



Reino de España

Plan de Reequilibrio

Diciembre de 2023



Reino de España

Plan de Reequilibrio



U
23

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. Año 2020	4
2.1 Planificación presupuestaria	4
2.2 Resultados del ejercicio	6
3. Año 2021	9
3.1 Planificación presupuestaria	9
3.2 Resultados del ejercicio	15
4. Año 2022	19
4.1 Planificación presupuestaria	19
4.2 Resultados del ejercicio	25
5. Año 2023	33
5.1 Planificación presupuestaria	33
5.2 Ejecución presupuestaria hasta la fecha	38
6. Trienio 2024-2026.....	42
Anexo 1: medidas discrecionales de ingresos adoptadas/anunciadas por el Estado y la Seguridad Social	50
Anexo 2: medidas discrecionales de gasto adoptadas/anunciadas por el Estado	55
Anexo 3: medidas discrecionales de gastos e ingresos adoptadas/anunciadas por las Comunidades Autónomas	63
Anexo 4: medidas discrecionales de gastos e ingresos adoptadas/anunciadas por las Entidades Locales	66

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
AAPP	Administraciones Públicas
AATT	Administraciones Territoriales
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
CCAA	Comunidades Autónomas
CNAL	Comisión Nacional de Administración Local
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
DBP	<i>Draft Budgetary Program</i> (Plan Presupuestario)
EELL	Entidades Locales
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FP	Formación Profesional
IMV	Ingreso Mínimo Vital
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LGnF	Límite de Gasto no Financiero (también conocido como 'techo de gasto')
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
MEI	Mecanismo de Equidad Intergeneracional
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PERTE	Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica
PIB	Producto Interior Bruto
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
REACT	<i>Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe</i>
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SICAV	Sociedades de Inversión de Capital Variable
UE	Unión Europea

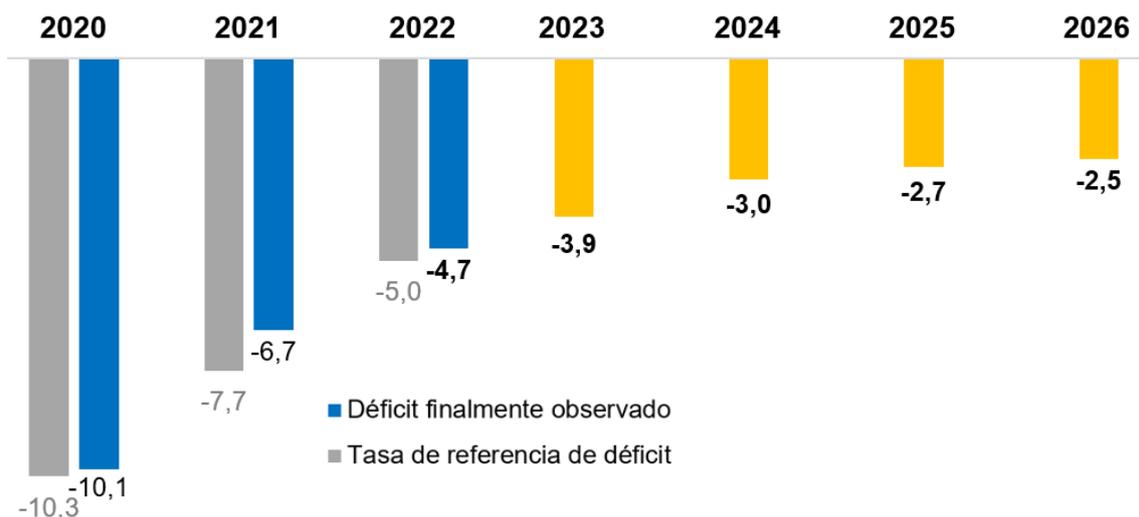
1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, España ha sufrido dos shocks sin precedentes. Por un lado, a principios de 2020 irrumpió la pandemia de la COVID-19, lo que obligó a los Gobiernos de todo el mundo a detener las economías de sus países. Por otro, en 2022, todavía con las economías recuperándose de la pandemia, se desató una guerra en Europa por la injustificada invasión de Ucrania por parte de Rusia, lo que desencadenó una crisis energética que derivó en una de las peores crisis de precios de la historia reciente.

Además del impacto en vidas humanas, estas dos catástrofes también afectaron profundamente a las finanzas de familias, empresas y Gobiernos. En el caso de las cuentas públicas, las medidas discrecionales desplegadas en España en el período 2020-2023 para mitigar el impacto de estas dos crisis consecutivas suman un total de 120.000 millones de euros, lo que equivale a casi 10 puntos de déficit en términos de PIB, a lo que habría que sumar el coste fiscal derivado de los estabilizadores automáticos. La mayoría de este coste lo ha soportado la Administración Central, que durante estos años ha transferido fondos extraordinarios al resto de Administraciones para asegurar las prestaciones y servicios públicos

A pesar de lo anterior, España ha sido capaz de cumplir con las tasas de referencia de déficit que se autoimpuso en un contexto de suspensión de las reglas fiscales. En efecto, en el período 2020-2022 nuestro país experimentó déficits inferiores a los que se había marcado previamente. Para los años siguientes se prevé una senda de reequilibrio paulatino del déficit que alcanzará el 3 por ciento del PIB el año que viene y seguirá descendiendo en los dos siguientes.

