

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

# Los Presupuestos Generales del Estado para 2022

OPINIÓN DEL IEE  
Noviembre 2021



# Los Presupuestos Generales del Estado para 2022



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El presente Informe ha sido elaborado por el Instituto de Estudios Económicos (IEE) con la colaboración, como autores principales, de los investigadores asociados Edita Pereira Omil, Bernardo Soto Siles, Paloma Blanco Ramos, Adrián González Martín, María del Carmen Vizcaya León y Nicolás Vicente Regidor, junto con el Servicio Técnico del IEE.

© 2021 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS  
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid  
Tel.: 917 820 580  
[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)  
[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.  
[gallego@dg-gallego.com](mailto:gallego@dg-gallego.com)

Edición: Noviembre 2021

Documento digital PDF

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

# ÍNDICE

## RESUMEN EJECUTIVO ..... 7

Los Presupuestos Generales del Estado para 2022, a pesar del mayor dinamismo económico, suponen una oportunidad perdida de afianzar la credibilidad en la senda de consolidación fiscal.....7

Un cuadro macroeconómico del Gobierno demasiado optimista en medio de rebajas generalizadas en las estimaciones de crecimiento de la economía española .....7

Unos Presupuestos muy expansivos en gastos, que alcanzan máximos históricos .....8

Se producen incrementos del gasto estructural que comprometen el margen de maniobra y la capacidad estabilizadora de la política fiscal.....9

El excesivo optimismo en las estimaciones de crecimiento lleva, también, a una sobrestimación de los ingresos, factor común en nuestra historia presupuestaria .....9

Aumenta la presión fiscal general durante la pandemia, y lo hará aún más de cumplirse las proyecciones de ingresos presupuestarios.....10

Se continúa concentrando la carga del ajuste fiscal sobre las empresas, a pesar de que ya soportan una presión fiscal más elevada que la media europea.....10

Las empresas soportan medidas tan desafortunadas como el establecimiento de un tipo mínimo del Impuesto sobre Sociedades y la reducción del porcentaje de bonificación de las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas.....11

La medida de limitar la exención por doble imposición internacional de dividendos y ganancias patrimoniales, heredada de los PGE-2021, tendrá su mayor impacto el año que viene.....12

Se sigue ahondando en el error de penalizar el ahorro previsión mediante la disminución del importe máximo de la reducción por aportaciones a planes de pensiones.....12

El sistema fiscal ha de ser eficiente y competitivo, buscando maximizar las bases imponibles y no la recaudación .....13



La combinación de unos gastos en máximos históricos y menos ingresos de los previstos conduciría a mayores déficits públicos, alejando, aún más, la consolidación presupuestaria .....	14
Algunas reflexiones finales sobre los PGE-2022 .....	14

## LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2022 .....

1. Una oportunidad perdida de retomar la senda de la consolidación .....	17
2. Un cuadro macroeconómico demasiado optimista .....	23
3. Unos Presupuestos muy expansivos que consolidan un aumento del gasto estructural .....	28
4. Unos ingresos sobrestimados difícilmente alcanzables.....	43
4.1. Valoración de las principales medidas tributarias anunciadas para los PGE-2022 .....	46
4.2. Medidas fiscales.....	47
4.2.1. Medidas relativas al Impuesto sobre Sociedades.....	47
4.2.2. Medidas relativas al IRPF.....	49



## ÍNDICE DE CUADROS

### CUADRO 1

Escenario macroeconómico de los PGE-2022 .....	25
--	----

### CUADRO 2

La racionalización y calidad del gasto público en los Presupuestos consolidados .....	31
---	----

### CUADRO 3

Presupuesto consolidado de gastos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos.....	36
--	----

### CUADRO 4

Presupuesto consolidado de gastos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos (Fondos europeos).....	38
--	----

**CUADRO 5**

Políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2022 ..... 42

**CUADRO 6**

Ingresos no financieros totales y del Estado 2020-2022 ..... 44

**ÍNDICE DE GRÁFICOS****GRÁFICO 1**

Déficit público nominal y déficit público estructural en España ..... 18

**GRÁFICO 2**

Gasto en Actuaciones de carácter económico, gasto social y PIB ..... 19

**GRÁFICO 3**

Ingresos tributarios ..... 21

**GRÁFICO 4**

Deuda pública en la eurozona ..... 22

**GRÁFICO 5**

Previsiones económicas para España ..... 27

**GRÁFICO 6**Total de gasto en capital del Presupuesto consolidado del Estado, Organismos  
Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos ..... 33

## Resumen Ejecutivo

### Los Presupuestos Generales del Estado para 2022, a pesar del mayor dinamismo económico, suponen una oportunidad perdida de afianzar la credibilidad en la senda de consolidación fiscal

La situación de la economía española en el momento de presentar los Presupuestos Generales del Estado para 2022 (PGE-2022 en adelante) difiere mucho de la de los Presupuestos anteriores, cuando todavía la incidencia de la pandemia era muy elevada y no contábamos con ninguna vacuna contra el virus. En la actualidad el destacable porcentaje de población vacunada en nuestro país ha permitido reducir drásticamente la incidencia y avanzar en el proceso de normalización de la actividad con la retirada de la gran mayoría de las restricciones. Desde el segundo trimestre de 2021 la recuperación de la actividad y el empleo se manifiesta de forma evidente, sobre todo en aquellos sectores, fundamentalmente de los servicios, donde la actividad se veía más condicionada por las restricciones.

Tras remitir la crisis y volver a la senda del crecimiento económico, el deterioro de la posición presupuestaria y los retos que condicionan la sostenibilidad de las finanzas públicas exigían retomar la senda de consolidación fiscal mediante la introducción de una estrategia que reoriente las finanzas públicas hacia los principios que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, esta orientación de la política fiscal no se refleja en las principales partidas del gasto público que se presentan en los PGE-2022. Estas, en cambio, quedan condicionadas por una política discrecional excesivamente expansiva sobre el gasto estructural que condicionará la evolución presente y futura de los Presupuestos.

### Un cuadro macroeconómico del Gobierno demasiado optimista en medio de rebajas generalizadas en las estimaciones de crecimiento de la economía española

A la vista de los datos más recientes que arroja la Contabilidad Nacional se pone de manifiesto que la recuperación de la economía española está aún lejos de completarse y que el ritmo de crecimiento es sensiblemente más moderado de lo que se estaba anticipando hace unos meses. A ello hay que añadir la existencia de mayores riesgos e incertidumbres para el crecimiento de los meses venideros por las dificultades derivadas del aumento de los costes y de los problemas de producción y distribución a nivel mundial, que también afectan a nuestro país.



Así, tras el avance de la contabilidad trimestral del INE del tercer trimestre, el escenario central de crecimiento para el conjunto de 2021 se situará ahora por debajo del 5%, y no del 5,5% que se barajaba hasta este momento. Con este marco de referencia las previsiones del Gobierno sobre el crecimiento del PIB del 6,5% para el presente año y del 7% para 2022, sobre las que se fundamentan los PGE-2022, quedan en entredicho, y con ello sus estimaciones de ingresos, que difícilmente se alcanzarán, lo que presumiblemente debiera condicionar los gastos.

Se debe tener presente que, si bien hemos asistido a una progresiva normalización de la actividad gracias a la mejora de las cifras sanitarias y a la disminución de las restricciones, **el contexto actual continúa rodeado de una incertidumbre elevada. De este modo, y al contrario de lo que se aprecia en los Presupuestos, cualquier ejercicio de previsión de ingresos y gastos para el próximo año debería caracterizarse por la prudencia.** De no ser así, cualquier turbulencia con la que se encuentre la recuperación económica puede comprometer las cifras previstas.

## Unos Presupuestos muy expansivos en gastos, que alcanzan máximos históricos

Junto a la falta de estrategia fiscal en el medio plazo, el Gobierno ha aprovechado el contexto transitorio de relajación de reglas fiscales y la llegada de los fondos europeos para presentar un Presupuesto muy expansivo en gastos que alcanza máximos históricos. De hecho, considerando las estimaciones de cifras de gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas (AA. PP.) del Plan Presupuestario, **los gastos en 2022 van a ser superiores en 63.291 millones de euros a los que había antes de la crisis provocada por la pandemia, siendo su peso en el PIB del 44,7%, niveles no vistos desde 2012, aunque inferiores al máximo alcanzado en 2020, donde superó el 50% del PIB.**

Esta expansión del gasto corriente se ha reforzado, asimismo, con fondos europeos, lo que es, al menos, discutible desde el punto de vista del adecuado cumplimiento de la financiación de las directrices comunitarias y deja entrever una necesidad adicional de financiación futura, dada la naturaleza temporal de la recepción de la ayuda comunitaria. El total del gasto corriente financiado por los fondos comunitarios durante el periodo 2021-2022 asciende a los 9.262 millones de euros, esto es, el 17,5% del total de gasto no financiero aportado por estos créditos presupuestarios.

Ante un contexto de consolidación de la recuperación, en donde la demanda recobrará protagonismo junto a una mayor creación de empleo, **no es incompatible responder a la demanda social y al apoyo de la transformación que requiere nuestro tejido empresarial sin que se produzca una política de gasto tan expansiva como la de los PGE-2022 que puede comprometer la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas, y, por tanto, envía una señal de mayor presión fiscal futura o recurso adicional al endeudamiento.**



## Se producen incrementos del gasto estructural que comprometen el margen de maniobra y la capacidad estabilizadora de la política fiscal

En cuanto a la expansión de la política presupuestaria, la discrecionalidad de la misma que se muestra en los PGE-2022, una vez que se descuenta la financiación excepcional de los fondos comunitarios, **presenta claros elementos de aumento del gasto estructural que compromete, en mayor medida, la sostenibilidad de las finanzas públicas.** La actualización de determinadas partidas del gasto corriente, como son las pensiones y otras prestaciones económicas como es el Ingreso Mínimo Vital, así como otros servicios de carácter general, añaden una presión adicional sobre sus correspondientes partidas presupuestarias.

Dada la naturaleza permanente de este incremento del gasto, **se deteriora, asimismo, el déficit estructural y se compromete, por tanto, la consecución de los objetivos presupuestarios planteados por el Gobierno que se remitieron a la Comisión Europea.** No en vano, y de acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea, España no solo va a ser uno de los países de la eurozona con mayor déficit estructural en 2022, sino, lo que es más importante, será el único en deteriorar este saldo en el próximo año, mientras que la mayoría de las economías europeas lo reducen de cara al ejercicio presupuestario de 2022.

Así pues, **se ha optado por el refuerzo de las partidas de gasto corriente estructural de forma prioritaria, a cambio de comprometer el margen de maniobra y la capacidad estabilizadora de la política fiscal, y sin tener en cuenta las recomendaciones de la propia Comisión Europea orientadas hacia la consecución de una política fiscal prudente en el medio plazo, la sostenibilidad de la deuda pública y la promoción de la inversión.**



## El excesivo optimismo en las estimaciones de crecimiento lleva, también, a una sobrestimación de los ingresos, factor común en nuestra historia presupuestaria

Por el lado de los ingresos, **se estima un incremento de la recaudación del 8,1% de los ingresos tributarios**, mientras que para los ingresos totales no financieros (incluyendo tributarios y no tributarios), excluyendo los 20.000 millones correspondientes a los fondos Next Generation EU, el incremento es del 6,8% respecto al avance de liquidación de 2021. **La cifra de ingresos tributarios de 232.352 millones de euros supone un máximo histórico para los ingresos presupuestados, y superan en veinte mil millones de euros a los obtenidos en 2019.**

**Este aumento de ingresos parece difícilmente alcanzable, en la medida en que se sustenta en un cuadro macroeconómico con un crecimiento del 7%** (casi 1 punto por encima que el Panel de Funcas) **y un deflactor del PIB del 1,6%** (superior al de 2021). **Dado que ambas magnitudes están sobrestimadas, los ingresos se van a quedar claramente por debajo.** Esta sobrestimación de ingresos no es, ni mucho menos, una *rara avis* en el contexto de nuestra historia fiscal, sino que, más bien, ha sido una constante en casi todos los Presupuestos aprobados desde el año 2008. En este ámbito, **no es admisible vivir en una continuada «improvisación» fiscal, con reformas urgentes de los tributos motivadas, fundamentalmente, por los errores a**

**la hora de estimar los ingresos tributarios.** La continua adopción de medidas de urgencia en materia tributaria es incompatible con la mínima seguridad jurídica exigible por cualquier inversor, nacional o extranjero.

### **Aumenta la presión fiscal general durante la pandemia, y lo hará aún más de cumplirse las proyecciones de ingresos presupuestarios**

Frente a una variación del PIB desde los 1.244.375 millones de 2019 hasta los 1.209.100 millones de 2021, y que alcanzará los 1.312.600 millones si se cumple lo presupuestado en 2022 (un incremento de un 5,4% desde 2019 y de un 8,6% desde 2021), se incrementa la recaudación en un 8,1%. Si sumamos el resto de los ingresos públicos, **el total de ingresos ascendería, en 2022, a 522.264 millones de euros, un 7% por encima de los niveles de 2019, mientras que el PIB habría subido solo un 5,4% respecto a ese año si se cumplen las previsiones del Gobierno.**

Según han puesto de manifiesto las cifras de Eurostat, **la presión fiscal en España durante la pandemia ha experimentado un incremento de dos puntos de PIB, pasando del 35,4% del PIB, en 2019, al 37,4% en 2021, una subida muy superior al aumento promedio en la eurozona, que fue del 0,4%.** De este modo, si la presión fiscal de 2019 en España, una vez ajustada la economía sumergida, era similar a la media de la UE (44,5% en España frente al 45% en la UE según los datos elaborados por el IEE), podemos anticipar que, tras la subida de dos puntos, en 2020 la presión fiscal efectiva ajustada de la economía sumergida de España sería, incluso, superior a la media de la UE.

### **Se continúa concentrando la carga del ajuste fiscal sobre las empresas, a pesar de que ya soportan una presión fiscal más elevada que la media europea**

**Por impuestos, el mayor incremento porcentual lo sufre el Impuesto sobre Sociedades (IS), cuya recaudación estimada subiría un 11,8% desde 2021 a 2022,** situándose en 24.477 millones de recaudación frente a los 23.733 millones de euros de 2019, es decir, una subida de un 3% desde la situación anterior a la pandemia. Esta subida del Impuesto sobre Sociedades, sumada a la de las cotizaciones a la Seguridad Social (aumento derivado de la subida de las bases de cotización), que pasan de 105.000 millones de euros, en 2019, a 116.000 presupuestados en 2022, hace que **la presión fiscal empresarial (en su expresión de IS más cotizaciones) haya pasado de un 10,3% en 2019 a un 10,7% en 2022 alejándonos, cada vez más, de la media de la UE, que se sitúa por debajo del 10%. Asimismo, el porcentaje de contribución empresarial al total de ingresos se sitúa en un 32%, según las previsiones para 2022, muy superior a la media de la Unión Europea que está alrededor del 24%.**

**La pérdida de competitividad que provoca esta mayor tributación de las empresas españolas es muy preocupante en un mundo cada vez más globalizado, con una creciente movilidad de capitales y de personas.** La capacidad de los países para atraer capital está muy relacionada con la legislación y la fiscalidad de dichos países. **Las decisiones de inversión de las empresas**



consideran, entre otros factores, los sistemas impositivos de los países en los que valoran poder establecerse, analizando las expectativas de rentabilidad que ofrecen los proyectos de inversión que estén planeando desarrollar. En este sentido, una fiscalidad más atractiva, con menores impuestos, favorece el asentamiento de las empresas y la mayor inversión por parte de estas, así como la atracción del talento humano.

Además, el aumento de la tributación selectiva para las empresas, que se presenta como neutral para los contribuyentes personas físicas, no tiene en cuenta las fuertes interrelaciones existentes entre los distintos actores que operan en las economías de mercado. Así, el flujo de nuevas inversiones se resiente ante las mayores cargas tributarias empresariales, lo que, a su vez, contrae el empleo y el flujo de rentas del trabajo de la economía. La actividad empresarial es un proceso especialmente positivo que beneficia al conjunto de la sociedad, a través del empleo y la satisfacción de necesidades, por lo que la mejor forma de luchar contra la desigualdad y la pobreza no es elevar la imposición sobre la empresa.

### Las empresas soportan medidas tan desafortunadas como el establecimiento de un tipo mínimo del Impuesto sobre Sociedades y la reducción del porcentaje de bonificación de las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas

Teniendo en cuenta las medidas fiscales anunciadas en los PGE, junto con el efecto, en 2022, de otros impuestos aprobados o incrementados en 2021, supondrán, de materializarse, un aumento de 2.271 millones, del que el 70% recae sobre las empresas, con la consiguiente pérdida de competitividad derivada del aumento de sus costes fiscales.

La subida de recaudación en el Impuesto sobre Sociedades incluye los efectos de la implementación de un tipo mínimo del 15% sobre la base imponible de los grupos que tributan en régimen de consolidación fiscal y a las empresas no integradas en grupos cuyo importe neto de la cifra de negocios sea igual o superior a 20 millones de euros. Puesto que la mayoría de las empresas se encuentran por encima de ese tipo sobre la base imponible, se trata de una medida con impacto recaudatorio limitado, ya que la media de tipo sobre la base imponible está, para las grandes empresas, cerca del 20%.

Sin embargo, el impacto, según reconoce el Gobierno, se concentrará en un colectivo de unas 1.000 empresas que aplican deducciones en la cuota por inversiones en I+D+i, esto es, sobre las empresas que realizan un mayor esfuerzo en investigación y desarrollo. Como consecuencia de esta medida, no van a poder aplicarse íntegramente sus deducciones por I+D+i, lo que contradice, por otro lado, el aumento de partidas presupuestarias para innovación y desarrollo, ya que, por un lado, se la pretende promover y, por el otro, se elimina el efecto de deducción para aquellas empresas que más invierten en este concepto.

