración recurrente y periódica, expresada en un lenguaje contable entre ingresos y gastos, y una previsión normativa que obliga a Gobierno y Administración. ¡No puede decirse más y mejor en tan pocas palabras, y advertir cuán lejos estamos en estos momentos de contar con un proyecto de Presupuestos que se ajuste a esos principios!

Pero no podemos detenernos en quejas y lamentaciones; es obligado, por el contrario, y más en una situación tan crítica como la actual, analizar con precisión si el Proyecto de Presupuestos para 2021 presentado por el actual Gobierno es algo más que una fumata de buenas intenciones con escasísimas probabilidades de cumplir los fines descritos por el Profesor Fuentes Quintana. Afortunadamente, en ese empeño contamos con la ayuda de la Autoridad Fiscal —la AIEeF—, del Banco de España y del contraste que ofrece la última revisión de nuestra situación y perspectivas económicas efectuada por la Comisión Europea. Ahora bien, como prolegómeno conviene situar

nuestra actual situación económica— a la cual el proyecto de Presupuestos intenta dar respuesta dentro del contexto económico general—. El Gobernador del Banco de España y la presidenta de la AIReF compartían en sus intervenciones el resumen de la situación general refiriéndose de entrada a la crisis sanitaria y a las medidas para contenerlas adoptadas por los gobiernos en un intento por paliar una profunda recesión cuyo punto álgido se alcanzó la pasada primavera y cuya recuperación ha sido hasta ahora incompleta, desigual y frágil. Por desgracia, España figura entre los países más rezagados en ese esfuerzo: por razones que no es ahora el momento de discutir, nuestras autoridades gestionaron tarde y mal las medidas para atajar la pandemia. Pero en todo caso, y ciñéndonos a las cifras, según el FMI la economía mundial se habrá contraído a finales de este año un 4,4% y el área Euro casi el doble, un 8,3%. Para 2021 pronostica una recuperación del crecimiento hasta el 5,2%. Por su parte el Banco Central Europeo cifra la contracción de las economías dentro del área euro nada menos que en un 8% para el año en curso, con un crecimiento en 2021 del 5%.

Para el delicado empeño de pronosticar qué podemos esperar de los Presupuestos presentados por el Gobierno a la correspondiente Comisión del Congreso de los Diputados, contamos con varias ayudas: el preceptivo informe de la Presidenta de la AIReF ante la citada Comisión, la intervención del Gobernador del Banco de España, y la última revisión de nuestra situación y perspectivas económicas efectuada a la hora de escribir estas líneas por la Comisión Europea. Intentaré resumir al máximo tan abundante material, desgranando el análisis de las cifras y su significado a partir de unos cuadros simplificados que reúnen las magnitudes económicas más significativas, empezando por las ofrecidas por el Gobierno en su proyecto de Presupuestos; presentaré, también en formatos parecidos, los comentarios de las dos instituciones primero mencionadas, sin olvidar, por último, el reciente informe de la Comisión Europea. Comencemos, pues, por el Proyecto de Presupuestos del Gobierno.

#### I.- Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021

Advierte el *Resumen Ejecutivo* de ese Proyecto que los Presupuestos para 2021 «están llamados a cambiar el rumbo de España porque son los Presupuestos de la Transformación» y como tal constituyen «una oportunidad para construir un país mejor, más justo socialmente, más productivo, más ecologista y más feminista... son la oportunidad para dejar un país mejor a las futuras generaciones... [sientan] los cimientos de la transformación económica y social del país, lo que garantiza una salida de la crisis sustentada en unas bases sólidas, [mediante ] la potenciación del crecimiento de nuestra economía, generando a la vez una mayor cohesión social». Ambicioso programa, sin duda. Pero toca examinar sus fundamentos, para lo cual he resumido en el cuadro I sus cifras más destacadas.