Gráfico 1.1. Déficit observado y previsto en el conjunto de AAPP para el período 2020-26
(en porcentaje de PIB)



En 2020 nuestro país registró un déficit público del 10,1 por ciento del PIB, el segundo más alto de la serie histórica disponible (tras el 11,6 experimentado en 2012 con la crisis financiera).

Este déficit presupuestario, que se debió principalmente al amplio conjunto de medidas que el Gobierno adoptó para amortiguar los efectos de la pandemia, se redujo al 6,7 por ciento en

2021, y al 4,7 por ciento en 2022. Por lo tanto, en apenas dos años nuestro país fue capaz de reducir su déficit a la mitad, y ello a pesar de encadenar la crisis de precios a la de la COVID. De hecho, si descontáramos el coste fiscal de todas las medidas adoptadas por el Gobierno para paliar la crisis de precios (estimada en 2022 en casi 22.000 millones de euros, el equivalente al 1,6 por ciento del PIB), el déficit en 2022 habría sido del 3,1 por ciento, es decir, igual al de 2019, año previo al estallido de la pandemia.

Esta rápida corrección de los desequilibrios presupuestarios ha sido posible también, en gran medida, a la ambiciosa agenda de reformas e inversiones puesta en marcha por el Gobierno y contemplada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR). España es uno de los países europeos más avanzados en la implementación del PRTR, lo que ha permitido una rápida recuperación económica, contribuyendo decisivamente a la mejora estructural de las cuentas públicas de nuestro país.

A todos estos esfuerzos de consolidación presupuestaria que van a permitir a nuestro país alcanzar el año que viene el déficit máximo del 3 por ciento permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se suman los ejercicios de evaluación del gasto (o *spending reviews*) realizados por la AIReF para mejorar la eficiencia, calidad y composición de las finanzas públicas. Desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública se hace un seguimiento detallado del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la AIReF en estos *spending reviews*. Según el último Informe de Seguimiento del Ministerio, publicado en marzo de este año, de las aproximadamente 300 recomendaciones formuladas por la AIReF, casi dos tercios habrían sido ya implementadas por los diferentes órganos de las Administraciones Públicas.

El Programa de Estabilidad 2023-2026 presentado el pasado abril por el Gobierno recogió una continuación de esta consolidación fiscal ya iniciada en 2021, previendo, como apuntábamos, un déficit del 3,9 por ciento del PIB para este año 2023, un 3 por ciento para el año que viene, un 2,7 por ciento para 2025 y un 2,5 por ciento para 2026. Se trata, pues, de una consolidación fiscal gradual pero firme, que permite asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas y, al mismo tiempo, asegurar el crecimiento económico y la justicia social y climática.

Por lo tanto, España alcanzará ya el año que viene el umbral de déficit del 3 por ciento consagrado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, habiendo conseguido un reequilibrio de sus cuentas públicas apenas cuatro años después de la irrupción de la pandemia. Esta senda de consolidación fiscal del Programa de Estabilidad (confirmada en el Plan Presupuestario 2024 que España remitió el pasado octubre), ha sido avalada por las autoridades europeas. En efecto, el Programa de Estabilidad de abril fue evaluado positivamente por el Consejo de la UE en su Dictamen del 14 de julio, en el que consideró que las finanzas públicas españolas cumplirían en 2024 con las exigencias fiscales derivadas del marco europeo de reglas fiscales. Más recientemente, en su análisis sobre el Plan Presupuestario español, la Comisión Europea ha confirmado que las proyecciones fiscales de nuestro país para 2024 están alineadas con las recomendaciones fiscales de la UE (de hecho, según la propia Comisión Europea, sólo siete países de la eurozona cumplen plenamente con todas las exigencias fiscales de la UE para 2024, entre ellos España).

La UE ya ha anunciado que desactivará la cláusula de salvaguarda europea para el año que viene. La cláusula ha permanecido activada cuatro años, de manera que desde 2020 las autoridades europeas han permitido una desviación temporal en las sendas de ajuste fiscal de los países comunitarios. España, siguiendo la estrategia europea, activó en 2020 la cláusula nacional de salvaguarda prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), y la ha mantenido activada también para el período 2021-2023.

A pesar de la activación de la cláusula de salvaguarda, durante estos años el Gobierno ha mantenido intacto su compromiso con la disciplina presupuestaria, lo que se ha reflejado en tres ámbitos. En primer lugar, se han aprobado Presupuestos Generales del Estado (PGE) para los años 2021, 2022 y 2023, haciendo uso, así, de la mayor herramienta de gestión y de política económica y fiscal que tiene nuestro país en un contexto de elevada incertidumbre. En segundo lugar, el Gobierno ha mantenido plenamente activados los mecanismos de coordinación de política fiscal con Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL), reuniendo en numerosas ocasiones al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y a la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), y fijando tasas de referencia de déficit para estas Administraciones. Por último, el Gobierno ha llevado a cabo una planificación presupuestaria con enfoque plurianual a través de las estrategias presupuestarias a medio plazo recogidas cada año en el Programa de Estabilidad.