Como medida adicional en el Impuesto sobre Sociedades, los PGE-2022 recogen una reducción en el porcentaje de bonificación de las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas



a las entidades dedicadas al arrendamiento de las mismas, pasando del 85% al 40%. En un contexto en el que los precios medios del alquiler se perciben desde el Gobierno como un problema social, **no se entiende una medida que incremente la tributación por las rentas de arrendamiento de las empresas dedicadas a ello y que no contribuirá a aumentar el parque de viviendas en alquiler ni su explotación de manera eficiente** (a través de empresas que contribuyan a la reducción de costes). **El aumento de la oferta y la mejora de la eficiencia son claves a la hora de bajar el precio de mercado de un servicio, como el alquiler, mientras que las medidas intervencionistas se demuestran ineficaces en la experiencia comparada de otros países.**

### **La medida de limitar la exención por doble imposición internacional de dividendos y ganancias patrimoniales, heredada de los PGE-2021, tendrá su mayor impacto el año que viene**

Sin embargo, **la mayor parte del incremento de recaudación para 2022, debido a medidas fiscales, recae en las previsiones sobre el impacto en 2022 de la medida de limitación de la exención por doble imposición internacional de dividendos y ganancias patrimoniales adoptada en los PGE de 2021.** Para 2021 el impacto, según los PGE para dicho año, se estimaba en 400 millones de euros, aunque la cifra real de incremento de recaudación fue de 173 millones de euros. **Para 2022 se estima el impacto recaudatorio en 1.347 millones de euros, cifra que creemos también muy optimista, ya que parece no tener en cuenta que las empresas, ante la subida de tributación, reaccionarán reduciendo el reparto de dividendos y, en muchos casos, modificando su estructura societaria internacional de manera que esos ingresos no sean distribuidos a sociedades establecidas en España.**

Como ya se comentó al analizar los PGE-2021, la medida es muy perjudicial, ya que **equivale a un impuesto adicional del 1,25% sobre los dividendos recibidos que ya han tributado en España o en el extranjero.** Además, este 1,25% se acumularía, en cadena, si la empresa que recibe los dividendos los distribuye a otra empresa residente en España, produciendo una sobretributación (realmente una doble imposición en los dividendos que proceden de fuente española) que conducirá a la deslocalización de empresas que ahora tienen su sede en España (muchas de ellas internacionales que canalizan sus inversiones en Latinoamérica a través de nuestro país). **Es absolutamente imprescindible corregir este efecto en cadena.**

### **Se sigue ahondando en el error de penalizar el ahorro previsión mediante la disminución del importe máximo de la reducción por aportaciones a planes de pensiones**

En cuando a las medidas relativas al IRPF, **los PGE-2022 contienen una propuesta para una nueva reducción, por segundo año consecutivo, del importe máximo de las aportaciones a planes de pensiones bonificables en el IRPF,** que se suma a la realizada en 2021. **En el transcurso de dos años, el límite de las aportaciones que tienen derecho a bonificación en la base**



imponible ha pasado de 8.000 a 1.500 euros, ahondando en lo que es una medida totalmente desafortunada.

**El desafío que supone el proceso de envejecimiento de la población para la actual configuración de nuestro sistema público de pensiones**, tal y como señalan los principales organismos internacionales, **redunda en una previsible necesidad de aumento de la tasa de ahorro para la jubilación, por lo que las medidas deberían ir en la dirección contraria, es decir, en la de fomentar el ahorro previsión, tal y como hacen todos los países de nuestro entorno, en lugar de cercenar los incentivos.**

No tiene sentido intentar justificar estas medidas que limitan el atractivo fiscal de estos instrumentos de ahorro con base en el análisis realizado en 2020 por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), ya que las conclusiones de aquel estudio no eran, ni mucho menos, que debían eliminarse, sino que debía replantarse su diseño para tornarlo más eficaz. De hecho, **el propio informe de la AIReF aporta datos realmente útiles que permiten desmontar el mito de que estamos ante un incentivo que tiene un elevado coste fiscal para la Administración: una vez que las cuantías que se dejan de ingresar por las reducciones en aportaciones a planes de pensiones son neteadas por los ingresos tributarios relativos a las prestaciones recibidas por los beneficiarios tras su jubilación, el coste total es exiguo, de tan solo 450 millones de euros.**

O lo que es lo mismo, que **este incentivo fiscal es un mero diferimiento tributario, por lo que es preciso matizar cualquier conclusión que se haga sobre la supuesta regresividad del sistema.** Ciertamente, desde la eliminación del coeficiente reductor para rescates en forma de capital, se trata de un mero diferimiento fiscal (salvo, como dice la AIReF, para algunos supuestos de rentas medias o bajas que consiguen descender en la escala de gravamen en la etapa de recepción de las prestaciones). **Un diferimiento fiscal que permite evitar lo que, de otro modo, sería un supuesto de doble imposición, al gravar las rentas en origen y también en el momento de ser rescatadas.**

## **El sistema fiscal ha de ser eficiente y competitivo, buscando maximizar las bases imponibles y no la recaudación**

Por el lado de los ingresos, la clave reside en un sistema fiscal eficiente y competitivo. Esto es, un sistema que incentive la inversión, que contribuya a la estabilidad jurídica, que sea un foco de atracción empresarial a nivel internacional, canalizando la recaudación de manera que se minimicen las distorsiones sobre las decisiones de los agentes. Es decir, en lugar de tratar de maximizar la recaudación mediante tipos excesivamente gravosos que terminan cercenando las bases imponibles y mermando la actividad, **se debe optar por un sistema fiscal competitivo, que, en la medida en que favorezca el incremento del PIB potencial, permita también el crecimiento de las bases imponibles y, por tanto, contribuya, de manera**



**mucho más eficaz, a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y la propia consolidación presupuestaria a largo plazo.**

En este sentido, usando **los trabajos de la Tax Foundation para elaborar el Índice de Competitividad Fiscal**, advertimos que, en el año 2020, España ocupa la posición 27 del total de los 36 países analizados, cuatro puestos más abajo que la posición 23 que ocupaba en 2019, lo que **muestra una pérdida notable de competitividad fiscal en nuestro país, que ya se encontraba en posiciones rezagadas en el entorno internacional. Y lo peor es que, de llevarse a cabo las medidas anunciadas, junto con las ya concretadas, esa posición va a descender todavía más.**

### **La combinación de unos gastos en máximos históricos y menos ingresos de los previstos conduciría a mayores déficits públicos, alejando, aún más, la consolidación presupuestaria**

Hay que tener en cuenta la situación de nuestras finanzas públicas, donde tras el -11% del PIB del déficit público en 2020, apenas se reconduce este saldo en 2021 (-8,4% del PIB) y se estima un -5% del PIB en 2022. **Estos niveles de déficit están muy alejados de los estándares requeridos por Europa sobre estabilidad presupuestaria (-3% del PIB) y son mucho más abultados que los registrados en 2019 (-2,9% de PIB), a pesar de que superan los niveles de PIB nominal en ese ejercicio.** En términos monetarios, el déficit público, en 2022, supera en 28.680 millones el déficit prepandemia.

De hecho, **de no cumplirse la previsión de crecimiento del PIB realizada por el Gobierno, las elasticidades estimadas habitualmente muestran que un crecimiento del PIB nominal inferior en 1 p.p. al previsto puede generar un incremento del déficit público de alrededor de 5 décimas de PIB.**

Los déficits públicos acumulados han disparado los niveles de deuda pública hasta alcanzar el 120% del PIB en 2020, ratio que apenas se reduce en 2021 y 2022, y generan un gasto en intereses en el entorno de 30.000 millones de euros. La economía española se encuentra, pues, en una situación de vulnerabilidad debido al elevado nivel de endeudamiento del sector público, que seguirá siendo uno de los más endeudados de Europa. En definitiva, la economía española sigue sin resolver el problema de sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, lo que puede generar episodios en el futuro de inestabilidad financiera si el ciclo de reactivación se frena o se adelanta la normalización de la política monetaria.

### **Algunas reflexiones finales sobre los PGE-2022**

La demora en la recuperación de la economía y la incertidumbre existente son motivo de preocupación para un tejido empresarial que atraviesa serias dificultades derivadas de la **pandemia reciente**, con mayores niveles de endeudamiento, reducción de márgenes o incluso



pérdidas en muchos casos, con incremento de costes laborales, energéticos, de transportes o fiscales entre otros, así como dificultades y limitaciones a la producción.

**Los PGE-2022 son una oportunidad perdida para promover un clima más favorable a la actividad y a la creación de empleo.** No se contemplan reformas estructurales que vayan en esta dirección ni que impulsen la mejoría de la productividad y la competitividad de nuestra economía, ni el aumento del PIB potencial, todos ellos factores determinantes para un mayor crecimiento en el medio y largo plazo.

**Por el contrario, son unos Presupuestos donde se produce un incremento del gasto estructural, al que contribuyen políticas discrecionales expansivas,** que comprometen la sostenibilidad de las finanzas públicas. **Unos Presupuestos donde el déficit estructural no se reduce, y que transmiten señales de incrementos presentes y futuros en la presión fiscal, que son muy negativas para la confianza y las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos.**

**Sorprende la falta de referencia en estos Presupuestos a la mejoría en la eficiencia del gasto público,** cuando debiera ser un factor clave para contener los elevados niveles de deuda y déficit públicos existentes. Además, **nuestro país presenta un notable margen de mejora, de alrededor de un 14% si nos comparamos con el promedio de la OCDE, lo que en estos Presupuestos se traduciría en unos 60.000 millones de euros.** El aumento de la eficiencia en el gasto debe ser el camino para avanzar hacia la sostenibilidad de las cuentas públicas, y no el incremento de impuestos que perjudica el crecimiento de la actividad y el empleo, tanto presente como futuro.

**Ello requerirá evitar duplicidades e ineficiencias en las Administraciones Públicas y la mayor participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos. Por tanto, deben evitarse decisiones de gasto superfluas y aquellas que atiendan a criterios electorales y centrarse más en aquellas que obedecen a las necesidades del país y de su economía, máxime en un momento tan complicado como el actual.** Es necesario elaborar planes concretos, coherentes y realistas para mostrar una senda de reducción del déficit, que resulta fundamental para generar confianza, especialmente cuando las políticas monetarias comiencen a endurecerse. Conviene recordar que no se puede vivir sistemáticamente por encima de nuestras posibilidades.

Por otro lado, **preocupa el aprovechamiento que se realiza de los fondos europeos, que deben ser un factor clave para la modernización de la economía española y atender a las propuestas de transformación que llegan desde la UE,** así como impulsar la inversión. En este sentido, hay que destacar que **tan solo el 68,3% de los fondos se dirigen a actuaciones de carácter económico, y que una gran parte de los mismos se destina a otras Administraciones territoriales a través de transferencias de capital,** lo que requerirá de una adecuada y ágil coordinación entre Administraciones para evitar la inejecución de las inversiones que de dichos



fondos pueda derivarse. En este sentido, también se echa en falta las necesarias llamadas a la colaboración público-privada.

**En la coyuntura actual de recuperación económica, aunque sujeta a grandes dosis de incertidumbre, y dados los niveles de los desequilibrios fiscales**, que tienen su máximo exponente en un déficit público del -5% del PIB en 2022, muy similar a su nivel estructural, y una ratio de deuda pública del 115,1% del PIB en dicho ejercicio, **apremia la elaboración de una estrategia de política fiscal a medio plazo.**

Esta estrategia debería ser concreta en los objetivos y en los plazos para poder reconducir una de las principales vulnerabilidades de la economía española, que puede provocar un daño a la credibilidad de nuestro país y ser un lastre para el crecimiento en el medio y largo plazo. **Los PGE-2022 presentados suponen no solo una oportunidad perdida en este sentido, sino una profundización de nuestro desequilibrio estructural, al consolidar gastos de esta naturaleza con el pretexto de la relajación transitoria extraordinaria de las reglas fiscales y la llegada de los fondos europeos.**

**La mejor manera de incrementar la recaudación tributaria es recuperar la actividad económica perdida, lo que no se producirá, o requerirá de más tiempo, si se incrementa la presión fiscal a las empresas.** Las subidas de impuestos en busca de la recaudación a corto plazo, sin una suficiente evaluación previa de sus efectos, se apartan del diseño de un sistema fiscal óptimo que favorezca el crecimiento económico, a la altura de la gravedad de nuestra situación.

*Palabras clave:* Presupuestos Generales del Estado, consolidación fiscal, gasto estructural, fondos comunitarios, presión fiscal, endeudamiento público, déficit estructural, política fiscal, imposición empresarial, competitividad fiscal, eficiencia del gasto público.



# Los Presupuestos Generales del Estado para 2022

## 1. Una oportunidad perdida de retomar la senda de la consolidación

Tras remitir la crisis y volver a la senda del crecimiento económico, **el deterioro de la posición presupuestaria y los retos que condicionan la sostenibilidad de las finanzas públicas exigen que en los Presupuestos Generales del Estado para 2022 (PGE-2022 en adelante) se introduzca una estrategia que reoriente las finanzas públicas hacia los principios que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, esta estrategia se ha obviado en estos Presupuestos. El propio Banco de España, en su valoración de estos Presupuestos, señaló «la necesidad de diseñar con rigor y comunicar con prontitud un plan de consolidación fiscal que se ejecute gradualmente una vez superada la crisis».**<sup>1</sup>

Junto con esta falta de estrategia fiscal en el medio plazo, el Gobierno ha aprovechado el contexto transitorio de relajación de las reglas fiscales y la llegada de los fondos europeos para presentar un Presupuesto muy expansivo en gasto que alcanza máximos históricos. De hecho, considerando las estimaciones de cifras de gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas (AA. PP.) del Plan Presupuestario, **los gastos en 2022 van a ser superiores a los que había antes de la crisis provocada por la pandemia en 63.291 millones de euros, siendo su peso en el PIB del 44,7%, niveles no vistos desde 2012, aunque inferiores al máximo alcanzado en 2020, donde superó el 50% del PIB.**

Los ingresos provenientes de la UE han sido utilizados como justificante de la política expansiva en gasto público, pero en la realidad es algo más complejo. Así, el objetivo de seguir incrementando el Estado del Bienestar eleva el gasto social hasta casi el 60% del total del gasto consolidado. Todo ello supone un aumento del gasto estructural y no reconduce el déficit estructural que ya estaba en máximos. Por lo tanto, no se tienen en cuenta las recomendaciones de la propia Comisión Europea orientadas hacia la consecución de una política fiscal prudente en el medio plazo, la sostenibilidad de la deuda pública y el impulso de la inversión.

**Según la Comisión Europea, España va a ser uno de los países de la eurozona con mayor déficit estructural en 2022, y lo más importante, el único que aumenta este saldo en ese año.** Si bien es cierto que el déficit estructural se disparó en todos los países de la eurozona en 2020 y

<sup>1</sup> Comparecencia ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados en relación con el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2022. Congreso de los Diputados. Pablo Hernández de Cos, Gobernador del Banco de España.

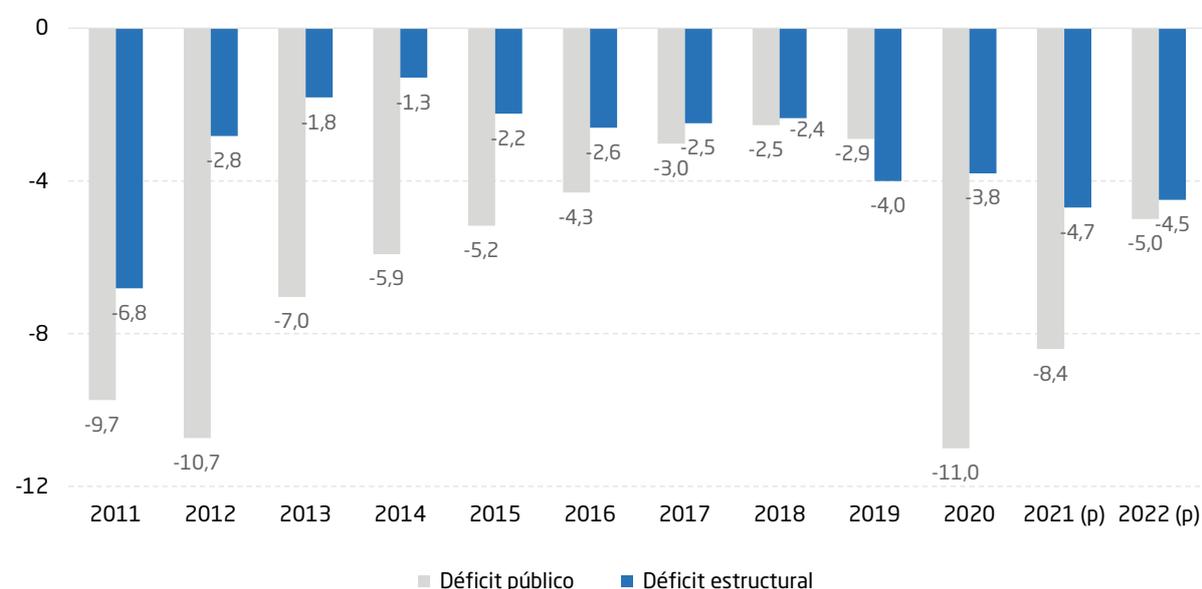


2021 por la situación de pandemia (salvo alguna excepción, como la de Luxemburgo), la mayoría de las economías europeas lo van a reducir de cara al ejercicio presupuestario de 2022, salvo en España, que lo eleva al -5,2% del PIB, según la institución europea. El propio Gobierno, en el Plan Presupuestario enviado a Bruselas, estima un saldo estructural del -4,5% del PIB en ese año y apenas lo corrige respecto a 2021. **Esta expansión del gasto estructural compromete la sostenibilidad de las finanzas a medio y largo plazo, hipoteca la capacidad estabilizadora de la política fiscal y envía una señal de mayor presión fiscal futura o recurso adicional al endeudamiento. Hay que tener en cuenta que responder a la demanda social y el apoyo a la transformación que requiere nuestro tejido productivo puede ser compatible con una política de gasto que no comprometa la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas.**

GRÁFICO 1

**Déficit público nominal y déficit público estructural en España**

(% PIB)



Fuente: Elaboración propia del IEE a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y FMI.