### **PRINCIPALES CIFRAS DE LOS PGE\***

	2021		
	2020	INERCIAL	2021
PIB %	-11,2	7,2	9,8
Empleo Total**	-8,4	5,6	7,2
Paro (tasas)***	17,1	16,9	16,3
Empleo Total	-8,4	5,6	7,2
Presupuestos:			
I Ingresos Consolidados****	304.036		323.996
II Gastos Consolidados****	461.040		550.484
III Déficit (%PIB)	-11,3		-7,7
IV Impuestos****	115.781		119.942
V Cotizaciones Sociales y Cuotas derechos pasivos****	146.159		153.484
VI Resto Ingresos****	35.905		46.804
VII Pensiones y Clases Pasivas****	158.212		163.297
VIII Gastos Personal****	23.945		25.018
IX Gastos Financieros****	31.602		31.740

\* Fuente Libro Amarillo: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021

\*\* Puestos de trabajo a tiempo equivalentes

\*\*\* Población activa

\*\*\*\* Millones de €

La primera consideración es que, al parecer, únicamente el Gobierno confía en la continuidad del rebrote de la economía durante el cuarto trimestre de 2020. De confirmarse los pronósticos más cautelosos de la AIReF y del Banco de España, y de lo que esto entraña tanto para la actividad económica como para el paro y el aumento de las prestaciones sociales (y su reflejo en los correspondientes capítulos de gastos, ingresos y déficit presupuestario), el lastre con el cual se afronte el año 2021 será mucho mayor. Expresado más escuetamente: la amenaza a corto plazo es un desplome del PIB durante 2020 superior al 11,2% calculado por el Gobierno, acercándose al cálculo «pesimista» de la AIReF o incluso aproximándose al 12,6% que el Banco de España no excluye en su «Escenario desfavorable» (como más adelante se verá).

Siguiendo con ese [Resumen Ejecutivo](#) como plantilla, podemos advertir que después del desplome de 2020 el Gobierno confía en un repunte que elevaría el PIB durante 2021 hasta el 7,3% en el escenario «Inercial» y 9,8 % en el «optimista», recuperando empleo y reduciendo así el paro moderadamente. Pero el Gobierno es todavía más optimista, pues señala a esa tasa de crecimiento casi tres puntos —exactamente 2,7%— debidos a la implementación del Plan Europeo de Recuperación —27.000 millones de €—. Retenga el lector esta cifra, que tanto el Banco de España como la AIReF discuten y que reviste una importancia absolutamente capital en los planteamientos del Gobierno. A ello se une un gasto presupuestario que crece casi un 20%, pero que aun así permite un descenso del déficit del orden de 3,6 puntos del PIB en 2021, a saber, del 11,3% previsto para este año, al 7,7 en 2021. Dejo

a la apreciación del lector las restantes cifras del cuadro I al tiempo que le animo a leer detenidamente el apartado sobre «transformación que consolide un modelo de crecimiento económico equilibrado, sólido, inclusivo y sostenible». Evidentemente, el Proyecto ofrece mucha más información y permite retener numerosos detalles entre los cuales los de mayor relevancia se irán desgranando aquí al recoger las observaciones formuladas por la AIReF y el Banco de España. No me resistiré a la tentación de hacer unos breves comentarios referidos a afirmaciones muy relevantes en los pronósticos del Gobierno.

Comienzo por los Ingresos cuyo incremento será fruto combinado de un efecto «rebote» debido a la comparación con el año 2020, afectado por medidas severas de confinamiento que no se producirán en 2021, así como gracias a «un conjunto de medidas tributarias que... generan ingresos adicionales con su entrada en vigor» y que están basadas en «la aspiración hacia un sistema fiscal más justo y redistributivo para el siglo XXI», a lo cual se añaden 27.000 millones de € provenientes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (¡horroroso anglicismo!). En cuanto a los gastos, se proclama su orientación hacia la consecución de **un crecimiento equilibrado, sólido, inclusivo y sostenible**. Ufanándose de propiciar el «gasto social con la mayor subida de su historia», se explicita la amplia variedad de sus propósitos: consolidar el ingreso mínimo vital, blindar el sistema de pensiones, la protección a la familia y la atención a la pobreza infantil, el fomento del empleo, un Plan — ¡muy bienvenido, pero algo tardío!— para la renovación de las tecnologías sanitarias y el Programa Marco Estratégico de Atención Primaria y Comunitaria, la adquisición de vacunas frente a la Covid-19, el refuerzo del gasto en I+D+i, inversiones en infraestructuras, digitalización, eliminación de la brecha salarial, ampliación de la duración de la prestación por paternidad y — ¡cómo no! — aumento del sueldo de los empleados públicos. ¿Carta a los Reyes Magos? ¡En absoluto, compromisos del Gobierno en tiempos difíciles! Por último, el Ejecutivo espera ese generoso maná que hasta 2027 nos proveerá con casi 72.000 millones de € en forma de transferencias y préstamos que, se nos asegura, «impulsarán el crecimiento potencial de España hasta el 2% en el largo plazo».

