

RESUMEN ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

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

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

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

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

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

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

Estrategia fiscal nacional 2022-2025

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

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

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

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

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

Como ya se ha indicado, la estrategia fiscal recoge un escenario inercial que parte de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 y que incorpora, entre otros, el impacto de las medidas extraordinarias

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

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

La previsión de los impuestos, que alcanzarán en el 2022 los 317.657 millones de euros, conlleva un dinámico crecimiento de un 7,4%, pero una ralentización respecto al 15,3% alcanzado en el 2021

Las cotizaciones sociales registran un crecimiento del 3,8% en 2022, hasta el 13,7% del PIB, debido al buen comportamiento del empleo ya observado en el primer trimestre de 2022, junto a la mejora, ya constatable, de las condiciones de contratación y, como consecuencia de la mejora del mercado de trabajo, de la productividad, impulsadas por la reforma laboral y la subida del Salario Mínimo Interprofesional

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

Por último, cabe indicar que los recursos procedentes de ayudas a la inversión y otras transferencias de capital disminuyen en 2022.

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

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

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

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

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

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

20.044.067.160 euros de obligaciones reconocidas, el 82,8% del crédito total. Por último, se realizaron pagos por un total de 11.000.564.230 euros, el equivalente al 45,5% del crédito total.

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

Por otro lado, en cuanto a obligaciones reconocidas, estas ascienden a 2.321 millones de euros, el equivalente al 8,3% del crédito total. Finalmente, en cuanto a pagos realizados, éstos ascienden a, 1.187 millones de euros, el equivalente al 4,2% del crédito total.

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

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

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

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

Estas referencias de déficit, el refuerzo de las medidas de suministro de información y el seguimiento continuo de las finanzas autonómicas también han contribuido a la contención del crecimiento de la deuda del subsector que ha recuperado en 2021 la senda de reducción

registrada entre 2017 y 2019, habiendo registrado al cierre de 2021 una disminución de 1,2 puntos porcentuales con respecto al ejercicio anterior situándose en el 25,9% del PIB (312.585 millones de euros según la estadística del Banco de España).

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

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

Previsiones de deuda pública

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

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

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

En línea con el compromiso de ajuste gradual y realista de las finanzas públicas, se espera que la deuda pública continúe una senda descendente apoyada en un fuerte crecimiento económico y una estrategia fiscal prudente. El crecimiento nominal será el factor determinante en la reducción de la deuda pública con una contribución media anual de 5 p.p. entre 2023 y 2025. Esto permitirá compensar la contribución negativa de otros determinantes como el saldo primario o el pago por intereses, que se irá mitigando progresivamente conforme mejora la posición de las finanzas

públicas. De hecho, en 2025 se prevé que la deuda pública se sitúe en el 109,7% del PIB, lo que supone una reducción de más de 9 puntos porcentuales en cuatro años, corrigiendo progresivamente uno de los principales desequilibrios macroeconómicos que presenta la economía española.

Orientación de la política fiscal

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

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

La aplicación mecánica de la metodología de base no permite una asignación correcta de las medidas y del gasto asociado a la pandemia entre la parte cíclica y la parte estructural del déficit. En efecto, el deterioro del saldo público que la descomposición mecánica recoge como consecuencia de un deterioro cíclico de la economía en realidad responde a la adopción de medidas adoptadas en el ámbito del gasto sanitario y que han sido necesarias para hacer frente a la pandemia.

La existencia de medidas discrecionales esencialmente de corte sanitario debería diferenciarse de los conceptos de saldo estructural y cíclico tradicionales. En efecto, estas medidas adoptadas en el ámbito del gasto sanitario no están ligadas completamente al comportamiento del ciclo económico sino a la evolución de la crisis sanitaria pese a que la descomposición tradicional recogería su impacto en el componente de saldo cíclico.

En definitiva, la extraordinaria naturaleza del *shock*, de características no solo económicas sino también sanitarias para hacer frente a la pandemia obligan a interpretar los resultados de la metodología con cautela. Por ello, en el Gráfico 34 se estima la contribución de las medidas de gasto sanitario en el saldo cíclico en los años 2020 y 2021.

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

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