**La clave está en tomar en consideración un concepto fundamental en la gestión de las cuentas públicas y que no ha tenido cabida en esta presentación de los PGE-2022, como es la mejora de la calidad y de la eficiencia del gasto público.** Como ha señalado el Instituto de Estudios Económicos,<sup>2</sup> si en España se lograra que la eficiencia del gasto público fuera similar a la de la media de la OCDE, podríamos provisionar los mismos servicios públicos actuales con un 14% menos de gasto y los ahorros podrían ser mayores si nos homologáramos a las mejores prácticas.

<sup>2</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020), «Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora», *Informe de Opinión*. Febrero.  
[https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE\\_EFICIENCIA-del-GASTO-PUBLICO-Medicion-y-propuestas-de-mejora-1.pdf](https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE_EFICIENCIA-del-GASTO-PUBLICO-Medicion-y-propuestas-de-mejora-1.pdf)

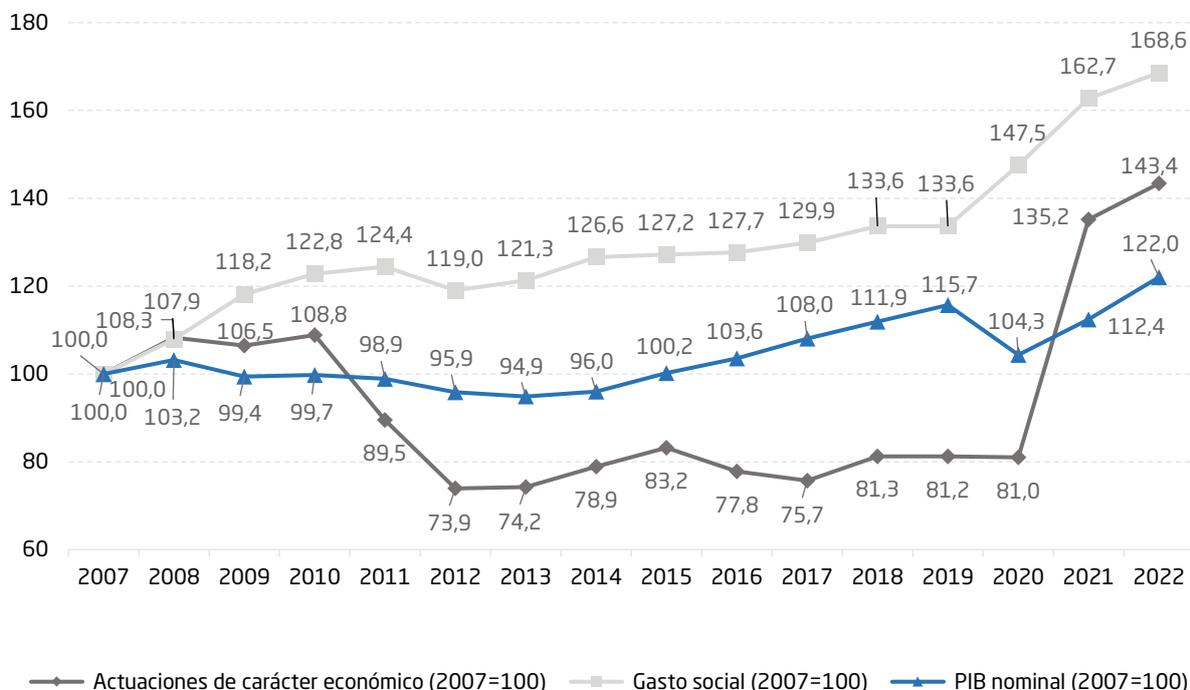
**Por otro lado, el gasto en actividades económicas tiene, como principal baluarte, los recursos procedentes de Europa.** Gracias a ello, el gasto en actuaciones de carácter económico vuelve a crecer, tras años de estancamiento (desde 2012 hasta 2020 han estado un 20% por debajo de los niveles de 2007), lo contrario que ha sucedido con el gasto social, que dibuja una trayectoria ascendente y muy superior al PIB nominal desde 2007, mostrando una aceleración acusada en 2020 que se mantiene hasta 2022. No cabe duda de que el programa europeo Next Generation EU ha sido un gran revulsivo por su cuantía y enfoque, lo que constituye una oportunidad excepcional para la transformación estructural de la economía española.

De los 27.633 millones de euros del total de fondos europeos que se incluyen en los PGE-2022, se destinan a actividades económicas 19.000 millones de euros. Las actuaciones con mayor cuantía presupuestaria son Investigación, desarrollo, innovación y digitalización, con el 23,6% de los fondos de carácter económico; Infraestructuras y ecosistemas resilientes, con el 22,6%; y las actuaciones para Industria y Energía, con el 21,6%. **Será de gran importancia un adecuado aprovechamiento de dichos fondos en un momento donde la inversión empresarial muestra una gran atonía. Por ello, además de la colaboración público-privada, es imprescindible que las inversiones derivadas de los mismos se dirijan a proyectos que contribuyan a incrementar nuestra competitividad y a fortalecer el tejido productivo.**

GRÁFICO 2

**Gasto en Actuaciones de carácter económico, gasto social y PIB**

(Gasto cap. I a VIII) (Índice 2007=100)



Fuente: Elaboración propia del IEE a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.



Los PGE-2022 que ha presentado el Ejecutivo para su tramitación parlamentaria se basan en un escenario económico optimista, tanto desde el punto de partida, con un 6,5% de crecimiento para el año en curso, como en su proyección para 2022 (7%). Así, en el Instituto de Estudios Económicos estimamos que la expansión del PIB será bastante más moderada. **De hecho, tras el avance de la contabilidad trimestral del INE, del tercer trimestre, el escenario central de crecimiento para el conjunto de 2021 se situará ahora por debajo del 5%, y no del 5,5% que se barajaba hasta este momento.** Después de que los últimos datos apunten a una recuperación más lenta de lo inicialmente prevista, los organismos e instituciones nacionales e internacionales comienzan a revisar a la baja el escenario previsto. Así, el FMI ha sido el primero en reducir el crecimiento estimado para España, con un 5,7% para 2021 y un 6,4% para 2022. La AIREF también lo ha rebajado al 5,5% para este año y al 6,3% para el año próximo.

Adicionalmente, **hay que tener en cuenta que las expectativas sobre el impacto en el crecimiento en el corto plazo de las ayudas europeas no se están materializando** debido a la lentitud en la aprobación y gestión pública de dichos fondos, que no se han ejecutado al ritmo previsto en los anteriores Presupuestos. Además, el efecto positivo sobre nuestro crecimiento se ve comprometido si no se acompañan de reformas estructurales que aseguren la credibilidad en la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

A pesar de la progresiva normalización de la actividad gracias a la mejora de las cifras sanitarias y a la disminución de las restricciones, **se debe tener presente que el contexto actual tiene un grado de incertidumbre muy elevado. De este modo, cualquier ejercicio de previsión de ingresos y gastos para el próximo año debería caracterizarse por la prudencia.** De no ser así, cualquier turbulencia con la que se encuentre la recuperación económica puede comprometer las cifras previstas.

**El incremento de la recaudación del 8,1% anunciado para los PGE-2022 es difícilmente alcanzable en la medida en que se sustenta en un crecimiento del 7%** (casi 1 punto por encima que el Panel de Funcas) **y un deflactor del PIB del 1,6%** (superior al de 2021). Dado que ambas magnitudes están sobrestimadas, los ingresos se van a quedar claramente por debajo. **En este ámbito, no es admisible vivir en una continuada y urgente reforma de los tributos motivada, fundamentalmente, por los errores a la hora de estimar los ingresos tributarios.** La continua adopción de medidas de urgencia en materia tributaria es incompatible con la mínima seguridad jurídica exigible por cualquier inversor, nacional o extranjero.

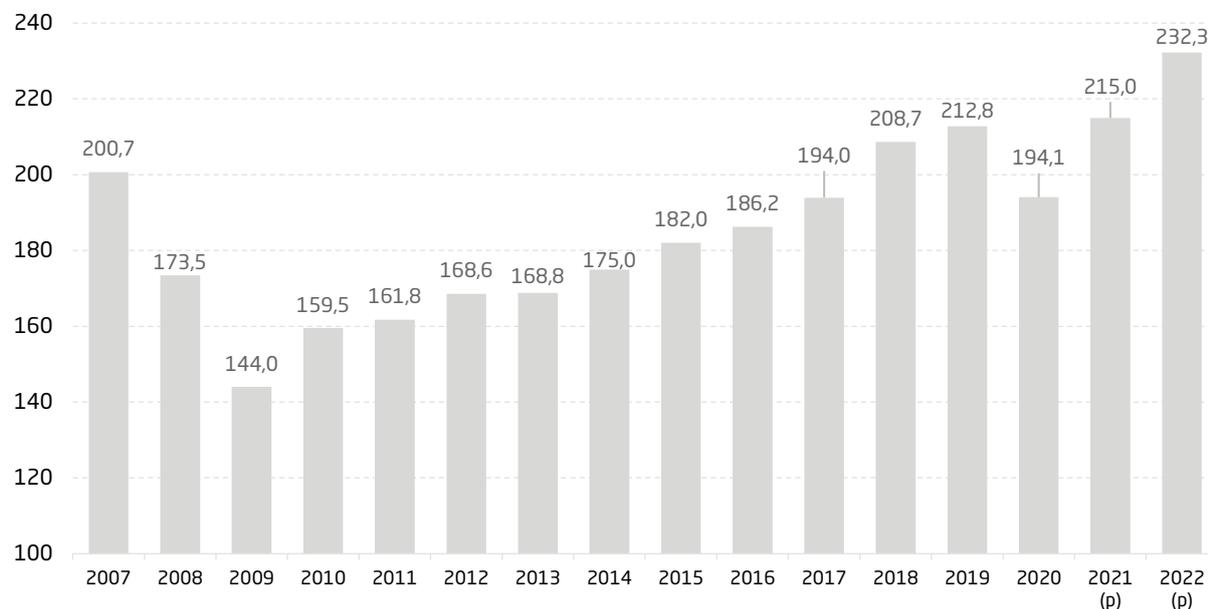
**Que no se cumplan las previsiones de ingresos no es nada nuevo, más bien ha sido una práctica recurrente desde 2008. Y, aun así, no cumpliéndose las previsiones, se estima que los ingresos alcancen máximos históricos, primero en 2021, y luego en 2022.** De hecho, en el propio Programa Presupuestario se recoge una subida de la presión fiscal de dos puntos entre 2019 y 2021, que se amortigua en 2022 por el avance del PIB nominal.



GRÁFICO 3

**Ingresos tributarios**

(Miles de millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

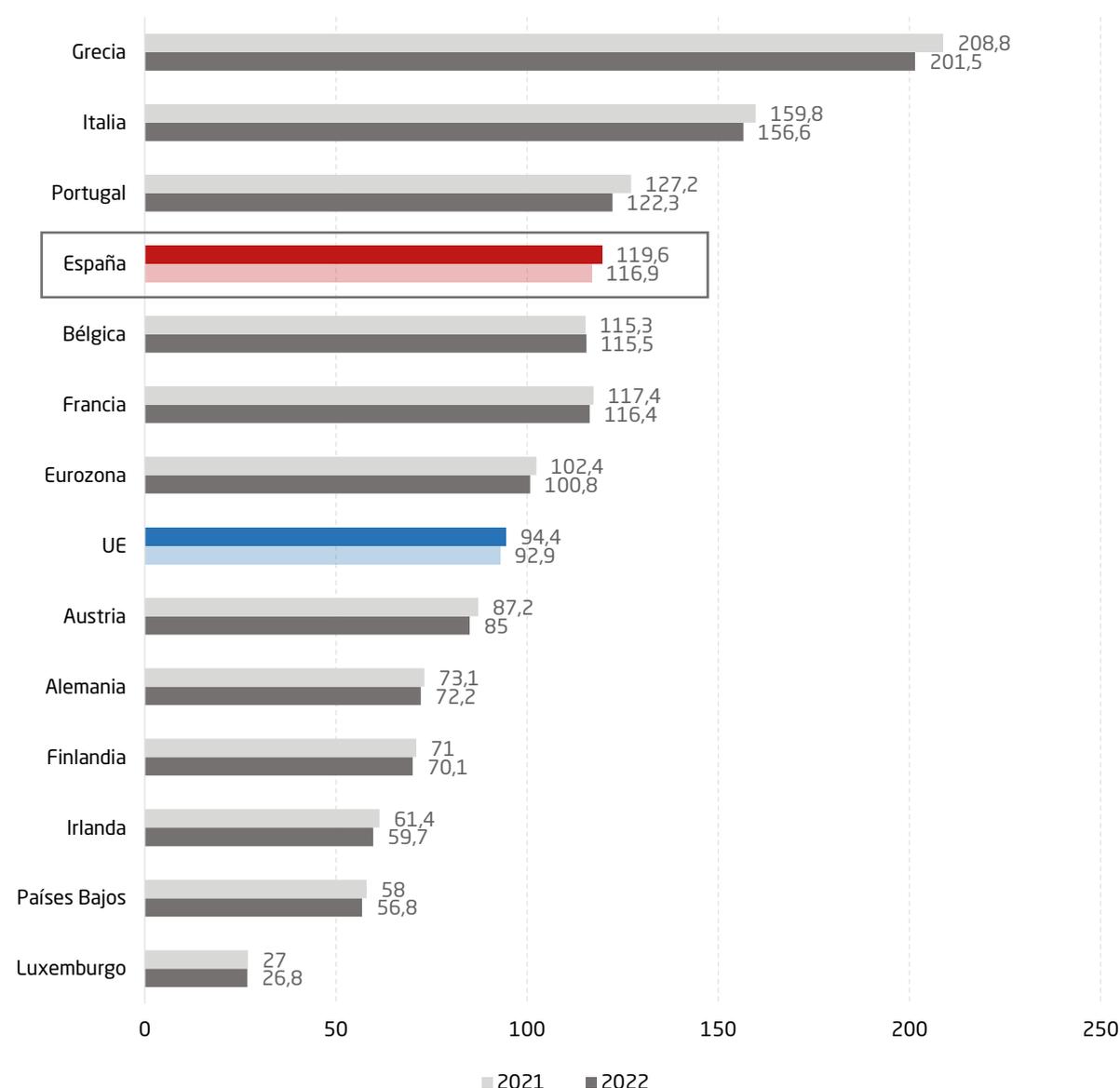
**En los PGE-2022 resultan especialmente inoportunas la reducción de la deducibilidad de las aportaciones a planes de pensiones y la aprobación de un tipo mínimo del Impuesto sobre Sociedades del 15%.** Esta última medida se considera del todo inexplicable, puesto que la recaudación del Impuesto sobre Sociedades ha aumentado en este año un 38% y, según los propios datos de la Agencia Tributaria para 2019, los grandes grupos tributan, en el Impuesto sobre Sociedades, a un tipo efectivo cercano al 19%. Es necesario incidir en que esta medida, que no va a tener un notable impacto recaudatorio, sí está penalizando las inversiones internacionales y en I+D+i, es decir, está castigando a aquellas empresas que estén más internacionalizadas y que también realicen un esfuerzo mayor en investigación y desarrollo. **Además, de nuevo se han elevado en un 1,7% las bases máximas de cotización a la Seguridad Social.**

**Un gasto en máximos históricos y menos ingresos conduciría a mayores déficits presupuestarios que estarían lejos de los objetivos inicialmente previstos, retardando, todavía más, la consolidación presupuestaria.** Hay que tener en cuenta, además, la situación de nuestras finanzas públicas, donde tras el -11% del PIB del déficit público en 2020, apenas se reconduce este saldo en 2021 (-8,4% del PIB) y se estima un -5% del PIB en 2022. **Estos niveles de déficit están muy alejados de los estándares requeridos por Europa sobre estabilidad presupuestaria (-3% del PIB) y son mucho más abultados que los registrados en 2019 (-2,9% de PIB), a pesar de que superan los niveles de PIB nominal en ese ejercicio.** En términos monetarios, el déficit público, en 2022, supera en 28.680 millones el déficit prepandemia.



Los déficits públicos acumulados han disparado los niveles de deuda pública hasta alcanzar el 120% del PIB en 2020, ratio que apenas se reduce en 2021 y 2022, y generan un gasto en intereses en el entorno de 30.000 millones de euros. La economía española se encuentra, pues, en una situación de vulnerabilidad debido al elevado nivel de endeudamiento del sector público, que seguirá siendo uno de los más endeudados de Europa.

GRÁFICO 4  
**Deuda pública en la eurozona**  
 (% PIB)



Fuente: Comisión Europea.

El nivel de deuda pública afecta al crecimiento económico de forma no lineal, desencadenándose sus efectos negativos a partir de un determinado umbral. Así, **un elevado grado**



de apalancamiento por parte del sector público vuelve a la economía más vulnerable ante *shocks* adversos, reduce el margen para llevar a cabo una respuesta de política fiscal contracíclica y aumenta la incertidumbre sobre el pago de la deuda. También puede desplazar al sector privado del acceso a la financiación y modificar el comportamiento de los agentes económicos si estos anticipan futuras subidas de impuestos, al tiempo que los Estados se ven obligados a destinar una parte relevante de sus ingresos al pago de intereses. Como señaló el Banco de España en su valoración de los Presupuestos, no debe descartarse una mayor volatilidad de los mercados financieros en un contexto de mayor inflación, lo que está provocando un aumento de la rentabilidad exigida a los bonos soberanos.

**En definitiva, la economía española sigue sin resolver el problema de sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, lo que puede generar episodios en el futuro de inestabilidad financiera si el ciclo de reactivación se frena o se adelanta la normalización de la política monetaria.**

En la coyuntura actual de recuperación económica, aunque sujeta a grandes dosis de incertidumbre, y dados los niveles de los desequilibrios fiscales, que tienen su máximo exponente en un déficit público del -5% del PIB en 2022, muy similar a su nivel estructural, y una ratio de deuda pública del 115,1% del PIB en dicho ejercicio, apremia la elaboración de una estrategia de política fiscal a medio plazo.

Esta estrategia debería ser concreta en los objetivos y en los plazos para poder reconducir una de las principales vulnerabilidades de la economía española, que puede provocar un daño a la credibilidad de nuestro país y ser un lastre para el crecimiento en el medio y largo plazo.