La LOEPSF exige en su artículo 11.3 que, tras la activación de la cláusula de salvaguarda, se diseñe un Plan de Reequilibrio que permita la corrección de las desviaciones presupuestarias producidas por las circunstancias excepcionales. El Plan de Reequilibrio tiene como finalidad determinar la senda para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria. Ahora bien, para ello ha sido necesario conocer cuál es la situación de desequilibrio finalmente producida, es decir, ha sido necesario que la situación que dio lugar al desequilibrio haya desaparecido, para poder evaluar el desequilibrio causado. Solo una vez conocido éste, ha resultado posible establecer una estrategia para su corrección, plasmada en la senda que ha de contenerse en el Plan de Reequilibrio. Por ello, el Gobierno ha elaborado en estos momentos este Plan, una vez finalizada la situación de pandemia y tras la progresiva remisión de los efectos de la crisis de precios.

El presente Plan de Reequilibrio se hace eco de la evolución de las finanzas públicas españolas desde la activación de la cláusula de salvaguarda en 2020 hasta nuestros días, y reitera la senda de consolidación fiscal del Programa de Estabilidad del pasado abril, confirmada en el Plan Presupuestario de octubre. Es decir, contiene una senda para asegurar la estabilidad presupuestaria de nuestras cuentas públicas y la sostenibilidad financiera de la deuda pública española, en línea con lo requerido en el artículo 22 LOEPSF.

Este Plan es, propiamente dicho, el Plan de Reequilibrio de la Administración Central al que se refiere el artículo 23.2 LOEPSF. No obstante lo anterior, y con ánimo de ofrecer una visión global de las finanzas del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, este Plan hace suyas también las proyecciones fiscales para el resto de sub-sectores (CCAA, EELL y Administraciones de la Seguridad Social) recogidas en el Programa de Estabilidad y en el Plan Presupuestario.

Por último, el mencionado artículo 23 LOEPSF indica que el Plan será elaborado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, y que se remitirá a las Cortes Generales para su aprobación *“siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 15.6 de esta ley”*. El artículo 15.6 LOEPSF es el relativo a la tramitación parlamentaria del Acuerdo de Consejo de Ministros que contiene los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Este precepto requiere que se pronuncien en forma sucesiva el Congreso de los Diputados y el Senado.

2. Año 2020

Cuadro 2.1. Principales hitos del ejercicio presupuestario 2020

Gobierno - Orden de Elaboración de los PGE 2020	20 ene 2020
Gobierno - Aprobación de los objetivos de estabilidad para 2020-2023, y del LGnF para 2020	11 feb 2020
Congreso - Aprobación de los objetivos de estabilidad	27 feb 2020
Senado - Aprobación de los objetivos de estabilidad	4 mar 2020
Comisión Europea - Activación de la cláusula de salvaguarda para 2020	20 mar 2020
Consejo UE - Activación de la cláusula de salvaguarda para 2020	23 mar 2020
IGAE - Resultado presupuestario del ejercicio 2020	marzo 2021

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

2.1 Planificación presupuestaria

Tras la constitución del nuevo Gobierno salido de las elecciones de noviembre de 2019, el Gobierno publicó la Orden de Elaboración de los PGE 2020 el 20 de enero de 2020.

En compromiso de la estabilidad presupuestaria, el 11 de febrero de 2020 el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo por el que se adecuaban los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2020 para su remisión a las Cortes Generales, y se fijaba el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2020, siendo posteriormente ratificado este Acuerdo por el Congreso de los Diputados y por el Senado los días 27 de febrero y 4 de marzo, respectivamente.

De manera paralela, también con fecha 11 de febrero de 2020, el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2021-2023 para su remisión a las Cortes Generales, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2021, Acuerdo refrendado tanto por el Congreso de los Diputados como por el Senado también los días 27 de febrero y 4 de marzo, respectivamente.

La senda que quedó aprobada fue la siguiente:

Cuadro 2.2. Senda de saldo presupuestario para el período 2020-2023
(en porcentaje de PIB)

	2020	2021	2022	2023
Administración Central	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1
Comunidades Autónomas	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
Administraciones de la Seguridad Social	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8
Total Administraciones Públicas	-1,8	-1,5	-1,2	-0,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Sin embargo, el estallido de la pandemia mundial de la COVID pocos días después de la aprobación de la senda por el Senado interrumpiría todo el proceso presupuestario para los PGE 2020.

La situación sanitaria provocada por la COVID supuso un cambio en la economía mundial, que se enfrentó a una crisis sin precedentes. En España, el impacto fue especialmente intenso, por lo que fue necesario adoptar una serie de medidas urgentes, inmediatas y eficaces de carácter sanitario para proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos en primer lugar y, seguidamente, medidas de carácter extraordinario para mitigar los efectos que esta crisis estaba teniendo sobre la economía y los ciudadanos.

En la respuesta a la crisis, el papel de las finanzas públicas de los Estados Miembros fue determinante. Ello requería una habilitación específica por parte del marco normativo europeo que se adaptase a las nuevas necesidades. En este sentido, en 2020 se aprobaron una serie de iniciativas en el ámbito comunitario orientadas a reforzar la respuesta a la crisis y desarrollar un marco de reconstrucción, transformación y resiliencia para seguir avanzando en una Europa más fuerte en el mundo.