Resta comentar la parte menos atractiva del pastel que se nos ofrece: me refiero a la financiación. La nada envidiable tarea que se encomienda al Tesoro para 2021 es la emisión *bruta* de Deuda por importe de 299.138 millones de € —un 6% más que lo previsto en el año en curso—, o si se prefiere hablar de endeudamiento *neto*, la cifra sería de 110.000 millones de €. Contando con esas cifras la Deuda del Estado español en circulación alcanzará en 2020 la nada despreciable cifra provisional de 1.142,3 miles de millones (m.m.) de € —o sea, el 118% del PIB—, y de 1.254,4 m.m. de € en el 2021 —el 117,4% del PIB—. Y por si alguien tuviera esa curiosidad, añado que el Gobierno prevé abonar, en 2021, 31.675 millones de € en concepto de intereses.

II.- *AIReF: Informe Presupuestos de las AA.PP. 2021.*

No tiene la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la historia bicentenaria del Banco de España, pero en sus seis años de existencia ha ido labrándose una bien merecida reputación de objetividad, independencia y transparencia en sus análisis y trabajos, todos ellos orientados al cumplimiento de su misión: garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones

Públicas del principio de estabilidad presupuestaria, previsto en el art. 135 de la Constitución, mediante la evaluación del ciclo presupuestario y del endeudamiento público. Es por ello que la comparecencia y el Informe que su presidenta presentó a la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados tiene una extraordinaria relevancia, como enseguida intentaré resumir

### **AIReF: INFORME PRESUPUESTO DE LAS AA.PP. 2021**

I PIB: ESCENARIOS	OPTIMISTA	CENTRAL	PESIMISTA
	2020	-10,8%	-11,2%
2021	7,3%	5,5%	3,8%
Añadiendo un 2,7% debido al Plan Europeo de Recuperación, de acuerdo estimaciones del Gobierno	10,0%	8,2%	6,5%
II Empleo (equivalentes tiempo completo)			
2020	-8,3%	-8,6%	-8,9%
2021	9,1%	6,8%	4,8%
III Déficit AA.PP. *			
2020	-11,6%		
2021	-7,7%		
IV Ingresos Presupuestarios*			
2020	41,0%		
2021**	42,5%		
V Gastos Presupuestarios*			
2020	52,5%		
2021	50,5%		
VI Gastos en Pensiones*			
2020	2,7%		
2021	3,3%		

\* y \*\* % de PIB

Fuente: AIRef Informe sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2021

Comenzó la Presidenta de la AIReF con una aviso a navegantes; a saber, que si bien los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran suspendidos tras haberse activado la cláusula de escape prevista en la Ley Orgánica 2/2012, continúa vigente la facultad de supervisión fiscal. Dicho esto, comentó en primer lugar el escenario macroeconómico de los Presupuestos del Gobierno para 2021, que contemplan un vigoroso incremento de la actividad, cifrándolo en un aumento del PIB del orden del 9,8%, para inmediatamente advertir que vivimos en un escenario cambiante dado que en tan solo unas semanas las perspectivas de crecimiento han adquirido un tono pesimista debido a la gravedad y extensión de la segunda oleada de la pandemia. Ello se traduciría, en opinión de la AIReF, en unos