Además, debe ser diseñada de tal forma que revise tanto el lado del gasto como el del ingreso, en aras de diseñar una composición de ambas partes que no dañen ni al crecimiento económico ni a la competitividad de la economía española. Desde el punto de vista del gasto, el foco debería centrarse en la mejora de la eficiencia del mismo en todas las partidas y deberían primarse aquellas que aumentan el potencial del largo plazo de la economía española. En el lado de los ingresos, la clave reside en un sistema fiscal que incentive la inversión, contribuya a la estabilidad jurídica, sea un foco de atracción empresarial a nivel internacional y garantice los recursos necesarios para mantener nuestro Estado del Bienestar. Es decir, un sistema fiscal competitivo, en la medida en que favorece el incremento del PIB potencial, contribuye a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas mucho mejor que un sistema fiscal que agota las bases imponibles con tipos excesivos que contraen el crecimiento y, por lo tanto, la propia consolidación presupuestaria a largo plazo.

## 2. Un cuadro macroeconómico demasiado optimista

La situación de la economía española en el momento de presentar los PGE-2022 difiere mucho de la de los Presupuestos anteriores, cuando todavía la incidencia de la pandemia era muy elevada y no contábamos con ninguna vacuna contra el virus. En la actualidad el destacable



porcentaje de población vacunada en nuestro país ha permitido reducir drásticamente la incidencia y avanzar en el proceso de normalización de la actividad con la retirada de la gran mayoría de las restricciones. Desde el segundo trimestre de 2021, la recuperación de la actividad y el empleo se manifiestan de forma evidente, sobre todo en aquellos sectores, fundamentalmente de los servicios, donde la actividad se veía más condicionada por las restricciones.

**El panorama internacional también ha experimentado una mejora durante el transcurso de 2021 gracias a la vacunación y a las medidas de política económica llevadas a cabo en muchas economías. No obstante, existen grandes diferencias entre regiones y países, ya que, en el caso de las economías menos avanzadas, el acceso a las vacunas es más limitado y el margen de maniobra de las políticas públicas es menor.** El PIB mundial podría alcanzar tasas cercanas al 5,9% en 2021 y al 4,9% en 2022, según las últimas previsiones del FMI, y en la zona euro se podrían registrar crecimientos del 5% en 2021 y del 4,3% en 2022, según las previsiones del BCE. No obstante, **estas previsiones están sujetas a una elevada incertidumbre y existen una serie de riesgos que podrían lastrar la recuperación.** Entre otros, y como veremos a continuación, la evolución de la pandemia, el incremento de los precios de las materias primas y de los productos energéticos o los problemas de suministro de determinados insumos para la industria.

**En este contexto, se espera que la economía española registre un crecimiento notable en el periodo 2021-2022.** No obstante, la revisión a la baja del crecimiento del PIB en el segundo trimestre (desde el 2,8% hasta el 1,1%) y el crecimiento avanzado por el INE para el tercer trimestre ha dado lugar a un empeoramiento de las perspectivas para este año. Con esta última estimación todavía estamos lejos de recuperar los niveles de actividad y de empleo anteriores a la crisis, ya que nuestra economía fue una de las más impactadas y la recuperación es todavía muy desigual e incompleta. Además, la lenta recuperación de los flujos internacionales de turistas y la elevada incertidumbre sobre su evolución va a pesar sobre las perspectivas para los próximos años.

**Así, en las previsiones de los analistas nacionales y de los organismos internacionales publicadas recientemente para la economía española se observa una revisión a la baja del crecimiento en 2021 y 2022, situándose las estimaciones del Gobierno en el rango más optimista de las previsiones.**

**El Ejecutivo ha presentado unos PGE para 2022 acompañados de unas previsiones económicas que podrían calificarse de optimistas en el escenario actual.** En concreto, estima un crecimiento del 6,5% para 2021 y del 7% para 2022. Esta evolución se basa, fundamentalmente, en un mayor dinamismo de la demanda interna, tanto en su componente de inversión como de consumo privado. El sector exterior presentaría una ligera aportación positiva, tras registrar notables avances los flujos de importaciones y exportaciones. Este mayor dinamismo de la actividad se vería acompañado de un aumento del empleo del 2,7% en términos de Contabilidad Nacional y un retroceso de la tasa de paro hasta el 14,1%.



CUADRO 1

**Escenario macroeconómico de los PGE-2022**

(Tasas de variación interanual)

	2020	2021	2022
<b>PIB</b>	<b>-10,8</b>	<b>6,5</b>	<b>7,0</b>
Consumo Hogares e ISFLSH	-12,0	8,0	6,9
Consumo AA. PP.	3,3	2,5	1,5
FBCF	-11,4	7,1	12,2
FBCF Equipo	-12,1	16,5	18,3
FBCF Construcción	-9,6	3,0	10,4
Demanda Nacional (aport.)	-8,6	6,5	6,7
Saldo Exterior (aport.)	-2,2	0,1	0,2
Exportaciones	-20,1	10,0	10,3
Importaciones	-15,2	10,3	10,0
<b>PIB a precios corrientes</b>	<b>-9,8</b>	<b>7,8</b>	<b>8,6</b>
Deflactor del PIB	1,1	1,2	1,5

<b>Mercado de trabajo</b>			
Empleo (CNac)	-7,6	4,0	2,7
Tasa de paro (%)	15,5	15,2	14,1
Coste laboral unitario	5,0	-1,5	-2,5
Productividad	-3,5	2,4	4,2
Remuneración por asalariado	1,4	0,9	1,5
<b>Sector Exterior</b>			
Balanza por cuenta corriente (% PIB)	0,6	0,3	0,8
Cap. (+)/Nec. (-) de financiación (% PIB)	1,1	2,1	2,8
<b>Sector Público</b>			
Déficit público (% PIB)	-11,0	-8,5	-5,0

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

**Entre los factores que impulsarán el crecimiento en el periodo 2021-2022 se pueden citar, como más relevantes, el ahorro embalsado de las familias, la recuperación del turismo y una política monetaria y fiscal expansivas.** Todo ello permitirá alcanzar crecimientos significativos este año y el siguiente. No obstante, incluso estos factores de impulso deben ser matizados.



En el caso del **ahorro embalsado**, este se concentra, principalmente, en las familias de mayor nivel de renta con una menor propensión marginal al consumo. Además, la cuantía finalmente destinada a consumo dependerá de la evolución de las perspectivas de las familias sobre la evolución de la economía en general, de la economía familiar, de la evolución del mercado laboral y de las perspectivas de inflación o de subida de impuestos, entre otros factores, por lo que una parte considerable podría permanecer como ahorro.

Respecto a la **recuperación del turismo internacional** en España, nos encontramos, en la actualidad, en niveles del entorno del 50% de los anteriores a la crisis y, aunque durante los últimos meses la progresión ha sido muy positiva, podría ralentizarse en los siguientes meses. La pandemia no ha finalizado todavía y existen ciertos reparos por parte de la población a los viajes internacionales, ya que se mantienen, en muchos casos, requisitos de entrada y salida, como certificados de vacunación, pruebas PCR o antígenos, y también seguros con coberturas muy elevadas de asistencia sanitaria.

Además, **el grado de incertidumbre sigue siendo muy elevado y existen una serie de riesgos, algunos de los cuales ya se están materializando y podrían agravarse, lo que derivará en un impacto negativo sobre la actividad.**

En primer lugar, **preocupa mucho la evolución de la inflación y se sitúa como uno de los mayores riesgos para la recuperación.** El incremento de los precios energéticos de determinadas materias primas y de los transportes (especialmente los fletes) obedece a desajustes entre oferta y demanda, y debería ser transitorio. No obstante, los precios industriales ya están creciendo en España a ritmos superiores al 20%, tasas que no se veían desde 1977-78; incluso sin energía se sitúan cerca del 9%. Este incremento de los precios industriales se verá trasladado a los precios finales en la medida en que los crecimientos se mantengan en el tiempo y no sean temporales. Si finalmente se trasladan a los precios de consumo, y ello se prolonga, puede acabar afectando a las expectativas de inflación, a los tipos de interés y a una revisión de la prima de riesgo, a lo que nuestro país es especialmente vulnerable dada nuestra elevada deuda y la tendencia creciente del déficit estructural.

Los **problemas de suministro** de determinados productos (por ejemplo, microchips y semiconductores) con producciones muy localizadas en determinadas zonas geográficas y cuyo transporte depende de los fletes marítimos, está provocando retrasos e incluso paralizaciones en algunas industrias, como la del automóvil o la de los equipos eléctricos. Esto podría suponer un menor aprovechamiento del aumento de la demanda tanto interior como exterior.

Otro riesgo que no se puede dejar de tener presente, a pesar de la favorable tendencia en España durante los últimos meses, es **la evolución de la pandemia**. La situación a nivel global todavía es preocupante y en muchas regiones y países el acceso a las vacunas es muy limitado, por lo que podrían originarse nuevas oleadas e incluso otras variantes, que pueden requerir restricciones adicionales que afecten a los suministros internacionales, sin que sean descartables nuevas restricciones en España.

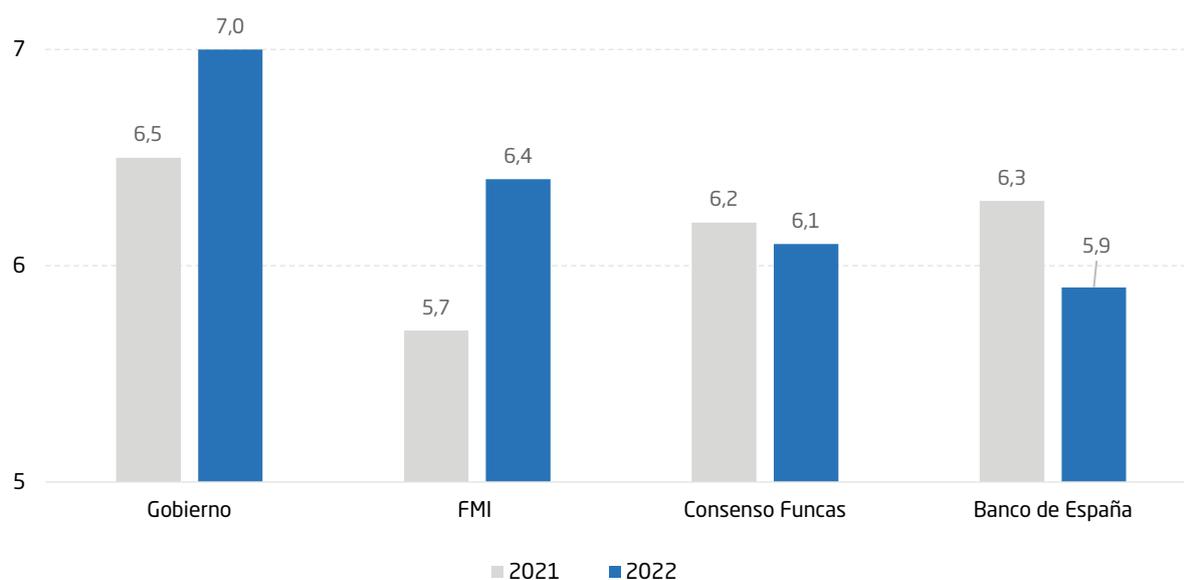


Por último, la información disponible parece indicar cierto **retraso o lentitud en la ejecución de los fondos europeos**, con lo que su impulso sobre la inversión en 2021 y 2022 podría ser inferior al estimado en el cuadro macroeconómico y retrasarse sus efectos a los siguientes años. Sería realmente lamentable no aprovechar de manera eficiente la oportunidad que brindan estos fondos para modernizar nuestro sistema productivo, elevar el crecimiento potencial de la economía española y afianzar la recuperación.

Con todo ello, **en el escenario de previsión, el grado de incertidumbre sigue siendo muy elevado y predominan los riesgos a la baja, por lo que el Gobierno debería ser mucho más prudente con sus previsiones de ingresos, ya que difícilmente se cumplirán**, sobre todo considerando los niveles de déficit y deuda pública de los que partimos.

**Las previsiones del Gobierno sobre el aumento del PIB se sitúan en torno a un punto por encima de las realizadas por el conjunto de los analistas, tanto en 2021 como en 2022.**

GRÁFICO 5  
**Previsiones económicas para España**  
(Tasa de crecimiento del PIB)



Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Funcas, Banco de España, FMI e IEE.

El propio Banco de España, en la Comisión de Presupuestos del Congreso, ha anticipado que revisarán significativamente a la baja las previsiones que realizaron en septiembre para la economía española (6,3% y 5,9%, para 2021 y 2022, respectivamente), debido tanto a la revisión a la baja del crecimiento del segundo trimestre de 2021 como a los riesgos que ya se han mencionado. Así, **de no cumplirse la previsión de crecimiento del PIB realizada por el Gobierno, las elasticidades estimadas habitualmente muestran que un crecimiento del PIB nominal inferior en 1 p.p. al previsto puede generar un incremento del déficit público de alrededor de 5 décimas de PIB**. No obstante, otros elementos, como un déficit público en 2021 inferior al

8,4% estimado por el Gobierno o cierta inexecución del gasto previsto en inversión pública, podrían compensar esta desviación.

Incluso la AIReF, aunque avala el escenario macroeconómico presentado y lo considera posible, destaca los riesgos vinculados a un contexto de elevada incertidumbre y que su consecución dependerá de muchos factores, entre otros, la evolución futura de la pandemia, del ritmo con que los proyectos asociados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se irán trasladando a la formación bruta de capital fijo y al empleo, o a la persistencia de los problemas de suministros en los procesos productivos y de las tensiones inflacionistas asociadas. Por todo ello, sus previsiones apuntan un crecimiento más contenido del PIB (5,5% y 6,3%, respectivamente).

En estas circunstancias, **sería deseable que las previsiones del Gobierno contemplasen un escenario más cauteloso donde la actividad pudiera verse minorada ante la materialización de los riesgos antes señalados.**

### 3. Unos Presupuestos muy expansivos que consolidan un aumento del gasto estructural

**La generación de un entorno económico estable** y previsible contribuye al fomento del bienestar económico y social. En este punto **la política fiscal juega un papel fundamental**. Tras una severa contracción de la actividad y del empleo originada por una pandemia sin precedentes, las autoridades internacionales respondieron adecuadamente con políticas expansivas del gasto público que se orientaban, fundamentalmente, al sostenimiento de la actividad y de las rentas de los agentes económicos. **Tras remitir la crisis y restablecerse el crecimiento económico, el deterioro de la posición presupuestaria y los retos que condicionan el futuro y la sostenibilidad de las finanzas públicas exigen que en los Presupuestos Generales del Estado para 2022 se introduzca una estrategia que reoriente las finanzas públicas hacia los principios que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.**

**La orientación de la política fiscal no se refleja en las principales partidas del gasto público que se presentan en los PGE-2022.** Estas, en cambio, quedan condicionadas por una **política discrecional excesivamente expansiva sobre el gasto estructural** que comprometerá la evolución presente y futura de los Presupuestos.

Dada la naturaleza de este incremento del gasto **se amplía, asimismo, el déficit estructural y se compromete, por tanto, la consecución de los objetivos presupuestarios planteados por el Gobierno que se remitieron a la Comisión Europea.** Como se detallará a continuación, **si se descuenta el impacto estimado que generaría la ejecución de los fondos europeos, el margen de maniobra existente se ha comprometido al refuerzo de las partidas de gasto corriente estructural de forma prioritaria, sin tener en cuenta las recomendaciones de la propia Comisión Europea orientadas hacia la consecución de una política fiscal prudente en**



**el medio plazo**, la sostenibilidad de la deuda pública y la promoción de la inversión. **Esto se hace especialmente evidente cuando se comparan la estructura y las cifras del gasto público que se presentan en estos Presupuestos con los registrados en el periodo precrisis.**

Ante un contexto de consolidación de la recuperación, en donde la demanda recobrará protagonismo junto con una mayor creación de empleo, **no es incompatible responder a la demanda social y al apoyo de la transformación que requiere nuestro tejido empresarial sin que se produzca una política de gasto tan expansiva que compromete la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas**, y que, por tanto, envía una señal de mayor presión fiscal futura o recurso adicional al endeudamiento.

Estos son **los principales criterios y las conclusiones** que se desprenden del análisis de la política de gasto presentada en los PGE-2022:

- **El gasto público total está condicionado por una sobrefinanciación del subsector Estado a otros subsectores como son la Seguridad Social y las Administraciones Territoriales**, necesidad financiera que se ha generado tanto por el impacto de la crisis como por los nuevos compromisos de gasto social con carácter estructural. **El total del Presupuesto no financiero programado para 2022 es superior en, aproximadamente, 72.750 millones de euros al periodo precrisis, esto es, un 22,2%**. De esta cuantía, **el 92,3% se corresponde a un aumento del gasto en operaciones corrientes, de los que, en su mayor parte, son transferencias corrientes.**
- **Las importantes transferencias del Estado reflejan un problema de adecuación estructural entre ingresos y gastos de cada una de las unidades de destino de estos fondos que implica, en particular para las AA. TT., una mayor corresponsabilidad del gasto** por parte de las mismas, siendo este criterio imprescindible para no aumentar adicionalmente el déficit público. Si se comparan los créditos presupuestarios programados en el periodo precrisis con los estimados en los PGE-2022 se constata que las transferencias a las AA. TT. han aumentado, aproximadamente, 14.000 millones de euros, un 38%, y las previstas a la Seguridad Social en 20.300 millones de euros, un 134%.
- **Esta expansión del gasto corriente se ha reforzado, asimismo, con fondos europeos**, lo que es, al menos, discutible desde el punto de vista del adecuado cumplimiento de la financiación de las directrices comunitarias y **dejan entrever una necesidad adicional de financiación futura**, dada la naturaleza temporal de la recepción de la ayuda comunitaria. El total del **gasto corriente** financiado por los **fondos comunitarios** durante el periodo 2021-2022 asciende a los **9.262 millones de euros**, esto es, **el 17,5% del total de gasto no financiero** aportado por estos créditos presupuestarios.
- En cuanto a la expansión de la política presupuestaria, **la discrecionalidad de la misma que se muestra en los PGE-2022**, una vez que se descuenta la financiación excepcional de los fondos comunitarios, **presenta claros elementos de aumento del gasto estructural**



que compromete, en mayor medida, la sostenibilidad de las finanzas públicas. La actualización de determinadas partidas del gasto corriente, como son las pensiones y otras prestaciones económicas, como es el Ingreso Mínimo Vital, así como otros servicios de carácter general, añaden una presión adicional sobre sus correspondientes partidas presupuestarias.