En la articulación de esta respuesta, y para evitar que el automatismo de las reglas fiscales europeas empeorase aún más la grave situación económica, el 20 de marzo de 2020 la Comisión Europea adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En su Comunicación la Comisión compartía la opinión del Consejo de que la crisis era un acontecimiento que escapaba al control de los gobiernos y tenía un impacto importante en las finanzas públicas, siendo, por lo tanto, conveniente activar la cláusula de salvaguarda.

El 23 de marzo de 2020, los Ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la evaluación de la Comisión. De este modo, la activación de la cláusula general de salvaguarda permitía una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no pusiese en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. La cláusula general de salvaguarda no suspendía los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero permitía a los Estados miembros posponer el cumplimiento de los requisitos presupuestarios que se aplicarían en condiciones normales, y a la Comisión y al Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de políticas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En la misma línea las Recomendaciones del Consejo del 20 de julio de 2020 relativas al Programa Nacional de Reformas y al Programa de Estabilidad de 2020 para España, recomendaron que, durante 2020 y 2021, y en consonancia con la cláusula general de salvaguarda, se combatiese eficazmente la pandemia, se apoyase la economía y se respaldase la posterior recuperación de forma eficaz, permitiendo a España apartarse temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

Quedó, pues, suspendido el procedimiento para la elaboración de los PGE 2020. Sin embargo, ello no fue óbice para que en el Programa de Estabilidad de abril de 2020 se marcaran unas tasas de referencia no vinculantes para el conjunto de las Administraciones Públicas del -10,3 por ciento del PIB, que se ampliaría hasta el -11,3 por ciento en el Plan Presupuestario remitido a las autoridades europeas en octubre de 2020.

2.2 Resultados del ejercicio

El año 2020 cerró con un déficit final del 10,1 por ciento del PIB para el total de las Administraciones Públicas, por debajo del 10,3 por ciento previsto en el Programa de Estabilidad de abril de dicho año (y del 11,3 actualizado en el Plan Presupuestario de octubre).

Los datos de cierre 2020 mostraban el esfuerzo sin precedentes del Estado para mitigar la crisis económica y social derivada de la pandemia. El gasto vinculado a la COVID ascendió a unos 44.000 millones, casi 4 puntos porcentuales de déficit. El resto de aumento del gasto se debió al juego de los estabilizadores automáticos (como, por ejemplo, el aumento de las prestaciones ordinarias de desempleo). La adopción rápida y decidida de estas medidas evitó un mayor deterioro del tejido productivo (un aumento del cierre de empresas y mayor pérdida de empleo), hasta el punto que, de no haberse puesto en marcha estos paquetes de ayudas, el coste fiscal a largo plazo hubiera sido mucho mayor.

La mitad del gasto relacionado con la crisis pandémica correspondió a las prestaciones ERTES y a las exoneraciones de las cotizaciones sociales, medidas que se demostraron efectivas en el sostenimiento del mercado de trabajo y de la actividad económica. Otros 4.000 millones se dedicaron a prestaciones extraordinarias COVID para los autónomos. Por último, unos 8.000 millones adicionales se emplearon para fortalecer el sistema sanitario, y otros 2.000 se emplearon en prestaciones para incapacidad temporal por COVID.

El Estado financió a través de transferencias el 90 por ciento de este gasto, protegiendo así las finanzas del resto de las Administraciones. En concreto, la Administración Central aumentó las transferencias a otras administraciones públicas en 42.000 millones, destacando:

- 20.003 millones al Sistema de Seguridad Social para equilibrar el impacto económico de la pandemia en sus cuentas.
- 2.300 millones al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para financiar prestaciones contributivas y cuotas de subsidios desempleo.
- 16.000 millones a las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas correspondientes al Fondo COVID, lo que suponía por entonces la mayor transferencia a los territorios al margen del sistema de financiación. Además, el Estado también transfirió otros 325 millones del fondo extraordinario de prestaciones básicas de servicios sociales o 300 millones del programa de prestaciones sanitarias y farmacia.

El desglose de los ingresos y gastos de 2020, en porcentaje de PIB, es el siguiente:

Cuadro 2.3. Saldo público final para el total de las AAPP
(en porcentaje de PIB, sin incluir MRR)

	2019	2020
Ingresos	39,2	41,8
Impuestos	22,3	22,9
Impuestos indirectos	11,5	11,3
Impuestos directos	10,4	11,2
Impuestos sobre el capital	0,4	0,4
Cotizaciones sociales	12,9	14,5
Resto de ingresos	4,0	4,3
Gastos	42,3	51,9
Remuneración de asalariados	10,8	12,6
Consumos intermedios	5,2	5,9
Intereses	2,3	2,2
Subvenciones	1,0	1,9
Prestaciones en efectivo	15,8	20,4
Prestaciones en especie	2,6	3,0
Recursos propios de la UE	0,8	1,0
Formación bruta de capital	2,2	2,7
Ayudas a la inversión y otras TR de K	0,8	1,2
Resto de empleos	0,8	1,0
Capacidad o necesidad de financiación	-3,1	-10,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Los ingresos públicos se redujeron debido a la caída de la actividad económica durante los sucesivos períodos de confinamiento y de cierre de la actividad comercial, pero se comportaron mejor de lo previsto por las medidas aprobadas por el Gobierno para proteger rentas.