nuevos escenarios que cuantifica así: a) de persistir la pandemia pero sin que sea necesario un confinamiento general de la población, el PIB de 2020 registraría un descenso del 11,1% y un incremento del 8,2% el próximo año; b) caso de imponerse restricciones severas a la movilidad y a la actividad económica a lo largo de 2021, los cálculos señalados por la Presidenta de la institución reducirían el crecimiento del PIB a un 6,5%; c) por último, en un escenario optimista caracterizado por el control de los rebrotes, la confianza y el gasto se recuperan rápidamente y al recorte del PIB en 2020 —del orden del 10,7%— seguiría una recuperación del 10%, incluyendo el impacto del Plan de Recuperación y de las medidas contenidas en los PGE financiadas por Europa, que añadirían un 2,7% a la recuperación esperada en 2021.

### III.- Comparecencia del Gobernador del Banco de España

El Gobernador del Banco de España fue el primer en comparecer ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, pero su informe es el último de los domésticos aquí comentados. Se abre con unas referencias a la evolución reciente de la economía española y destaca el optimismo generado por la elevada tasa de crecimiento intertrimestral generado en el período junio/septiembre, nada menos que un 11,2%, que acaso haga olvidar que suponía un retroceso del 8,7% respecto al mismo período de 2019 y es un 9,1% inferior al alcanzado a finales de este último año. También recordaba el Gobernador que a finales de septiembre se registraba un descenso en la afiliación de la Seguridad Social de casi 440.000 personas, o de 532.000 si se comparaba con el final de 2019. Añádase a ello que la tasa de desempleo a finales de ese tercer trimestre alcanzó el 16,3%, la ratio más elevada desde principios de 2018.

Como consecuencia de la caída de los ingresos y de un notable aumento de los gastos— un 70% del cual está asociado con la pandemia— el déficit de las Administraciones Públicas se situó en un 6,9% del PIB en términos acumulados de doce meses.

Contenía esta parte de las reflexiones del Gobernador un recordatorio: la distribución regional de las caídas de la actividad y el empleo había sido muy heterogénea y su impacto en el colectivo de trabajadores indica que jóvenes y empleados de rentas bajas han sido los más perjudicados. En otros términos: quienes cuentan con recursos más limitados para sostener su gasto son los grupos más vulnerables, lo cual repercutirá en la evolución futura de nuestro país. Pero tampoco el sector empresarial ha dejado de verse afectado por las consecuencias de la crisis. En concreto, el número de empresas dadas de alta en los registros de la Seguridad Social contabilizaron una disminución de casi 84.000 empresas entre finales de febrero y finales de septiembre.

El cuadro III del informe distribuido por el Banco emisor recoge las previsiones macroeconómicas más significativas condicionadas por la evolución de la pandemia y encuadradas en dos escenarios: uno *favorable*, con rebrotes que solo exigirían medidas restrictivas de ámbito limitado, y otra *desfavorable*, con medidas semejantes a las que estuvieron en vigor antes de la desescalada de la pasada primavera.

## BANCO DE ESPAÑA

	ESCENARIO FAVORABLE	ESCENARIO DESFAVORABLE
I PIB		
2020	-10,6%	-12,6%
2021	7,8%	4,9%
2022	4,1%	3,3%
II Tasa de Paro 2020-2021	18%	20%
III Déficit AA.PP		
2020	-10,8%	-12,1%
2021	-7,0%	-9,9%
2022	-6,8%	-9,2%
IV Deuda Pública (% PIB)		
2020	117%	121%
2021	115%	120%
2022	118%	129%

Fuente: comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados

El diagnóstico es claro: «En esta coyuntura extraordinariamente incierta se prevee... un

deterioro muy significativo en los niveles de actividad de la economía española, en el empleo y en las cuentas públicas en el conjunto de 2020... que además será relativamente persistente», precisando a continuación que únicamente se recuperarían los niveles de actividad previos a la crisis antes de finales de 2022, «cuando el nivel del PIB aún se encontraría unos 2 pp. por debajo del registrado a finales de 2019». Es digno de destacar que en opinión del máximo responsable de nuestro banco central este impacto negativo de la pandemia sobre el PIB español sería más acusado que el que sufrirían la mayoría de los países de nuestro entorno, y que ello se debería, entre otros factores a «una evolución relativamente más desfavorable de la pandemia en nuestro país». ¿Alguien ha reconocido ser culpable de ello? Supongo que cada lector tendrá su propia respuesta.