- En lo referido a la **calidad del gasto**, efectivamente **se ha producido un claro aumento del gasto en operaciones de capital en los PGE-2022**, que se ve, en su mayor parte, soportado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y por el instrumento REACT-EU. Ahora bien, **sin contar con estos instrumentos comunitarios, se ha de señalar que los niveles de inversión pública caen con respecto al ejercicio presupuestario anterior, debido a la caída del gasto en infraestructuras. El porcentaje del gasto en capital, incluyendo las ayudas comunitarias, se sitúa en porcentajes (10%) cercanos a los que se registraron en el periodo previo a la crisis de deuda soberana de 2012, manteniéndose en porcentajes próximos al 6% que se han registrado durante los últimos años, si se descuentan este tipo de ayudas.**
- Esta situación no se reproduce en el caso del **gasto corriente no comprometido que se aplica a determinadas políticas de carácter social** donde, a pesar de que los fondos comunitarios aportan un significativo porcentaje para su financiación, el crecimiento del gasto corriente es elevado por parte del Estado. **Con respecto al periodo precrisis, el total de las políticas de gasto ha aumentado en casi 66.000 millones de euros, esto es, un 18% superior a lo previsto inicialmente en los PGE-2022 sin la aportación de los fondos comunitarios. En particular, del total de esta cuantía superior de créditos presupuestarios, aproximadamente el 94% se concentra en actuaciones de carácter social**, fundamentalmente pensiones y otras prestaciones económicas como es el Ingreso Mínimo Vital, así como en servicios de carácter general.
- De igual forma, **optimizar el gasto en transferencias de capital, dado el grado de descentralización del mismo** (los créditos por transferencias de capital que llegan directamente al sector empresarial suman un total de 4.743,9 millones de euros, esto es, el 23,5% del total de este capítulo VII y el 17,7% del total del conjunto de los fondos comunitarios), **supone redoblar los esfuerzos en la gobernanza de este tipo de instrumentos en mejorar los mecanismos de colaboración público-privada y en acompañar estas inversiones con las necesarias reformas estructurales para que el efecto multiplicador sobre la actividad económica sea el mayor posible. En el caso de no realizarse este esfuerzo, es previsible un aumento de la incertidumbre sobre el porcentaje de ejecución de este tipo de gasto.**
- Junto con lo anterior, la clave está en tomar en consideración un concepto fundamental en la gestión de las cuentas públicas, práctica habitual que es considerada por las principales economías avanzadas y que no ha tenido cabida en esta presentación de los PGE-2022. **Esto es la consecución de una mejora de la calidad y de la eficiencia del gasto público. El componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Gobierno y la Comisión Europea, presenta una serie de actuaciones orientadas hacia la**



**mejora de la calidad y eficacia del gasto público. Este componente, sin dotación presupuestaria concreta, presenta como principal medida la evaluación de políticas *ex post* del gasto público. Estas actuaciones tienen un valor fundamental para determinar si la provisión y gestión de las políticas públicas evaluadas cumplen, en mayor o menor medida, con los fines predefinidos que pretenden alcanzarse.** Ahora bien, sin cuestionar el interés y la necesidad de la realización de estas *spending reviews*, ni si es más o menos completo o conveniente el conjunto de políticas analizadas, **sí que se ha de distinguir la necesidad de incorporar en estos análisis si fue posible conseguir los mismos objetivos con el mayor ahorro o la menor dotación de recursos económicos aplicados. Como ha señalado el Instituto de Estudios Económicos, si en España se lograra que la eficiencia del gasto público fuera similar a la de la media de la OCDE, podríamos provisionar los mismos servicios públicos actuales con un 14% menos de gasto, esto es, según los PGE-2022, unos 60.000 millones de euros, y los ahorros podrían ser mayores si nos homologáramos a las mejores prácticas. Este es, y no otro, el principio que debería tener un mayor protagonismo en estos Presupuestos.**

CUADRO 2

### La racionalización y calidad del gasto público en los Presupuestos consolidados

(Variación sobre el año anterior en %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (p)	2022 (p)
<b>RACIONALIZACIÓN DEL GASTO (a)</b>														
PIB nominal	-3,6	0,3	-0,8	-3,1	-1,0	1,2	4,4	3,4	4,3	3,6	3,4	-9,8	7,8	8,6
Gasto no financiero	5,1	8,5	-9,9	0,5	3,2	1,8	0,5	-0,3	1,3	3,0	0,0	8,1	17,5	2,5
Diferencia	-8,7	-8,2	9,1	-3,6	-4,3	-0,6	3,9	3,7	3,1	0,7	3,4	-17,9	-9,7	6,1
<b>CALIDAD DEL GASTO (b)</b>														
Gasto de capital	3,0	10,7	-33,6	-29,7	5,6	8,9	10,8	-10,8	10,4	6,0	0,0	-2,8	138,3	10,5
Gasto corriente	5,3	8,2	-7,5	2,5	3,1	1,5	0,0	0,3	0,9	2,9	0,0	8,7	11,3	1,7
Diferencia	-2,3	2,4	-26,1	-32,2	2,5	7,4	10,8	-11,1	9,5	3,1	0,0	-11,5	127,0	8,8

(p) Previsión del Gobierno.

(a) La diferencia entre el crecimiento del PIB nominal y el gasto no financiero es un indicador del carácter expansivo o contractivo del gasto, siendo más expansivo cuanto menor es dicha diferencia.

(b) La diferencia entre el crecimiento del gasto de capital y el corriente es un indicador cualitativo de la estructura del gasto público, siendo mejor para el crecimiento económico a largo plazo cuanto más positiva sea dicha diferencia.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2022.

Tal y como se observa en el Cuadro 2, **atendiendo a la diferencia entre la previsión de PIB nominal contemplada en el cuadro macroeconómico del Gobierno y el aumento del gasto no financiero de los Presupuestos consolidados se puede observar el carácter expansivo de la política presupuestaria.** La respuesta ante la crisis de la covid-19 refleja un componente de



mayor expansión y de más rápido impulso de la política de gasto que la que fue aplicada durante otros periodos de crisis económica, en particular la referente al periodo 2008-2013.<sup>3</sup>

**Como resultado de esta política de gasto es evidente que la evolución, en el corto plazo, de la economía ha mostrado un comportamiento favorable** al poder sustentarse las rentas y el empleo de hogares y empresas durante un periodo de creciente incertidumbre y drástica caída de la actividad. Ahora bien, **este carácter expansivo debería haberse evaluado considerando el punto de partida de nuestras finanzas públicas, así como el deterioro que produciría esta mayor presión del gasto público sobre las mismas.**

Ante tales circunstancias, **era preciso haber considerado, adicionalmente, un mayor peso de medidas *one-off* en detrimento de una elevación del gasto estructural**, tal y como se ha decidido, puesto que la naturaleza de este tipo de gasto dificultará un ulterior ajuste una vez que las condiciones económicas sean más favorables y se desactive la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

**Los efectos económicos negativos asociados a la corrección de estos desequilibrios, el desaprovechamiento del margen «extra» procedente de los fondos europeos y la falta de compromiso para introducir reformas estructurales que mejoren, por un lado, la eficiencia y calidad del gasto y, por otro lado, que potencien el crecimiento podrían revertir la evolución económica favorable** que se ha logrado en el **corto plazo** con esta orientación de la política presupuestaria. **Este hecho lastraría adicionalmente la competitividad de la economía española** y, por lo tanto, condicionaría la evolución de la actividad empresarial y del empleo a más largo plazo.

Con respecto a la **evaluación de la calidad del gasto público**, aproximado a través de la **diferencia entre la variación del gasto de capital y la del gasto corriente** del ejercicio, **los PGE-2022 muestran un similar comportamiento que el del ejercicio presupuestario anterior**. Esto se debe a los **positivos efectos** que los **fondos comunitarios** tendrían sobre las partidas de gasto correspondientes a las **inversiones reales** y a las **transferencias de capital**. De esta forma, y durante este periodo, **aparentemente se apreciaría una cierta mejora cualitativa de la estructura del gasto público** motivada por un mayor protagonismo de la inversión.<sup>4</sup>

**No obstante**, tal y como se comprueba en el Gráfico 6, **el porcentaje del gasto en capital, incluyendo las ayudas comunitarias, se sitúa en porcentajes (10%) cercanos a los que se registraron en el periodo previo a la crisis de deuda soberana de 2012, manteniéndose en porcentajes próximos al 6% que se han registrado durante los últimos años, si se descuentan este tipo de**

<sup>3</sup> La posición inicial de las finanzas públicas antes de la crisis de 2008 presentaba un mayor margen de maniobra que el acontecido en el periodo previo a la crisis de la covid-19. En concreto, en 2007 la economía española registraba un superávit de las cuentas públicas cercano al 2%, un equilibrio en el saldo estructural y un nivel de deuda pública cercano al 36% sobre el PIB. En cambio, en 2019 las finanzas públicas mantenían un déficit cercano al 3%, un saldo estructural negativo próximo al 4% y un nivel de deuda pública del 95,5% sobre el PIB.

<sup>4</sup> El crecimiento del gasto en capital programado en los PGE-2022, una vez descontada la ayuda comunitaria, se sitúa en el 16,1%, esto es, 6,2 puntos porcentuales superior a la variación registrada en el ejercicio presupuestario anterior.

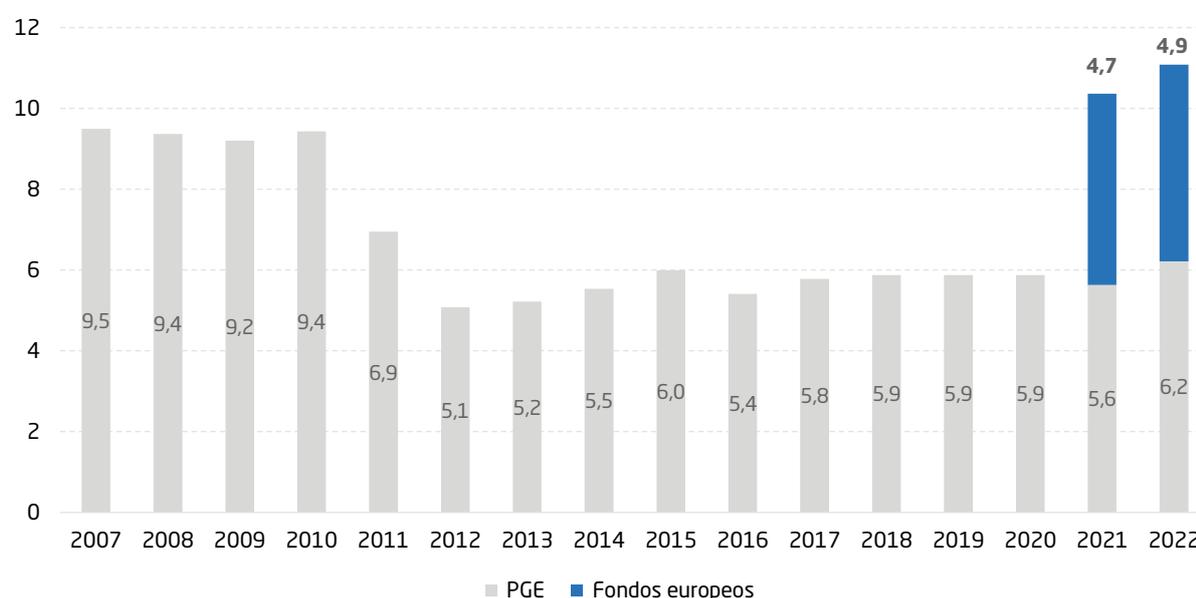


**ayudas.** Este hecho pone de relieve la **puntualidad de la mejora de la calidad del gasto público asociada a la ayuda procedente de la UE y la persistencia de una orientación de la política presupuestaria de ámbito nacional que prioriza, en menor medida, la consecución de una mejora del crecimiento a largo plazo de la economía española**, pese a la cuantiosa expansión del gasto público que se ha producido en estos últimos ejercicios por la relajación de las exigencias que impone el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este sentido, se ha de destacar el reducido crecimiento del PIB potencial previsto en 2022 (1,5%).

GRÁFICO 6

**Total de gasto en capital del Presupuesto consolidado del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos**

(% s. total del gasto no financiero)



Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, y elaboración propia del IEE.

**El total del Presupuesto consolidado<sup>5</sup> en los PGE-2022 se sitúa en los 527.108 millones de euros y disminuye un 4,2%** con respecto el crédito presupuestario inicial del ejercicio anterior. Este menor gasto se produce por una **contracción estimada del 25,3% de las operaciones financieras**, mientras que, por su parte, **el gasto no financiero de estas Administraciones aumenta en un 2,5%**, lo que situaría esta partida en los **427.012 millones de euros**. Estos Presupuestos recogen, al igual que en 2021, un importante volumen de **fondos procedentes de la Unión Europea** derivados del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia. En concreto, **se totalizan 27.633 millones de euros procedentes de estos fondos, esto es, un 3,8% más que los asignados en el Presupuesto del ejercicio anterior.**

<sup>5</sup> Incluye Estado, Seguridad Social, Organismos Autónomos y Entes Públicos de la Administración Central.



Considerando el total del gasto del periodo previo a la crisis de la covid-19 y comparándolo con el presupuestado para este ejercicio se observa nítidamente la expansión del gasto realizado, así como las principales partidas que más se han visto acrecentadas por esta orientación de la política presupuestaria. En particular, excluidos los fondos europeos, **el total del Presupuesto no financiero programado para 2022 es superior en, aproximadamente, 72.750 millones de euros al periodo precrisis, esto es, un 22,2%**. De esta cuantía, **el 92,3% se corresponde con un aumento del gasto en operaciones corrientes, de los que, en su mayor parte (63.341 millones de euros), son transferencias corrientes que aumentan un 26% durante este periodo.**

Para poder evaluar el grado de discrecionalidad de la política de gasto por parte del Gobierno a través de sus propios ministerios es necesario, en primer lugar, distribuir la cuantía del total del gasto de los Presupuestos consolidados entre cada uno de sus componentes (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos con Presupuesto limitativo). **El Estado es el subsector que agrupa el mayor porcentaje de estos créditos presupuestarios. En concreto, estos suponen, aproximadamente, el 49,1% del total del Presupuesto consolidado. El peso de este subsector se ha ido incrementando significativamente a lo largo de estos últimos años.**<sup>6</sup> En concreto, **el gasto no financiero del Estado en los PGE-2022 ha aumentado en 50.500 millones de euros con respecto al estimado en el periodo precrisis, esto supone un crecimiento del 31% en términos relativos. Este hecho se ha producido tanto por un significativo aumento del gasto que han gestionado los ministerios para desarrollar la política económica del Gobierno en un contexto de severa adversidad, como por la repercusión que ha tenido la crisis sobre las necesidades financieras de las Administraciones Territoriales y de la Seguridad Social.** Estas Administraciones han visto que los recursos generados por sí mismas fueron claramente insuficientes para atender un mayor volumen de compromisos de gasto.

**El Presupuesto inicial no financiero del Estado recogido en los PGE-2022 se sitúa en los 238.869 millones de euros, aumentando un 2,1% con respecto al ejercicio anterior.** Una vez realizados los ajustes correspondientes a la atención de los gastos derivados del sistema de financiación de las CC. AA. y EE. LL., **el Presupuesto no financiero del Estado se establece en 196.142 millones de euros, cuantía que coincide con el límite de gasto no financiero aprobado para este año y que registra un aumento del 0,9% en términos homogéneos con respecto a los PGE-2021.** Se ha de destacar que, en 2021, este gasto reflejó un incremento del 52,4%. **El mantenimiento de esta cuantiosa partida del gasto de este subsector dentro de los Presupuestos se explica tanto por la aportación que proviene de los fondos europeos (en torno a los 27.000 millones de euros) como por las contribuciones adicionales que ha tenido que realizar el Estado a la Seguridad Social, al Servicio Público de Empleo y a las CC. AA. al asumir parte del déficit que les correspondería a estas Administraciones a causa de la crisis de la covid-19.**

<sup>6</sup> La participación del Estado en los PGE consolidados en el periodo previo a la crisis fue del 40,8%.



Por todo lo anterior, **se puede concluir que el Estado ha sido el subsector que ha soportado el principal peso de la financiación de la crisis de la covid-19, dada la evolución de las transferencias realizadas a otras Administraciones.** Si se comparan los créditos presupuestarios programados en el periodo precrisis con los estimados en los PGE-2022 se constata que **las transferencias a las AA. TT. han aumentado, aproximadamente, 14.000 millones de euros, un 38%, y las previstas a la Seguridad Social en 20.300 millones de euros, un 134%.** Parte de esta presión financiera se ha visto compensada con la aportación de los fondos europeos, aunque también se ha de destacar que la aportación financiera de España a la UE se ha incrementado en 4.400 millones de euros en este periodo, un 33%.

**Si se eliminan estos efectos del Presupuesto del Estado, más los que se derivan de la atención a otras partidas como son los gastos por intereses, clases pasivas, mutualismo administrativo, centralización de contratos, Fondo de Contingencia y otros gastos no ministeriales, la capacidad de financiación de los distintos ministerios se reduce significativamente hasta los 49.672 millones de euros.** Pues bien, **esta partida aumenta un 9,8% con respecto a los PGE-2021 y es superior en un 20% a la que se registraba en el periodo precrisis.**

En cuanto a la clasificación económica del gasto público de los Presupuestos consolidados, tal y como se observa en el Cuadro 3, se ha de resaltar el aumento con respecto el ejercicio anterior de las partidas correspondientes a las operaciones de capital (10,5%) tanto por la evolución de las inversiones reales (10%), como por las transferencias de capital hacia otros agentes públicos y privados (10,7%). Asimismo, destaca el crecimiento de los créditos correspondientes a las compras de bienes y servicios (10,4%).

Con respecto al Presupuesto financiero, resaltar la contracción de las adquisiciones de activos financieros (19,3%), así como la menor amortización de pasivos financieros (27,8%).