Las partidas de gasto que, en términos de PIB, más aumentaron con respecto al 2019 fueron aquellas más directamente relacionadas con la respuesta a la crisis: remuneración de asalariados (por la contratación de personal adicional en educación y, sobre todo, sanidad), prestaciones en efectivo (ERTEs), y subvenciones (por las prestaciones extraordinarias por el cese de actividad de autónomos y por computarse en esta rúbrica las exoneraciones de las cotizaciones sociales).

El aumento del gasto en remuneración de asalariados también se explicaba por el incremento general de las retribuciones de los empleados públicos del 2 por ciento derivado del II Acuerdo Gobierno-Sindicatos alcanzado en marzo de 2018.

Con respecto al desglose por sub-sectores, los saldos de 2020 fueron los siguientes:

Cuadro 2.4. Saldo público final desglosado por sub-sectores
(en porcentaje de PIB)

	2019	2020
Administración Central	-1,5	-7,7
Comunidades Autónomas	-0,6	-0,2
Entidades Locales	0,3	0,2
Administraciones de la Seguridad Social	-1,3	-2,5
Total Administraciones Públicas	-3,1	-10,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

El mayor aumento de déficit lo registró la Administración Central (del -1,5 de 2019 al -7,7 de 2020) debido, como se apuntaba anteriormente, a que esta Administración fue la que asumió la mayor parte del coste asociado a la pandemia a través de transferencias extraordinarias al resto de Administraciones.

3. Año 2021

Cuadro 3.1. Principales hitos del ejercicio presupuestario 2021

Gobierno - Remisión del Programa de Estabilidad 2020-2021 a las autoridades europeas	30 abr 2020
Gobierno - Orden de Elaboración de los PGE 2021	14 jul 2020
Consejo UE - Recomendaciones fiscales para 2021	20 jul 2020
Comisión Europea - Prórroga de la cláusula de salvaguarda para 2021	17 sep 2020
Gobierno - Aprobación para 2021 del LGnF y de las tasas de referencia, y solicitud al Congreso de suspensión de objetivos	6 oct 2020
Gobierno - Remisión del Plan Presupuestario 2021 a las autoridades europeas	15 oct 2020
Congreso - Aprobación de la suspensión de objetivos	20 oct 2020
Gobierno - Aprobación del Proyecto PGE 2021	27 oct 2020
Cortes - Aprobación de los PGE 2021	30 dic 2020
IGAE - Resultado presupuestario del ejercicio 2021	marzo 2022

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

3.1 Planificación presupuestaria

En septiembre de 2020, la Comisión Europea señaló que la política fiscal de los Estados Miembros debía continuar apoyando la recuperación a lo largo de 2021. En concreto, y a la luz de esta necesidad y de la elevada incertidumbre en torno a la evolución de la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas, el 17 de septiembre, en su Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, la Comisión anunció que la cláusula general de salvaguarda seguiría en vigor en 2021. Esta cláusula ya había sido activada en marzo de ese mismo año por la Comisión y el Consejo. Además, en septiembre de 2020 se advirtió que, solo cuando las condiciones económicas lo permitiesen, habrían de ponerse en marcha políticas fiscales encaminadas a alcanzar posiciones fiscales prudentes en el medio plazo

Junto con la Unión Europea, otras instituciones económicas también apostaban por mantener una política fiscal orientada a consolidar la recuperación económica. Así, por ejemplo, en su informe del 16 de septiembre, la OCDE afirmó que *“el apoyo de la política fiscal debe mantenerse en 2021 y los anuncios recientes de medidas presupuestarias adicionales en muchos países son bienvenidos; el objetivo debe ser evitar un ajuste fiscal prematuro en un momento en que las economías son aún frágiles”*.

A consecuencia del impacto económico derivado de la pandemia de la COVID, los objetivos de estabilidad 2020-2023 aprobados a principios de 2020 devinieron inaplicables, quedando

por tanto suspendidos debido a la activación de la cláusula general de salvaguarda por parte de la Comisión Europea y del Consejo.

Siguiendo la línea iniciada por la Unión Europea, España se dispuso a activar la cláusula prevista en nuestro ordenamiento jurídico que permite una suspensión temporal de las reglas fiscales. El artículo 135.4 de la Constitución establece que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública *“sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”*. En el mismo sentido, el artículo 11.3 LOEPSF dispone que *“Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo”*.

Teniendo en cuenta que la Unión Europea ya había apreciado la existencia de las circunstancias que permitían activar la cláusula de salvaguarda, en la medida en que la crisis derivada de la pandemia constituyó un acontecimiento que escapaba al control de los gobiernos y tenía un importante impacto tanto social como económico, España activó los mecanismos previstos para esta situación excepcional.