El Gobernador resumió después lo que calificó de «principales condicionantes y riesgos para la actividad económica en los próximos trimestres», entre los destacan la evolución, más o menos favorable, de la pandemia, el resultado de las negociaciones sobre el *Brexit* y, entre las políticas económicas, la capacidad para movilizar ágilmente los fondos europeos asignándolos de forma que incrementen el potencial de crecimiento de la economía.

Las previsiones de crecimiento —tanto las de los Presupuestos como las del propio Banco— «estarían sujetas a considerables riesgos a la baja... difíciles de cuantificar... sin que podamos descartar que en un futuro próximo pueda ser necesario adoptar medidas de Contención de la pandemia más estrictas

que las desplegadas en la actualidad». Tengamos presente que estas advertencias se efectuaron el 4 de noviembre del mes en curso.

Para no alargar demasiado estos comentarios se me permitirán únicamente dos consideraciones: la primera, de carácter presupuestario y fiscal, y la segunda relativa a la evolución de la deuda. Según el Banco de España la evolución previsible de gastos e ingresos públicos en 2021 indica que «existe un riesgo significativo de que el déficit público supere el año próximo su nivel de referencia del 7,7% del PIB; por lo que a la deuda pública atañe, podría alcanzarse en 2020 «un máximo histórico del 118,8% del PIB [que] se reduciría muy levemente en 2021 hasta el 117,4%», caída debida «exclusivamente al intenso crecimiento nominal previsto en 2021, pues tanto el comportamiento del déficit público como de los ajustes flujo-fondo presionarían la ratio de deuda pública al alza».

A los pocos días de esa comparecencia, algunos miembros del Gabinete realizaron comentarios un tanto críticos de esa intervención del Gobernador, discrepando respecto a la escasa relevancia que aquél había dado al repunte de la actividad económica en el tercer trimestre del año en curso así como a su insistencia en subrayar la evolución negativa del mercado de trabajo. Es muy probable que esas críticas constituyeran una cortina de humo tras la cual se ocultan discrepancias y descontentos más profundos con el capítulo 3 del Informe, titulado *Los retos del medio plazo*. Admitamos de entrada que, desde un punto de vista estrictamente político, esa actitud sea comprensible pues a ningún Gobierno le agrada que le señalen tareas espinosas. Véase a título de ejemplo algunas de las mencionadas en este caso por el Gobernador del Banco de España: la inevitable consolidación presupuestaria y la corrección del endeudamiento público, que precisarían una estrategia presupuestaria de medio y largo plazo; la reforma —continuamente aplazada— del sistema de pensiones como consecuencia del envejecimiento de la población y, para finalizar, el convencimiento sincero de que la llegada de fondos europeos no exime de llevar a cabo el proceso de consolidación presupuestaria.

#### IV.- *Informe de Otoño de la Comisión Europea*

En su habitual Informe de estas fechas, que he resumido a sus cifras más significativas y comparables con las manejadas por el Gobierno, la AIReF y el Banco de España, la Comisión destaca en qué proporción las medidas de confinamiento impuestas a finales del invierno y comienzos de la primavera por el Gobierno explican el marcado retroceso en la actividad económica registrado en lo que va de año, y aun cuando confía en una clara recuperación —eso sí, desigual por sectores— pronostica que la tasa de paro aumentará este año y se reducirá en los dos próximos ejercicios, aunque solo parcialmente. El retroceso de nuestra economía acentuará el déficit público, que irá reduciéndose paulatinamente a partir de 2021.