CUADRO 3

**Presupuesto consolidado de gastos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos**

	Presupuesto inicial 2021		2022		Variación	Variación*
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	%	%
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>373.321</b>	<b>30,9</b>	<b>379.671</b>	<b>28,9</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>
I. Gastos de personal	25.017	2,1	25.850	2,0	3,3	3,3
II. Compra de bienes y servicios	9.918	0,8	10.948	0,8	10,4	14,6
III. Gastos financieros	31.740	2,6	30.271	2,3	-4,6	-4,6
IV. Transferencias corrientes	306.647	25,4	312.592	23,8	1,9	2,4
V. Fondo de contingencia	3.889	0,3	3.923	0,3	0,9	0,9
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>39.285</b>	<b>3,2</b>	<b>43.419</b>	<b>3,3</b>	<b>10,5</b>	<b>16,1</b>
VI. Inversiones reales	10.166	0,8	11.178	0,9	10,0	15,3
VII. Transferencias de capital	29.119	2,4	32.242	2,5	10,7	16,7
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>416.496</b>	<b>34,4</b>	<b>427.012</b>	<b>32,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>
VIII. Activos financieros	39.577	3,3	31.957	2,4	-19,3	-22,3
IX. Pasivos financieros	94.410	7,8	68.138	5,2	-27,8	-27,8
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>133.987</b>	<b>11,1</b>	<b>100.095</b>	<b>7,6</b>	<b>-25,3</b>	<b>-26,2</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>550.483</b>	<b>45,5</b>	<b>527.108</b>	<b>40,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-4,7</b>

\* Descontando la aportación de los fondos europeos.  
Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2022.

**Las inversiones reales en el Presupuesto consolidado de gastos totalizan 11.178 millones de euros, lo que supone un aumento del 10%** con respecto al Presupuesto del ejercicio anterior. **A esta cuantía de las inversiones reales habría que adicionar el Presupuesto procedente del sector público con Presupuesto estimativo, lo que la situaría en los 21.434 millones de euros, esto es, un 11,1% más que la cuantía inicial presupuestada para 2021.** Los fondos europeos complementan el impulso con que se ha dotado esta partida en los PGE-2022. En concreto, **estos recursos aportan, aproximadamente, una quinta parte de la financiación de la inversión pública para 2021.** Las mayores partidas del capítulo VI del gasto se destinan a la inversión en defensa y a la inversión en infraestructuras, concentrando estos dos componentes casi dos terceras partes del crédito presupuestario.

**Las transferencias de capital dentro de los Presupuestos consolidados es una de las partidas que mayor aumento registran (10,7%) debido tanto a la financiación que se tiene prevista realizar a través de los fondos europeos como al impulso que ha experimentado el gasto del Presupuesto nacional.** Se ha de destacar que, prácticamente, **dos terceras partes del gasto en transferencias de capital se producirá gracias a la aportación comunitaria.** Si se elimina este



factor, el crecimiento de esta partida aumenta hasta el 16,7%, siendo el principal destino de los créditos el que se destina a financiar los costes del sistema eléctrico y los programas de investigación.

El **gasto no financiero** del Presupuesto consolidado destinado al **personal** de estas Administraciones en los PGE-2022 **está previsto que aumente un 3,4% con respecto al ejercicio anterior, situándose en los 25.850 millones de euros**. Esta variación se produce como consecuencia, fundamentalmente, de un incremento retributivo de los empleados públicos de un 2%, así como de un aumento de la tasa de reposición general y de sectores prioritarios superiores al 110% y el crecimiento del 8,5% de las convocatorias de empleo público para la Administración Central. Con respecto al ejercicio previo a la crisis el aumento del gasto no financiero en esta partida de personal se eleva hasta el 11%.

Tal y como se destaca en la presentación de los PGE-2022, «**el impacto de lo público en la economía mediante la prestación eficiente de los servicios públicos** y su potencial tractor sobre la transformación del tejido productivo supone un factor fundamental de productividad, de crecimiento y bienestar, impulsando la innovación y contribuyendo de forma decisiva a la transformación del conjunto de sectores.» En este sentido, **el aumento del número de asalariados del sector público con respecto al nivel del periodo precrisis es de 255.000 ocupados más**, situándose en los 3,48 millones de empleados públicos, esto es, en términos relativos, **un aumento del 8% durante este periodo**. Este crecimiento del empleo del sector público se concentra, fundamentalmente, en las Administraciones Territoriales y, en particular, en las CC. AA. y respondería, en parte, a una mayor necesidad de prestación de servicios públicos originados por la pandemia, **pero las tasas de reposición para las actividades no esenciales también superan el 100%, lo que no puede justificarse por la demanda de mayor prestación de servicios públicos como consecuencia de la pandemia**.

Los fondos europeos en los PGE-2022 totalizan 27.633 millones de euros, esto es, **un 3,8% más que la cuantía de los fondos percibidos en el ejercicio presupuestario anterior**. Estos, a su vez, se dividen en 25.622 millones de euros correspondientes al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y en 733 millones de euros del programa REACT-EU. El gasto de REACT-EU formará parte, fundamentalmente, de la programación del Ministerio de Sanidad, que destinará estos créditos a la **adquisición de vacunas para el conjunto del país**. Por su parte, el gasto total del MRR se destinará a **reformas e inversiones** que permitirán apuntalar la recuperación económica y transitar hacia un sistema productivo más resiliente, sostenible, inclusivo, moderno y cohesionado. **Los principales componentes e inversiones que financiarán estos fondos se orientan hacia la modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo y despliegue del 5G; a la movilidad sostenible, agenda urbana, lucha contra la despoblación y modernización del sector agrario; y al fomento de infraestructuras y ecosistemas resilientes**. Estos tres ejes absorben, aproximadamente, dos tercias partes de los créditos provenientes del MRR.



CUADRO 4

**Presupuesto consolidado de gastos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos (Fondos europeos)**

	Aportación UE 2021		Aportación UE 2022		Variación
	Importe	%*	Importe	%*	%
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>5.347,9</b>	<b>20,1</b>	<b>3.914,5</b>	<b>14,2</b>	<b>-26,8</b>
I. Gastos de personal	4,3	0,0	9,5	0,0	119,4
II. Compra de bienes y servicios	1.279,4	4,8	1.051,1	3,8	-17,8
III. Gastos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	-
IV. Transferencias corrientes	4.064,2	15,3	2.853,9	10,3	-29,8
V. Fondo de contingencia	0,0	0,0	0,0	0,0	-
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>21.209,4</b>	<b>79,6</b>	<b>22.440,5</b>	<b>81,2</b>	<b>5,8</b>
VI. Inversiones reales	1.886,8	7,1	1.635,5	5,9	-13,3
VII. Transferencias de capital	19.322,5	72,5	20.805,0	75,3	7,7
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>26.557,3</b>	<b>99,7</b>	<b>26.355,0</b>	<b>95,4</b>	<b>-0,8</b>
VIII. Activos financieros	77,0	0,3	1.278,2	4,6	1.560,0
IX. Pasivos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	-
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>77,0</b>	<b>0,3</b>	<b>1.278,2</b>	<b>4,6</b>	<b>1.560,0</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>26.634,3</b>		<b>27.633,2</b>		<b>3,8</b>

\* Sobre el total de los fondos europeos.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2022.

Atendiendo a la **clasificación económica del gasto** de las partidas financiadas con fondos europeos, tal y como muestra el Cuadro 4, **se observa que un 14% se realizará en operaciones corrientes (3.915 millones de euros) y el 81% se materializará en inversiones reales (1.636 millones de euros) y en transferencias de capital (20.805 millones de euros)**. Atendiendo a este último componente, **los créditos por transferencias de capital que llegan directamente al sector empresarial suman un total de 4.743,9 millones de euros, esto es, el 23,5% del total de este capítulo VII y el 17,7% del total del conjunto de los fondos comunitarios**.

**Las transferencias corrientes es el capítulo más importante del gasto no financiero de los PGE-2022.** Para su análisis es conveniente estudiar, con mayor detalle, estas dotaciones en los distintos **subsectores del Presupuesto consolidado como son el Estado, la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**. En el **Estado**, una vez descontado el efecto de la sobrefinanciación del resto de los subsectores y de las Administraciones Territoriales, así como el efecto de los fondos comunitarios, **el gasto por transferencias corrientes aumentaría un 7,3% con respecto los PGE-2021**. Si se compara esta dotación presupuestaria con respecto a la programada en el periodo precrisis, **se constata que el aumento del gasto en transferencias del Estado ha aumentado, aproximadamente, un 20%**. En los PGE-2022 destacan, con respecto el Presupuesto inicial del ejercicio anterior, **los aumentos de transferencias corrientes asignadas al Presupuesto de la UE (9,8%) y a la financiación de las clases pasivas (5,3%),**



así como todas aquellas relacionadas con actuaciones de carácter social como dependencia (23,4%), formación profesional (23,9%) o ayuda al desarrollo (57,9%) entre otras.

**Las transferencias corrientes del Estado destinadas a las Administraciones Territoriales, a través del sistema de financiación, aumentan un 9,7%** estableciéndose cerca de los **42.000 millones de euros**. De estas, aproximadamente el 53% corresponden a las CC. AA. y el resto a las Entidades Locales. **Ahora bien, si a estas se les adicionan las nuevas aportaciones de la Administración Central al margen del sistema de financiación para afrontar la crisis de la covid-19, estos fondos se elevarían hasta los 50.300 millones de euros. El gasto en transferencias corrientes dirigidas hacia las Administraciones Territoriales es superior en más de 13.300 millones de euros (36,1%) al que financiaba el Estado en el periodo precrisis.**

Con respecto a las **transferencias corrientes de la Seguridad Social, el subsector Estado destina, aproximadamente, 36.200 millones de euros a cofinanciar las actuaciones de este organismo, aumentando en un 16,3% los recursos programados** inicialmente para el ejercicio presupuestario anterior. El Estado, a través de la transferencia de estos recursos, **financia un 20% del total del Presupuesto de la Seguridad Social. Este significativo aumento del gasto en transferencias se corresponde, en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo de 2020, con el objeto de garantizar la sostenibilidad del Sistema a medio y largo plazo.** Cuando se compara este crédito presupuestario con respecto al del periodo precrisis, se ha de destacar que **la financiación del subsector Estado a la Seguridad Social ha aumentado en, aproximadamente, 20.730 millones de euros, esto es, un incremento del 134,2%. El principal destino del gasto en transferencias corrientes corresponde al de la financiación del gasto en pensiones, que aumenta un 4,8% con respecto a los PGE-2021.** Adicionalmente, se mantiene y, en algún caso, **se refuerza el gasto correspondiente a atender el compromiso de la prestación por nacimiento y cuidado del menor, para la financiación de las reducciones de cuotas a la Seguridad Social, en atención a la dependencia y para la financiación del Ingreso Mínimo Vital.**

Por último, **las transferencias corrientes del Estado al SEPE presentan una contracción de esta partida del gasto corriente del 78,4%**, una vez descontada la aportación europea para la financiación de las políticas activas de empleo, totalizando 1.022 millones de euros en 2022. Dentro de las transferencias corrientes de este subsector, **las prestaciones por desempleo es la partida de gasto más importante, totalizando casi 22.400 millones de euros, un 10,2% menos que el crédito asignado en el ejercicio presupuestario anterior.** Se ha de resaltar que, pese a esta menor disposición de créditos presupuestarios para esta política pasiva de empleo, **el Presupuesto asignado en los PGE-2022 es superior en más de 4.000 millones, esto es, un 22%, al establecido en los Presupuestos del periodo precrisis,** variación que se corresponde con el crecimiento que se ha producido en el número de beneficiarios de este tipo de ayudas.

Dentro de los capítulos de gasto del Presupuesto consolidado en los PGE-2022, **se han de destacar tanto la contracción del 19,3% de los créditos destinados a la adquisición de activos financieros como la reducción del 27,8% que se produce en los pasivos financieros por una previsión de menor amortización de deuda pública programada para este ejercicio.** En cuanto a los **activos financieros**, este descenso produce una **menor dotación de la aportación patrimonial**



al Fondo de Financiación de las Comunidades Autónomas, así como el menor préstamo a la Seguridad Social para su equilibrio financiero que no son compensados por el aumento que se produce en la aportación al Fondo de Financiación de las Entidades Locales y el incremento de las partidas asignadas al Ministerio de Educación y Formación Profesional para acciones de fomento de la formación profesional y de mejora de la calidad de la educación.

El análisis de los Presupuestos consolidados por políticas de gasto en sus capítulos de I a VIII nos aporta un enfoque complementario sobre la orientación de la política presupuestaria del Gobierno. El total de las políticas de gasto de los PGE-2022 consolidados se establece en los 458.970 millones de euros aumentando un 0,6% con respecto al Presupuesto inicial de 2021. Destacan, por el efecto de los fondos comunitarios, la contribución al crecimiento del total del gasto la mayor parte de las actuaciones de carácter económico y, en particular, la política de gasto que se destina a comercio, turismo y pymes.

Con respecto al periodo precrisis, el total de las políticas de gasto ha aumentado en casi 66.000 millones de euros, esto es, un 18% superior a lo previsto inicialmente en los PGE-2022 sin la aportación de los fondos comunitarios. El componente de gasto estructural de estas partidas es evidente y van más allá de la excepcionalidad que exigía un mayor apoyo presupuestario destinado a las políticas de mantenimiento de rentas y de la actividad productiva. En particular, del total de esta cuantía superior de créditos presupuestarios, aproximadamente el 94% se concentra en actuaciones de carácter social, fundamentalmente pensiones y otras prestaciones económicas, como es el Ingreso Mínimo Vital, así como en servicios de carácter general.

Descontado el efecto de los fondos comunitarios, el gasto se reduce hasta los 431.337 millones de euros, lo que supone un aumento del 0,4% con respecto al ejercicio presupuestario anterior. Ahora bien, en los PGE-2022 el fuerte crecimiento del gasto en servicios públicos básicos y gasto social quedaría compensado por la reducción de los créditos presupuestarios que se comprometen en actuaciones de carácter general. Para visualizar la dinámica del gasto que se ha originado sin la participación de la ayuda comunitaria, se calcula el aumento del gasto social, descontando el componente cíclico de la política de desempleo, junto al que se produce en los servicios públicos básicos. Pues bien, este crédito presupuestario aumenta en 13.800 millones de euros, esto es, un crecimiento cercano al 6% con respecto al previsto en los PGE-2021.

Tal y como se visualiza en el Cuadro 5, dentro de los servicios públicos básicos, se ha de resaltar tanto el aumento del gasto en defensa (7,9%) como el registrado en política exterior y cooperación para el desarrollo (25,6%). Los significativos aumentos de los servicios generales y administración en defensa y la donación de vacunas a terceros países están detrás de estas variaciones del gasto.

Por su parte, el gasto social está condicionado en el Presupuesto por los créditos que se destinan a las pensiones. En 2022, este gasto está previsto que aumente en unos 8.000 millones de euros con respecto al ejercicio presupuestario previsto en el año anterior. Detrás de este incremento cercano al 5% se encuentra tanto el aumento del número de pensionistas como



la revalorización de estas prestaciones.<sup>7</sup> Adicionalmente, destaca el gasto en otras actuaciones sociales tales como servicios sociales y de promoción social, sanidad, educación, cultura y vivienda, que experimentan un fuerte crecimiento por encima del 20%. Entre otras políticas se resaltan las actuaciones en dependencia, ayudas en becas e impulso a la educación infantil, así como el bono cultural y el determinado para vivienda de los jóvenes. En este sentido, es preciso resaltar que las políticas sociales deben justificarse en criterios de eficiencia y equidad, esto es, proveyendo de bienes o gestionando servicios cuya naturaleza es pública o favoreciendo a colectivos con mayores dificultades para su acceso, ya sea por su condición económica o social. En este sentido, la discriminación por edad sin considerar ningún parámetro adicional contraviene estos principios que deben regir la actividad del sector público.

De igual forma, se observa una mayor discrecionalidad del gasto en política de vivienda. En concreto, se asigna un Presupuesto, en 2022, que es superior en un 34% al estimado en el ejercicio anterior. A este gasto nacional se le adiciona la ayuda procedente de los fondos comunitarios por un total de 2.500 millones de euros, con el objetivo de facilitar el acceso a una vivienda en propiedad, o a través del alquiler social, por medio de la distribución territorial de los fondos para la rehabilitación de viviendas y edificios públicos que faculta la puesta en marcha del programa de vivienda de alquiler social, que permitirá la construcción de 20.000 viviendas hasta 2026, entre otras medidas. Ahora bien, el anuncio del contenido del proyecto de nueva Ley de Vivienda podría contrarrestar el efecto de este significativo mayor gasto. El problema de esta regulación, junto a la conculcación del derecho de propiedad, es que la inseguridad jurídica y la desconfianza resultante de cuestionar la propiedad tendrá efectos negativos y permanentes más allá de la, seguramente, limitada vigencia de esta norma. La limitación y control de los precios tendrá como consecuencia una menor inversión, con el consiguiente encarecimiento de la oferta de vivienda en alquiler que acabará perjudicando a los que, presuntamente, se intenta proteger, al colectivo de arrendatarios, en particular a los más vulnerables.

Las actuaciones de carácter económico aumentan significativamente (6%) en los PGE-2022 condicionadas por la aplicación de los fondos europeos. Descontando este impulso, la variación del gasto prevista en este tipo de políticas disminuye hasta el 4,1%. A diferencia del pasado año, donde se reforzó con la ayuda comunitaria la política de transición energética, en este ejercicio presupuestario destaca el apoyo tanto al comercio, turismo y pymes, como el que se destina a la política de I+D+i - digitalización. Las inversiones procedentes del MRR están siendo fundamentales para revitalizar y sustentar la parte del gasto público asociada a actuaciones de carácter económico. Si descontamos este apoyo y comparamos los créditos presupuestados en los PGE-2022 con respecto a los previstos en el periodo precrisis se observa que esta política de gasto ha aumentado un 2,6%, 850 millones de euros aproximadamente. Destaca, asimismo, dentro de esta comparación, el mantenimiento del gasto que se experimentaría en infraestructuras durante este periodo, siendo una de las principales partidas dentro de las actuaciones de carácter económico.