Se consideró que España debía seguir las recomendaciones de las instituciones comunitarias y disponer de todos los instrumentos para combatir eficazmente la pandemia, así como respaldar la recuperación de la economía de la forma más eficaz. Por ello, el 6 de octubre de 2020 el Consejo de Ministros procedió a solicitar del Congreso de los Diputados la apreciación prevista en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 LOEPSF. El Congreso de los Diputados apreció dicha circunstancia el 20 de octubre de 2020.

En la determinación del límite de gasto no financiero para los PGE 2021 que también se incluyó en aquel Acuerdo del Consejo de Ministros del 6 de octubre, se previeron transferencias de la Administración Central al resto de sub-sectores. En efecto, resultó necesario tener en cuenta que las medidas que se estaban adoptando a través de los distintos Reales Decretos-leyes aprobados por el Gobierno con el objetivo de amortiguar el impacto económico y social estaban recayendo en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y en la Seguridad Social, que asumían gran parte de los gastos derivados de esta situación de emergencia extraordinaria, a través de las distintas prestaciones aprobadas.

Este gasto extraordinario provocó que el subsector de la Seguridad Social incurriese en un déficit mayor, por lo que, en aras de garantizar la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, el Estado asumiría, con mayores transferencias de las habituales, parte de su déficit para 2021, por un importe de 18.396 millones de euros.

Adicionalmente, con el fin de no tensionar la situación financiera de las Comunidades Autónomas, administraciones que son las principales garantes de los servicios públicos fundamentales prestados a la ciudadanía (tales como educación y sanidad), el Estado hizo un esfuerzo adicional para asumir en 2021 la mitad de su déficit, lo que implicaba realizarles una transferencia adicional de 13.486 millones de euros.

Por lo tanto, las tasas de referencia que el Acuerdo del Consejo de Ministros del 6 de octubre de 2020 marcó para 2021, que debían servir como guía para elaborar las cuentas públicas a cada una de las administraciones, fueron las siguientes¹:

Cuadro 3.2. Tasas de referencia para el año 2021
(en porcentaje de PIB)

	2021	2021 asumiendo déficits de otras Administraciones
Administración Central	-2,4	-5,2
Comunidades Autónomas	-2,2	-1,1
Entidades Locales	-0,1	-0,1
Seguridad Social	-3,0	-1,3
Total Administraciones Públicas	-7,7	-7,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Dichas tasas de referencia para 2021 eran coherentes con las directrices de las autoridades comunitarias. En efecto, el 20 de julio de 2020, el Consejo, en su Recomendación por la que se emitía un dictamen el Programa de Estabilidad de 2020 de España, recomendó a nuestro país adoptar todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para combatir la pandemia de COVID, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. También recomendó reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales, así como, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión.

Tras la aprobación de la prórroga de la cláusula de salvaguarda nacional por parte del Congreso el 20 de octubre, el Consejo de Ministros aprobó el 27 de octubre de 2020 el Proyecto de PGE 2021. Un día después, el Gobierno remitió el Proyecto a las Cortes

Con estos PGE para 2021, el Gobierno se marcó los siguientes objetivos:

- Reconstruir social y económicamente el país tras la pandemia mundial provocada por la COVID.
- Canalizar los fondos europeos para avanzar hacia una economía con mayor valor añadido, más digital y basada en la transición energética. En efecto, la importancia de los PGE 2021 era doble pues servía, además, como vehículo de canalización y planificación de los fondos asociados al PRTR. De esta manera, a través de la ambiciosa agenda de reformas e inversiones del Plan, los PGE contribuyeron tanto a la recuperación económica y social, como a la transformación medioambiental y digital del sistema productivo, así como al desarrollo sostenible, aumentando el crecimiento

¹ Posteriormente, no obstante, en el Programa de Estabilidad 2021-2023 de abril de 2021, así como en el Plan Presupuestario de octubre de 2021, se revisaron al alza las previsiones de déficit para 2021, desde el 7,7 por ciento al 8,4 por ciento, aunque finalmente los resultados presupuestarios finales para 2021 acabarían arrojando un déficit del 6,7 por ciento, como se verá más adelante.

potencial de la economía española y asegurando así la sostenibilidad de las finanzas públicas.

- Sentar las bases del cambio de modelo productivo de una España que será más ecologista, más cohesionada y más feminista.
- Apostar por una economía del conocimiento que priorice la educación, la formación y la investigación.
- Reforzar el Estado de bienestar y garantizar un apoyo constante a las familias, trabajadores, autónomos y empresas.
- Garantizar recursos para las comunidades autónomas, ayuntamientos y Seguridad Social.

La principal partida del Proyecto PGE 2021 presentado era la destinada a las pensiones públicas, que alcanzaba los 163.297 millones de euros, un 3,2 por ciento más que el Presupuesto homogéneo de 2020. Una parte de este incremento se debía a la revalorización de las pensiones un 0,9 por ciento en 2021, en línea con la previsión de IPC, que permitirá a 9,76 millones de pensionistas no perder poder adquisitivo.

Asimismo, en 2021 las pensiones no contributivas se elevarán un 1,8 por ciento, el doble que la previsión de IPC, que beneficiará a alrededor de 450.000 personas con menores recursos.