#### **COMISIÓN EUROPEA**

I PIB	
2020	-12,4%
2021	5,4%



2021	4,8%
II Paro	
2020	16,7%
2021	17,9%
2021	17,3%
III Déficit Público*	
2020	12,2%
2021	9,6%
2021	8,6%
IV Deuda Pública*	
2020	120%
2021	122%
2021	124%

Fuente: «Informe de otoño». No incluye datos del PIB en tercer trimestre, que fueron positivos tanto en recuperación del PIB como de la Encuesta de Población Activa con nuevos ocupados.

\*En porcentaje del PIB.

Aun reconociendo la eficacia de los mecanismos puesto en práctica para amortiguar el impacto de la crisis provocada por el COVID, la Comisión no deja de señalar que la erosión en los beneficios empresariales se materializaría en el cierre de empresas, disminución de su capacidad y recorte del empleo. Citando dos afirmaciones del Gobierno respecto a los efectos de los programas financiados con fondos europeos, el Informe aclara que no ha incorporado su impacto potencial en la estimación del crecimiento esperado en 2021 y años posteriores, pero cita los cálculos del Gobierno según los cuales —habida cuenta de los elevados multiplicadores anejos a su rápida implementación— el crecimiento del PIB en 2021 se incrementaría en 2,5 pp.

Escasas novedades contiene el breve análisis de la Deuda Pública, que alcanzaría «niveles récord». Teniendo presente la reducción en las bases impositivas y en las medidas de gasto destinadas a contrarrestar el impacto de la pandemia —cifradas conjuntamente en un 1,3% del PIB—, el déficit en 2020 se elevaría al 12% del PIB aproximadamente, reduciéndose el año siguiente en el entorno de un 9,5%. Para concluir, la relación deuda pública / PIB se acercará al 120% en 2020, aumentando durante el bienio 2021-2022.

#### V.- A MODO DE CONCLUSIÓN

La dogmática presupuestaria se ha asentado desde sus comienzos en un principio de puro sentido común: estudiar y valorar las consecuencias de los Presupuestos en la Economía y de esta en los Presupuestos, a lo cual se ha añadido la ponderación de los efectos derivados de una reiterada prolongación del llamado «déficit estructural».

En el proyecto de Presupuestos para 2021 que el Gobierno ha presentado a discusión y aprobación de

las Cortes Generales, se cumplen exactamente esos dos principios: los Presupuestos (que se autocalifican como de Transformación hacia un país más justo socialmente, más productivo, más ecologista y más feminista) tienen como punto de partida una sociedad duramente golpeada por la pandemia y cuya calamitosa situación actual es, en buena parte, resultado de las vacilaciones del Gobierno respecto a la gravedad de la situación y de su tardanza en adoptar las medidas preventivas que los responsables de otros países de nuestro entorno habían tomado antes. Todo ello se agravó por la ausencia de una planificación detallada de los medios humanos y materiales para luchar contra la pandemia y la increíble carencia de pruebas diagnósticas y de rastreo de posibles casos positivos. Así, se explica la profundidad y extensión de sus repercusiones económicas y humanas y se justificarían en buena parte los retos que ahora el proyecto de Presupuestos intenta abordar. El año 2020 ha de darse por perdido, pero el anuncio de una vacuna eficaz traerá consigo unas dosis de optimismo y recuperación de la actividad y el empleo. Pero ello no debería hacernos olvidar que en estos momentos España se encuentra en una situación impropia de un país que se califica a sí mismo como uno de los cuatro líderes de la Unión Europea. Lo más triste es el lento pero constante retroceso y pérdida de prestigio que arrastramos en los foros internacionales, a lo cual se une que estos Presupuestos no van a mejorar esta tendencia sino a agravarla.

Es muy probable que el gobierno del Sr. Sánchez consiga los votos en ambas Cámaras necesarios para publicar los Presupuestos en el BOE; como lo es que la maquinaria, pública y privada, de autobombo, lance a los cuatro vientos la consigna de que este país está bendecido por un político que con el punto de apoyo de los Presupuestos de 2021 va a cambiar cual Arquímedes el desastre económico y social en el que nos ha sumido para instalarnos en el conjunto de las naciones punteras del mundo occidental. ¡Un poco de paciencia, que todo acabará mal!