<sup>7</sup> La asociación del incremento de las pensiones contributivas a la evolución del IPC genera un mayor aumento previsible de esta partida que, según el Banco de España, podría estar infraestimada en 1.500 millones de euros.



CUADRO 5

**Políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2022****Capítulos I a VIII**

	Presupuesto inicial 2021		2022		Variación 22/21	Variación* 22/21
	Importe	% Total	Importe	% Total	%	%
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>22.697</b>	<b>5,0</b>	<b>24.477</b>	<b>5,3</b>	<b>7,8</b>	<b>7,3</b>
Justicia	2.048	0,4	2.284	0,5	11,5	2,7
Defensa	9.072	2,0	9.791	2,1	7,9	7,9
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	9.694	2,1	10.149	2,2	4,7	4,3
Política exterior y cooperación para el desarrollo	1.882	0,4	2.254	0,5	19,8	25,6
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>239.765</b>	<b>52,6</b>	<b>248.391</b>	<b>54,1</b>	<b>3,6</b>	<b>4,2</b>
Pensiones	163.297	35,8	171.165	37,3	4,8	4,8
Otras prestaciones económicas	20.623	4,5	20.975	4,6	1,7	1,7
Servicios sociales y promoción social	5.201	1,1	6.154	1,3	18,3	20,3
Fomento del empleo	7.405	1,6	7.648	1,7	3,3	10,1
Desempleo	25.012	5,5	22.457	4,9	-10,2	-10,2
Acceso a la vivienda y fom. de la edificación	2.253	0,5	3.295	0,7	46,2	33,9
Gestión y admón. de la Seguridad Social	104	0,0	143	0,0	37,5	14,3
Seguridad Social y de la Migración	2.499	0,5	3.336	0,7	33,5	30,9
Sanidad	7.330	1,6	6.606	1,4	-9,9	20,3
Educación	4.893	1,1	5.023	1,1	2,7	10,6
Cultura	1.148	0,3	1.589	0,3	38,4	30,1
<b>ACTUAC. DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>49.346</b>	<b>10,8</b>	<b>52.345</b>	<b>11,4</b>	<b>6,0</b>	<b>4,1</b>
Agricultura y pesca	8.405	1,8	8.844	1,9	5,2	4,3
Industria y energía	11.176	2,4	11.316	2,5	1,3	5,2
Comercio, turismo y pymes	2.220	0,5	2.932	0,6	31,5	3,3
Subvenciones al transporte	2.618	0,6	2.721	0,6	3,8	3,9
Infraestructuras	11.473	2,5	11.841	2,6	2,7	3,9
Investigación, desarrollo, innovación y digitalización	11.484	2,5	12.360	2,7	7,6	3,1
Investigación, desarrollo e innovación militar	861	0,2	939	0,2	9,1	9,1
Otras actuaciones	1.108	0,2	1.393	0,3	26,1	3,3
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>144.266</b>	<b>31,6</b>	<b>133.757</b>	<b>29,1</b>	<b>-7,3</b>	<b>-7,4</b>
Alta Dirección	752	0,2	789	0,2	4,9	4,9
Servicios de carácter general	39.705	8,8	30.453	6,6	-23,7	-23,3
Administración financiera y tributaria	1.564	0,3	1.611	0,4	3,1	2,9
Transferencias a otras AA.PP.	70.570	15,4	70.729	15,4	0,6	0,0
Deuda Pública	31.675	6,9	30.175	6,6	-4,7	-4,7
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>456.073</b>	<b>100,0</b>	<b>458.970</b>	<b>100,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>

\* Descartando la aportación de los fondos europeos.  
Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2022.



#### 4. Unos ingresos sobrestimados difícilmente alcanzables

Según el proyecto de Presupuestos, se estima un incremento de recaudación del 8,1% de los ingresos tributarios, hasta un total de 232.352 millones de euros, y de un 26,9% para los ingresos no tributarios, hasta un total de 46.964 millones de euros. En conjunto, el total de ingresos no financieros presupuestado asciende a 279.316 millones de euros, de los que, aproximadamente, 20.000 millones corresponden a los fondos Next Generation EU. Excluyendo este efecto, se calcula un incremento de ingresos del 6,8% respecto al avance de liquidación de 2021.

Dicho avance de liquidación, para 2021, es de 214.995 millones de euros, es decir, 7.112 millones menos de los 222.107 millones de euros presupuestados o un 3,2% de desviación. Este excesivo optimismo sobre los ingresos no es exclusivo de 2021, puesto que se viene produciendo, con contadas excepciones, en casi todos los Presupuestos aprobados desde 2008 (Cuadro 6).

En este sentido, entendemos que el Presupuesto de ingresos para 2022 no va a ser una excepción, ya que **el incremento de recaudación del 8,1% anunciado para los PGE-2022 es difícilmente alcanzable** en la medida en que se sustenta en un cuadro macroeconómico con un crecimiento del 7% (casi 1 punto por encima del Panel de Funcas) y un deflactor del PIB del 1,6% (superior al de 2021). Dado que ambas magnitudes están sobrestimadas, los ingresos se van a quedar, claramente, por debajo.

Estos ingresos presupuestados son los máximos de la historia y superan en veinte mil millones de euros a los obtenidos en 2019, que fueron de 212.808 millones de euros, en un 9% y en un 8,1% a los 214.995 de 2021. O lo que es lo mismo, ante una variación del PIB, desde 2019, de 1.244.375 a los 1.209.100 de 2021, que alcanzará los 1.312.600 millones si se cumple lo presupuestado en 2022 (un incremento de un 5,4% desde 2019 y de un 8,6% desde 2021), se incrementa la recaudación en un 8,1%. Si sumamos el resto de los ingresos públicos, el total ascendería, en 2022, a 522.264 millones de euros, un 7% superiores a los de 2019, mientras que el PIB habría subido solo un 5,4% respecto a ese año si se cumplen las provisiones del Gobierno.

Por lo tanto, consideramos las previsiones de ingresos sobrevaloradas en, al menos, 5.000 millones de euros, incluso considerando correctas las cifras de incremento de recaudación por las medidas tributarias que se contemplan en el proyecto de Ley de Presupuestos y en el impacto para 2022 de las normas aprobadas en el ejercicio 2021.

Según las cifras oficiales publicadas por Eurostat el pasado 15 de octubre, **la presión fiscal española se ha situado, en 2021, en el 37,4% del PIB, lo que supone una subida de la presión fiscal de dos puntos en el período de pandemia, la mayor, con mucha diferencia, de toda la eurozona, ya que en el 2019 la presión fiscal se situó en el 35,4% del PIB.** En este periodo el incremento medio de la presión fiscal en la eurozona fue del 0,4%.



CUADRO 6

**Ingresos no financieros totales y del Estado 2020-2022**

(En millones de euros)

Capítulos	Recaudación 2020		Avance Liquidación 2021		Presupuesto 2022		%	%	%
	Estado	Total (*)	Estado	Total (*)	Estado	Total (*)	2021 (T)	2022 (E)	2022 (T)
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	36.700	87.972	43.267	93.803	48.607	100.132	6,6	12,3	6,7
Impuesto sobre Sociedades	15.858	15.858	21.889	21.889	24.477	24.477	38,0	11,8	11,8
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	1.511	1.511	1.713	1.713	1.230	1.230	13,4	-28,2	-28,2
Fiscalidad Medioambiental	1.441	1.441	1.300	1.300	1.440	1.440	-9,8	10,7	10,7
Otros	119	119	136	136	148	148	14,5	8,6	8,6
<b>Impuestos Directos</b>	<b>55.629</b>	<b>106.901</b>	<b>68.306</b>	<b>118.841</b>	<b>75.902</b>	<b>127.426</b>	<b>11,2</b>	<b>11,1</b>	<b>7,2</b>
Impuesto sobre el Valor Añadido	25.765	63.337	32.913	69.099	42.934	75.651	9,1	30,4	9,5
Impuestos Especiales	4.984	18.790	6.567	20.183	9.672	21.843	7,4	47,3	8,2
Alcohol y bebidas derivadas	175	614	246	664	411	717	8,1	67,1	8,0
Cerveza	109	307	136	322	163	346	5,1	19,4	7,3
Productos intermedios	9	20	10	22	11	23	8,1	11,6	8,0
Hidrocarburos	2.049	10.326	3.903	11.603	5.908	12.418	12,4	51,4	7,0
Labores del tabaco	2.687	6.245	2.620	6.521	2.986	6.880	4,4	14,0	5,5
Electricidad	-87	1.237	-371	1.029	172	1.437	-16,8	-146,3	39,7
Carbón	41	41	23	23	23	23	-45,0	0,0	0,0
Otros	3.318	3.318	4.986	4.986	5.273	5.273	50,3	5,8	5,8
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>34.067</b>	<b>85.445</b>	<b>44.467</b>	<b>94.269</b>	<b>57.880</b>	<b>102.767</b>	<b>10,3</b>	<b>30,2</b>	<b>9,0</b>
<b>Tasas y otros ingresos</b>	<b>1.705</b>	<b>1.705</b>	<b>1.885</b>	<b>1.885</b>	<b>2.158</b>	<b>2.158</b>	<b>10,5</b>	<b>14,5</b>	<b>14,5</b>
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>91.401</b>	<b>194.051</b>	<b>114.657</b>	<b>214.995</b>	<b>135.939</b>	<b>232.352</b>	<b>10,8</b>	<b>18,6</b>	<b>8,1</b>
I. Impuestos Directos	850	850	1.761	1.761	1.976	1.976	107,2	12,3	12,3
III. Tasas y otros ingresos	12.187	12.187	9.593	9.593	7.731	7.731	-21,3	-19,4	-19,4
IV. Transferencias corrientes	8.103	8.103	8.352	8.352	13.409	13.409	3,1	60,5	60,5
V. Ingresos Patrimoniales	6.505	6.505	8.046	8.046	6.471	6.471	23,7	-19,6	-19,6
VI. Enajenaciones de inversiones reales	73	73	141	141	109	109	94,3	-22,9	-22,9
VII. Transferencias de capital	343	343	9.118	9.118	17.268	17.268	2.555,5	89,4	89,4
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>28.061</b>	<b>28.061</b>	<b>37.011</b>	<b>37.011</b>	<b>46.964</b>	<b>46.964</b>	<b>31,9</b>	<b>26,9</b>	<b>26,9</b>
<b>TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>119.461</b>	<b>222.112</b>	<b>151.669</b>	<b>252.006</b>	<b>182.903</b>	<b>279.316</b>	<b>13,5</b>	<b>20,6</b>	<b>10,8</b>
<b>TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS EXCLUIDOS LOS FONDOS NEXT GENERATION UE</b>	<b>119.461</b>	<b>222.112</b>	<b>142.341</b>	<b>242.678</b>	<b>162.679</b>	<b>259.091</b>	<b>9,3</b>	<b>14,3</b>	<b>6,8</b>

(\*) Antes de descontar las Participaciones de las Administraciones Territoriales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales.  
Fuente: Informe Económico y Financiero PGE-2022.

De este modo, si la presión fiscal de 2019 en España, una vez ajustada la economía sumergida, era similar a la media de la UE (del 44,5% en España frente al 45% en la UE según los datos elaborados por el IEE)<sup>8</sup> podemos anticipar que, tras la subida de dos puntos, **en 2020 la presión fiscal efectiva ajustada de la economía sumergida de España sería, incluso, superior a la media de la UE.** De igual modo, **la presión fiscal ajustada a la renta, lo que se denomina esfuerzo fiscal, ya era, antes de la pandemia, de un orden de un 6% superior en España a la media de la UE, y ahora el diferencial será todavía superior, ya que ha aumentado la presión fiscal recaudatoria y se ha reducido la renta per cápita.**

Por impuestos, **las previsiones del Gobierno suponen un incremento de recaudación del 6,7% del IRPF, que superaría, por primera vez en la historia, los 100.000 millones de euros, y del 9,5% en IVA, que superaría los 75.000 millones de euros. No obstante, porcentualmente, el mayor incremento lo sufre el Impuesto sobre Sociedades, cuya recaudación estimada subiría un 11,8% desde 2021 a 2022, situándose en 24.477 millones de recaudación frente a los 23.733 millones de euros de 2019, es decir, una subida de un 3% desde la situación anterior a la pandemia.**

Esta subida del Impuesto sobre Sociedades (IS), sumada a la de las cotizaciones a la Seguridad Social (aumento derivado de la subida de las bases de cotización), que pasan de 105.000 millones de euros, en 2019, a 116.000 presupuestados en 2022, hace que **la presión fiscal empresarial (en su expresión de IS más cotizaciones) haya pasado de un 10,3%, en 2019, a un 10,7%, en 2022, alejándonos, cada vez más, de la media de la UE que se sitúa por debajo del 10%.**

**Asimismo, el porcentaje de contribución empresarial al total de ingresos se sitúa en un 32%, según las previsiones para 2022, muy superior a la media de la Unión Europea que está alrededor del 24%. La pérdida de competitividad que provoca esta mayor tributación de las empresas españolas es muy preocupante en un mundo cada vez más globalizado, con una creciente movilidad de capitales y de personas.**

La capacidad de los países para atraer capital está muy relacionada con la legislación y la fiscalidad de dichos países. **Las decisiones de inversión de las empresas consideran, entre otros factores, los sistemas impositivos de los países en los que valoran poder establecerse, analizando las expectativas de rentabilidad que ofrecen los proyectos de inversión que estén planeando desarrollar. En este sentido, una fiscalidad más atractiva, con menores impuestos, favorece el asentamiento de las empresas y la mayor inversión por parte de estas, así como la atracción del talento humano.** En cambio, tipos impositivos demasiado elevados desincentivan dichas inversiones e incluso pueden contribuir a que estas se deslocalicen en otros destinos junto con las personas físicas con una renta más elevada. **Las implicaciones de estas decisiones inciden, tanto en el corto como en el medio y largo plazo, sobre el crecimiento de la economía y la creación de empleo de los países. Si se diseña un sistema fiscal**

<sup>8</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020), «Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España? *Colección Informes*. Octubre.

<https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE-Col.-INFORMES-Octubre-2020.-Competitividad-fiscal-2020-3.pdf>



**capaz de atraer inversiones y favorecer una mayor creación de riqueza, se producirán mayores ingresos tributarios que permitirán financiar el gasto público con menor esfuerzo y endeudamiento.**

A este incremento de la presión fiscal empresarial hay que sumar el efecto, aunque la normativa no está incluida en el proyecto de Ley de PGE, de la **revisión generalizada al alza de valores catastrales sumada al ajuste por ley de los valores de referencia de los inmuebles, que serán clasificados por el catastro según sus características y servirán de indicador para los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e IRPF.** Se estima que estos valores teóricos de referencia, fijados en función de valores medios, en no pocos casos serán superiores a los valores reales de mercado, lo que está expresamente prohibido por la normativa catastral.

Esta revisión de valores se produce, además, en un entorno de crecimiento de la inflación en España. **El incremento de la inflación sin que se deflacten las tarifas impositivas conlleva un aumento de la carga tributaria que soportan las familias, incluso aunque sus rentas se hayan reducido, a través de la denominada «progresividad en frío». La inflación es como un impuesto adicional que, sin pasar por el control de los parlamentos, supone importantes ingresos a los gobiernos.** Los mayores perjudicados son las clases medias y, principalmente, los ahorradores que tienen que soportar tipos de interés reales negativos con sus consiguientes pérdidas reales, aunque nominalmente hayan tenido ingresos y, a pesar de ello, pagar impuestos sobre estos ingresos no reales. De hecho, los Presupuestos, en general, refieren a la inflación gastos como las pensiones o los salarios públicos, pero no deflactan las tarifas de los impuestos para poder obtener más ingresos, con el consiguiente perjuicio para los contribuyentes con relación a los beneficiarios del gasto público.



#### 4.1. Valoración de las principales medidas tributarias anunciadas para los PGE-2022

**Las medidas fiscales anunciadas en los PGE supondrán, de materializarse, un aumento de los ingresos públicos, según las previsiones del Gobierno, de unos 498 millones de euros, si a esto sumamos el efecto, en 2022, de otros impuestos aprobados o incrementados en 2021, que según estima el Gobierno ascenderán a 2.284 millones de euros, y al Impuesto sobre Plásticos de un solo uso, pendiente de aprobación y por el que se espera recaudar 491 millones de euros, las previsiones de incremento de ingresos por las medidas fiscales adoptadas suben a unos 3.273 millones de euros.** Se debe destacar que las empresas soportan, en buena parte, el aumento de los impuestos, en concreto 2.271 millones, el 70% del total, con la consiguiente pérdida de competitividad derivada del aumento de sus costes fiscales.

Dado que la fiscalidad influye en el crecimiento económico, resulta de gran relevancia poder comparar los sistemas fiscales de los diferentes países y territorios. En este sentido, siguiendo los trabajos de la Tax Foundation para elaborar el Índice de Competitividad Fiscal, advertimos que, en el año 2020, España ocupa la posición 27 del total de los 36 países analizados,

cuatro puestos más abajo que la posición 23 que ocupaba en 2019, lo que muestra una **pérdida notable de competitividad fiscal en nuestro país**, que ya se encontraba en posiciones rezagadas en el entorno internacional.<sup>9</sup> Y lo peor es que, **de llevarse a cabo las medidas anunciadas, junto con las ya concretadas, esa posición va a descender todavía más**.

Además, el aumento de la tributación selectiva para las empresas, que se presenta como neutral para los contribuyentes personas físicas, no tiene en cuenta las fuertes interrelaciones existentes entre los distintos actores que operan en las economías de mercado. Así, **el flujo de nuevas inversiones se resiente ante las mayores cargas tributarias empresariales, lo que, a su vez, contrae el empleo y el flujo de rentas del trabajo de la economía**. La actividad empresarial es un proceso especialmente positivo que beneficia al conjunto de la sociedad a través del empleo y la satisfacción de necesidades, por lo que la mejor forma de luchar contra la desigualdad y la pobreza no es elevar la imposición sobre la empresa.