Las cuentas públicas también recogían una revalorización del 0,9 por ciento del sueldo de los empleados públicos en 2021, en línea con la previsión de inflación.

En un contexto fuertemente marcado pandemia, los PGE 2021 fortalecían la sanidad pública con un aumento de recursos sin precedentes. El gasto y la inversión en sanidad se incrementaba en 3.149 millones, un 75,3 por ciento más, incluyendo los fondos comunitarios. En lo que respecta únicamente al Ministerio de Sanidad, su dotación aumentaba en un 40 por ciento. Si se suma la ayuda europea, el incremento alcanzaba un 947 por ciento hasta llegar a 3.421 millones. Se trataba de la financiación más alta en la historia de este ministerio y reflejaba. Además, se preveía que el Ministerio de Sanidad destinara 2.436 millones del fondo React EU a la compra de vacunas y reforzar la atención primaria.

La pandemia también puso a prueba el sistema educativo, uno de los pilares del Estado de Bienestar. Los PGE 2021 reforzaron su financiación con un incremento de la dotación del 70,2 por ciento, lo que suponía 2.017 millones más.

Asimismo, para garantizar la igualdad de oportunidades, las cuentas públicas incluyeron los mayores recursos para becas de la historia, con un aumento de 514 millones hasta alcanzar la cifra récord de 2.090 millones. También se incluyeron recursos para ampliar progresivamente la educación infantil de 0 a 3 años en colaboración con las CCAA. Además, las cuentas públicas impulsaron un Plan de Modernización de la Formación Profesional para facilitar la incorporación al mercado laboral; se le reconoció una dotación de 1.500 millones en cuatro años, la mayor cuantía destinada hasta la fecha a un plan de FP.

La partida para el desempleo se incrementó en 4.191 millones de euros, un 20,1 por ciento más. Además, los PGE 2021 recogían la primera subida del IPREM desde 2017, incrementándolo en un 5 por ciento, lo que supuso el mayor incremento desde su creación en 2004. Esto suponía un beneficio para los colectivos con menos recursos, ya que el IPREM es

el indicador de referencia para recibir diversas ayudas, subsidios y subvenciones. Con este incremento estas prestaciones serían accesibles a más personas en un momento de crisis.

También se destinaron fondos para el colectivo de los jóvenes. En concreto, se dedicaban más de 2.250 millones para políticas que promueven el alquiler asequible, la construcción y rehabilitación de viviendas, un 25 por ciento más.

Los PGE reforzaron otro de los pilares del Estado del Bienestar: la dependencia. Esta política recibió la mayor financiación de la historia con un incremento del 34,4 por ciento que beneficiaría a 1,1 millones de personas.

En el ámbito de la lucha contra la pobreza, las cuentas para 2021 pretendían consolidar el Ingreso Mínimo Vital (IMV) al destinar 3.017 millones de euros a esta prestación que recibirán 850.000 hogares cuando estuviese totalmente implementado. Asimismo, los recursos contra la pobreza infantil y la protección de las familias más vulnerables se incrementaban en 60 millones, lo que implicaba un aumento del 59 por ciento.

En lo relativo a la igualdad de género, los recursos para las actuaciones de prevención integral de la violencia de género se incrementaron en un 44 por ciento. El Ministerio de Igualdad contaría con 200 millones de euros adicionales para el Plan Corresponsable sobre conciliación. Además, los PGE 2021 incrementaban los permisos de paternidad de 12 a 16 semanas y los equiparaban por primera a los de maternidad, lo que beneficiaría a 236.000 familias.

Por otro lado, las partidas destinadas a la I+D+i civil alcanzaban los 11.483 millones, lo que suponía un aumento de 5.106 millones de euros, un 80,1 por ciento más. En esta estrategia se enmarcaba el programa de gasto en investigación y desarrollo tecnológico-industrial, con un aumento de 445 millones. Además, los PGE 2021 incluyeron 256 millones para financiar la Estrategia de Impulso al despliegue de 5G.

La defensa del medio ambiente y el impulso a una economía circular también tenían su importancia reflejada en el Proyecto de PGE 2021 con un aumento de 5.690 millones de euros en las políticas de industria y energía, cuyo objetivo era promover un modelo productivo más sostenible y descarbonizado.

La política de infraestructuras aumentó su dotación en 6.161 millones, un 114,8 por ciento. Por otra parte, el turismo, el comercio y las pymes, en tanto que sectores muy afectados por la pandemia, se beneficiaron de un importante aumento del 150 por ciento, con 1.338 millones de euros más para 2021, incluyendo los fondos comunitarios.

En lo que respecta a la política tributaria, los PGE 2021 contemplaron una mejora de los ingresos públicos del 14,7 por ciento. La principal causa de esta evolución fue la mejora de los ingresos tributarios un 13 por ciento por el ciclo económico con una previsión de crecimiento del PIB en 2021 que alcanzará el 9,8 por ciento según el cuadro macro que acompañaba a los PGE 2021.

En dicho crecimiento de los ingresos tributarios también influían algunas medidas fiscales. Además de las modificaciones tributarias que se recogieron en los propios PGE 2021, también se preveían figuras de nueva creación que se tramitarían en otras leyes.