Al contrario, **la mejor manera de incrementar la recaudación tributaria es recuperar la actividad económica perdida. Lo que no se producirá, o requerirá de más tiempo, si se incrementa la presión fiscal sobre las empresas**. Las subidas de impuestos en busca de la recaudación a corto plazo, sin una suficiente evaluación previa de sus efectos, se apartan del diseño de un sistema fiscal óptimo que favorezca el crecimiento económico, a la altura de la gravedad de nuestra situación.

## 4.2. Medidas fiscales

Dentro de las medidas anunciadas, o ya implementadas, destacan las siguientes:

### 4.2.1. Medidas relativas al Impuesto sobre Sociedades

La subida de la recaudación en el Impuesto sobre Sociedades **incluye los efectos de la implementación de un tipo mínimo del 15% sobre la base imponible de los grupos que tributan en régimen de consolidación fiscal y a las empresas no integradas en grupos cuyo importe neto de la cifra de negocios sea igual o superior a 20 millones de euros**.

**Puesto que la mayoría de las empresas se encuentran por encima de ese tipo sobre la base imponible, se trata de una medida con impacto recaudatorio limitado** (aunque el Gobierno no da datos desglosados sobre el impacto de esta medida, lo estimamos inferior a 100 millones de euros, en 2022, y a 400 millones en 2023), ya que la media de tipo sobre la base imponible está, para las grandes empresas, cerca del 20%. El impacto, según reconoce el Gobierno, **se concentrará en un colectivo de unas 1.000 empresas que aplican deducciones en la cuota por inversiones en I+D+i, esto es, sobre las empresas que realizan un mayor esfuerzo en investigación y desarrollo**. Como consecuencia de esta medida, no van a poder aplicarse

<sup>9</sup> Op. cit. <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE-Col.-INFORMES-October-2020.-Competitividad-fiscal-2020-3.pdf>



íntegramente sus deducciones por I+D+i, **lo que contradice, por otro lado, el aumento de partidas presupuestarias para innovación y desarrollo, ya que, por un lado, se la pretende promover y, por el otro, se elimina el efecto de deducción para aquellas empresas que más invierten en este concepto.**

Como medida adicional en el Impuesto sobre Sociedades, **los PGE-2022 recogen una reducción en el porcentaje de bonificación de las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas a las entidades dedicadas al arrendamiento de las mismas, pasando del 85% al 40%.** En un contexto en el que los precios medios del alquiler se perciben desde el Gobierno como un problema social, **no entendemos una medida que incrementa la tributación por las rentas de arrendamiento de las empresas dedicadas a ello y que no contribuirá a aumentar el parque de viviendas en alquiler ni su explotación de manera eficiente** (a través de empresas que contribuyan a la reducción de costes). **El aumento de la oferta y la mejora de la eficiencia son claves a la hora de bajar el precio de mercado de un servicio, como el alquiler, mientras que las medidas intervencionistas se demuestran ineficaces en la experiencia comparada con otros países.**

**El impacto de ambas medidas estará por debajo de los 400 millones de euros, por lo que la mayor parte del incremento de la recaudación para 2022, debido a medidas fiscales, recae en las previsiones sobre el efecto, en 2022, de la medida de limitación de la exención por doble imposición internacional de dividendos y ganancias patrimoniales adoptada en los PGE de 2021.** Para 2021 el impacto, según los PGE para dicho año, se estimaba en 400 millones de euros, aunque la cifra real de incremento de recaudación fue de 173 millones de euros. **Para 2022 se estima el impacto recaudatorio en 1.347 millones de euros, cifra que creemos también muy optimista, ya que parece no tener en cuenta que las empresas, ante la subida de la tributación, reaccionarán reduciendo el reparto de dividendos y, en muchos casos, modificando su estructura societaria internacional de manera que esos ingresos no sean distribuidos a sociedades establecidas en España.**

**Por último, en 2022 tendrá plenos efectos la medida adoptada en los PGE-2021 de limitar al 95% la actual exención del 100% de los dividendos para corregir la doble imposición.** Como ya comentamos al analizar los PGE-2021, la medida es muy perjudicial, ya que **equivale a un impuesto adicional del 1,25% sobre los dividendos recibidos que ya han tributado en España o en el extranjero.** Además, este 1,25% se acumularía, en cadena, si la empresa que recibe los dividendos los distribuye a otra empresa residente en España, produciendo una sobretributación (realmente una doble imposición en los dividendos que proceden de fuente española) que conducirá a la deslocalización de empresas que ahora tienen su sede en España (muchas de ellas internacionales que canalizan sus inversiones en Latinoamérica a través de nuestro país). **Es absolutamente imprescindible corregir este efecto en cadena.**



### 4.2.2. Medidas relativas al IRPF

Junto con estas dos medidas tributarias en el Impuesto sobre Sociedades, **se pretende aprobar una nueva reducción del importe máximo de las aportaciones a planes de pensiones bonificables en el IRPF, que se suma a la realizada en 2021. En el transcurso de dos años, el límite de las aportaciones que tienen derecho a bonificación en la base imponible ha pasado de 8.000 a 1.500 euros**, ahondando en lo que es una medida totalmente desafortunada. **Todos los países de nuestro entorno incentivan fiscalmente el ahorro previsión, incluso a niveles mayores que los que regían en España antes de la reforma del año pasado**, por lo que no se justifica renunciar aún más a este tipo de incentivos.

Como afirma la AIREF en el informe sobre beneficios fiscales publicado en 2020, **el coste real para la Administración derivado de este incentivo fiscal son solo 450 millones de euros, por lo que el argumento de que el fomento de la previsión «es costoso para el Estado» no se sustenta**, ya que **este incentivo fiscal es un mero diferimiento tributario** que permite evitar lo que, de otro modo, sería un supuesto de doble imposición, al gravar las rentas en origen y también en el momento de ser rescatadas.

Por otro lado, **la mayor ventaja fiscal (también según la AIREF) se concentra en las rentas bajas, lo que hace que los individuos con menores rentas en la etapa de jubilación sean, precisamente, los que se benefician por haber ahorrado a través de planes de pensiones, por lo que el incentivo, pese a lo que se mantiene por el Gobierno, no es en absoluto regresivo.**

En definitiva, **teniendo en cuenta que la baja tasa de ahorro es uno de los problemas de nuestra economía y que se espera una tensión creciente en el sistema público de pensiones, no se deben reducir, sino aumentar, los incentivos fiscales actualmente existentes a los planes de pensiones en España.**



## RECUADRO 1

**La reducción de la aportación a los Planes de Pensiones<sup>10</sup>**

En los PGE para 2022 se contiene una propuesta de reducción de las aportaciones a planes de pensiones con derecho a reducción en la base del IRPF, estableciendo un límite de 1.500 euros, que se suma a la producida el año pasado en la que se pasó de un límite de 8.000 euros a 2.000. **Ambas medidas son totalmente desafortunadas**, ya que eliminan gran parte del atractivo de este sistema de ahorro que en España está menos establecido que en países de nuestro entorno.

España se enfrenta, al igual que el conjunto de las economías avanzadas de la UE, a los **retos derivados del envejecimiento de la población**. Entre las implicaciones socioeconómicas de este envejecimiento demográfico quizás las más importantes son, por un lado, la **previsible necesidad de aumento de la tasa de ahorro para la jubilación** y, por otro, el **desafío que supone a la actual configuración de nuestro sistema público de pensiones**, como ponen de manifiesto los principales organismos internacionales, entre ellos la Comisión Europea, que estima que la tasa de sustitución de dicho sistema caerá en más de 30 puntos en los próximos 50 años.

A pesar de esto, **se insiste en una limitación del atractivo fiscal de estos instrumentos de ahorro por segundo año consecutivo**, que se pretende fundamentar en el trabajo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) que analizó, en 2020, la reducción fiscal en las aportaciones a los planes de pensiones privados en un estudio muy interesante y detallado cuyas conclusiones no solo no fundamentan la reducción del incentivo sino que, muy al contrario, inciden en la idea de que los beneficios fiscales han de ser mantenidos, si no mejorados.

De hecho, **la AIReF no ha propuesto la eliminación de este incentivo fiscal, sino que ha señalado que debe replantearse o rediseñarse para ser un mecanismo más eficaz**, lo que da una idea de la importancia que este incentivo tiene en el marco de estimular el ahorro a largo plazo, a la vez que su coste real para la Administración, cuando se calcula correctamente, es exiguo. No son 1.600 millones de euros que se dejan de ingresar por las aportaciones a planes de pensiones, sino solo 450 millones cuando se incorporan en el cálculo los ingresos tributarios relativos a las prestaciones recibidas por los beneficiarios tras su jubilación, por lo que **el argumento de que el fomento de la previsión «es costoso para el Estado» no se sustenta cuando se analiza integral y conjuntamente esta cuestión**.

**La AIReF, en suma, llega a la conclusión de que este incentivo fiscal es un mero diferimiento tributario, por lo que es preciso matizar cualquier conclusión que se haga sobre la supuesta regresividad del sistema.**

Ciertamente, desde la eliminación del coeficiente reductor para rescates en forma de capital, se trata de un mero diferimiento fiscal (salvo, como dice la AIReF, para algunos supuestos de rentas medias o bajas que consiguen descender en la escala de gravamen en la etapa de recepción de las prestaciones). Un diferimiento fiscal que permite evitar lo que, de otro modo, sería un supuesto de doble imposición, al gravar las rentas en origen y también en el momento de ser rescatadas.

Por otro lado, **la presunta regresividad viene negada por los datos disponibles, ya que la extensión de los beneficios que producen los instrumentos de previsión sobre los que se materializa el ahorro son generalizados, esto es, afectan al conjunto de la población independientemente de su nivel de renta o riqueza.**

Es más, al analizar los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística de 2019, se infiere que más del 80% de los aportantes se sitúan por debajo del umbral de los 35.000 euros de renta; la mitad de los aportantes no supera los 20.000 euros de renta y casi un 30% de los aportantes a planes de pensiones tienen

<sup>10</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020), «El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación». *Informe de Opinión*. Agosto. <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE-Informe-de-Opinion-Agosto-2020.-El-marco-fiscal-de-los-planes-de-pensiones.pdf>



rentas inferiores a los 10.000 euros anuales. Por su parte, los aportantes con rentas superiores a 60.000 euros apenas representan el 2,2% del total.

Además, **los beneficios del ahorro instrumentado a través de planes de pensiones son múltiples y no terminan en la mejora del bienestar del individuo a largo plazo, al complementar su pensión pública y permitirle acercar su nivel de vida en la etapa de retiro al que disfruta en su vida laboral, sino que los beneficios se extienden al conjunto de la economía. Así, si se consigue incrementar el nivel de ahorro nacional en este tipo de instrumentos con vocación de largo plazo, se estará aumentando el nivel de fondos disponibles para acometer inversiones**, uno de los principales motores del incremento de la productividad a largo plazo, lo que, a su vez, deriva en una mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

**La supuesta regresividad desaparece cuando se tiene en cuenta toda la vida fiscal del instrumento y el ciclo vital de los individuos.** La posible regresividad de las reducciones por aportaciones se compensa por la tributación progresiva de las prestaciones. Precisamente, según el informe, **la mayor ventaja fiscal se concentra en las rentas bajas, ya que estas son las que tienen una mayor probabilidad de que la tributación de la prestación se realice a un tipo marginal inferior del que se benefició la reducción de la aportación**, lo que hace que los individuos con menores rentas en la etapa de jubilación sean, precisamente, los que más amplifican su rentabilidad financiero-fiscal por haber ahorrado a través de planes de pensiones.

**La realidad es que los sistemas complementarios de la Seguridad Social están en España muy por debajo de los países de nuestro entorno, tal y como muestra el volumen del patrimonio de los fondos de pensiones privados y los seguros de vida.** El tamaño de los fondos de pensiones con respecto al PIB presenta un rango de variación importante. En aquellos países con sistemas privados de pensiones fuertes, como Holanda, Suiza o el Reino Unido, los fondos de pensiones, con un valor superior al 100% del PIB, canalizan el ahorro privado y constituyen el principal proveedor de capital a la industria, a la vez que componen la parte fundamental de la tasa de sustitución del sistema; sin embargo, en España no alcanzan el 10% del valor del PIB.

Parte de esta diferencia se explica porque **España ya era, antes de la reforma de 2021, uno de los seis países con peores incentivos fiscales a los planes de pensiones dentro del colectivo de los 37 países de la OCDE, ya que nuestros incentivos no llegan al 60% del promedio de los existentes en este grupo. En lo que refiere a la UE, cuyo promedio es algo peor que el de la OCDE, el sistema de incentivos fiscales en España se sitúa en el 65% de la media europea. En cualquier caso, la distancia se amplía en relación con los países con mejores prácticas de incentivos fiscales de la OCDE y de la UE, ya que Irlanda u Holanda están por encima del 170% de la media de la OCDE, que es equivalente a un incentivo fiscal tres veces superior al de España.** El sistema de incentivos fiscales de deducción en la base imponible de las aportaciones es el que prevalece en la mayoría de los países de nuestro entorno. Si España se alejara del mismo, sería una excepción dentro de los países de la OCDE.

El motivo del favorable tratamiento fiscal del ahorro previsión en tantos países viene motivado por la incuestionable utilidad del sistema fiscal para impulsar a unos contribuyentes que pueden ser escasamente proclives a tomar una decisión racional en favor del ahorro sobre el consumo inmediato, para que lo hagan. A este respecto, el Banco de España, en un reciente trabajo, ha estimado que la respuesta, lo que se denomina elasticidad, de los contribuyentes en relación con el marco tributario de las aportaciones a los planes de pensiones oscila entre un 0,75 y un 1,5 o, lo que es lo mismo, **los ciudadanos son muy sensibles en cuanto a aportar, esto es, a ahorrar, en estos instrumentos en función del marco fiscal.**

En conclusión, y en la línea de los países de nuestro entorno, **es necesario fomentar el ahorro previsión, para lo que la primera medida debe ser incrementar la seguridad jurídica, con un marco regulatorio estable, predecible y favorable de los instrumentos de previsión a largo plazo teniendo en cuenta que los planes**



**individuales y los planes de empleo son complementarios**, por ello el sistema debe simultanear los incentivos a ambos instrumentos.

**En lo referente a la fiscalidad se deben revertir las reformas y volver a instaurar las deducciones vigentes en 2019, y estudiar su incremento y adaptación a aquellos colectivos cuyas rentas se distribuyen irregularmente**, como, por ejemplo, los autónomos, desarrollando un sistema específico que tenga en cuenta dichas variaciones de renta y, por tanto, considere un periodo plurianual a la hora de establecer los límites en la aportación con derecho a reducción.

En la línea de refuerzo del incentivo fiscal **debe recuperarse el coeficiente reductor como renta irregular del trabajo de las prestaciones capitalizadas incluyendo, también, las percepciones de renta vitalicia**. De no ser así, la tributación de las prestaciones de los planes de pensiones, correspondiente al rendimiento financiero derivado de la gestión del fondo, debiera toparse para que nunca fuera superior a la tributación de los rendimientos del ahorro que, en la actualidad, tributan a un máximo del 23%.



# Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

## 2021

**OPINIÓN DEL IEE.** Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

**COLECCIÓN ESTUDIOS.** Octubre. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.

**COLECCIÓN INFORMES.** Septiembre. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.

**COYUNTURA ECONÓMICA.** Julio. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima favorable a la empresa.

**PUNTO DE VISTA.** Junio. La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.

**REVISTA DEL IEE.** Mayo. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.

**INFORME DE OPINIÓN.** Abril. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.

**COLECCIÓN INFORMES.** Marzo. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.

**PUNTO DE VISTA.** Enero. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.

**REVISTA DEL IEE.** Enero. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

## 2020

**COYUNTURA ECONÓMICA.** Diciembre. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

**INFORME IEE-FIAB.** Diciembre. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.

**INFORME DE OPINIÓN.** Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

**INFORME DE OPINIÓN.** Noviembre. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.

**INFORME IEE-CEIM.** Noviembre. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.

**COLECCIÓN INFORMES.** Octubre. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?

**INFORME IEE-ASCOM.** Octubre. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.

**INFORME DE OPINIÓN.** Agosto. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.

**COLECCIÓN INFORMES.** Julio. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.

**COYUNTURA ECONÓMICA.** Julio. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.

**INFORME DE OPINIÓN.** Junio. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

**INFORME DE OPINIÓN.** Febrero. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.

**PUNTO DE VISTA.** Enero. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

## 2019

**COLECCIÓN INFORMES.** Diciembre. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.

**COYUNTURA ECONÓMICA.** Diciembre. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.

**INFORME DE OPINIÓN.** Noviembre. Las buenas prácticas regulatorias.

**COLECCIÓN INFORMES.** Noviembre. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.

**COLECCIÓN INFORMES.** Octubre. Índice de Competitividad Fiscal 2019.

**COYUNTURA ECONÓMICA.** Junio. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.

**INFORME DE OPINIÓN.** Febrero. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.

La coyuntura actual de recuperación económica exige retomar la consolidación presupuestaria mediante la elaboración de una estrategia de política fiscal a medio plazo. Los PGE-2022 suponen una oportunidad perdida en este sentido, en tanto que se configuran como una apuesta por políticas discrecionales expansivas que se traducen en un incremento del gasto estructural. La consolidación del gasto de esta naturaleza, con el pretexto de la relajación transitoria y extraordinaria de las reglas fiscales, así como la llegada de los fondos europeos, supone una profundización de nuestro desequilibrio estructural, lo que transmite señales de mayor presión fiscal presente y futura, que son muy negativas para la confianza y las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos. Todo ello supone, además, desoír las recomendaciones de la propia Comisión Europea orientadas hacia la consecución de una política fiscal prudente en el medio plazo, la sostenibilidad de la deuda pública y la promoción de la inversión.

Desafortunadamente, la mayor parte de la subida impositiva propuesta por el Gobierno vuelve a recaer sobre las empresas, a pesar de que ya soportan una presión fiscal mucho más alta que sus homólogas europeas. La mejor manera de incrementar la recaudación tributaria es recuperar la actividad económica perdida, lo que no se producirá si se incrementa la presión fiscal a las empresas, en un momento en el que la recuperación se encuentra rodeada de riesgos e incertidumbres.



**INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Tel.: 917 820 580

[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)