El IRPF se aumentó en dos puntos a las rentas del trabajo superiores a 300.000 euros, lo que contribuía a la progresividad del sistema, y sólo afectaría al 0,07 por ciento de los contribuyentes. Asimismo, se incrementaron en tres puntos las rentas del capital a partir de los 200.000 euros, lo que afectaría a solo el 0,08 por ciento de los declarantes.

En el IRPF también se revisaba el límite de las reducciones de la aportación a los planes de pensiones. En concreto, se reducía de 8.000 a 2.000 euros el importe de aportaciones máximas del partícipe a planes individuales o de empleo. No obstante, el límite conjunto de reducción (aportaciones del partícipe y de la empresa) se ampliaba de 8.000 euros a 10.000 euros. Esta medida seguía las recomendaciones de la AIREF para aumentar la progresividad. Según la autoridad fiscal, la mayor parte de propietarios de planes de pensiones realizaban aportaciones muy inferiores a los 8.000 euros actuales de límite de reducción. De hecho, el 58 por ciento hacía aportaciones inferiores a 1.000 euros.

Por otra parte, se prorrogaron para 2021 los límites vigentes para aplicar el régimen de módulos. Se trata de una medida que pretendía ayudar y mostrar sensibilidad con los autónomos en un momento de crisis.

Las cuentas públicas también contemplaban que el Impuesto sobre el Patrimonio tuviese un carácter indefinido, de modo que no fuese necesario prorrogarlo año tras año mediante una ley. Además, se incrementó un punto el gravamen del último tramo, que pasaba del 2,5 por ciento al 3,5 por ciento.

En el Impuesto de Sociedades, los PGE 2021 incorporaban una reducción del 100 al 95 por ciento de la exención por las plusvalías y dividendos generados por filiales. No obstante, las sociedades con un volumen de negocio inferior a 40 millones podrían seguir aplicando la exención del 100 por ciento por dividendos que pagasen filiales de nueva constitución durante los tres años siguientes a la constitución de éstas. La medida, que ya se aplicaba en otros países de la UE como Francia, Italia o Alemania, pretendía acercar el tipo efectivo del impuesto al tipo nominal, sobre todo de las grandes empresas. De hecho, podría afectar a 1.739 sociedades, de las más de millón y medio de declarantes del Impuesto de Sociedades.

En la tributación del IVA, se incrementó el gravamen del 10 al 21 por ciento a las bebidas azucaradas y edulcoradas con el objetivo de fomentar hábitos más saludables de la población y seguir las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como los resultados de diferentes estudios científicos y médicos, que mostraron cómo el consumo excesivo de bebidas edulcoradas contribuía al aumento del sobrepeso y la obesidad. El incremento del gravamen solo afectaba a la venta de estos productos en supermercados, pero la consumición en bares y restaurantes seguiría tributando al 10 por ciento para no perjudicar a la restauración en un momento de crisis pandémica.

También se revisaba el Impuesto sobre Primas de Seguros, cuyo tipo impositivo no había variado desde 1998. El gravamen se incrementó del 6 al 8 por ciento, pero seguía siendo un tipo inferior al existente en Alemania (19 por ciento), Reino Unido (12,5 por ciento) o Italia (entre el 12,5 y el 21,25 por ciento).

En una estrategia para avanzar hacia un modelo productivo más sostenible y respetuoso con el medio ambiente, se enmarcó enmarca la modificación en el Impuesto sobre Hidrocarburos para acercar la tributación del diésel a la gasolina. En concreto, el tipo estatal general del gasóleo pasaría a ser de 34,5 céntimos por litro, frente a los 30,7 previos (seguía siendo inferior a los 40,07 céntimos por litro de la gasolina). Así, se reducía la bonificación hasta 38 euros por cada mil litros. Se trataba de una medida de carácter medioambiental sin afán recaudatorio. En la práctica supondría 3,45 euros más al mes para los consumidores que tuviesen un perfil medio y que hiciesen 15.000 km al año. En cualquier caso, se mantuvo sin cambios la tributación sobre el gasóleo de uso profesional y el gasóleo bonificado.

En fin, el conjunto de todas las medidas tributarias incluidas en el Proyecto de PGE 2021 tendría un impacto de 1.862 millones en 2021 y de 2.135 millones en 2022.

No obstante, como se apuntó, no todas las medidas fiscales se recogieron en el Proyecto de PGE 2021, sino que para algunas de preveía su tramitación en otras leyes al tratarse de figuras fiscales nuevas de carácter medioambiental o que gravaban nuevas áreas de negocio. Así, en el ámbito de la fiscalidad verde se encuadró el impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables. Esta figura ya había sido sometida a consulta pública y tenía como objetivo reducir el número de unidades de estos productos que eran puestas en el mercado para reducir así su consumo, de forma que se previniese la generación de residuos plásticos. Esta medida debía servir también para impulsar nuevos modelos de negocio y alentar una producción y consumo más sostenibles, priorizando los productos reutilizables.

En la misma línea se enmarcaba el impuesto estatal sobre residuos que penalizaba las opciones de gestión de residuos menos sostenibles, el depósito en vertedero y la incineración. Se trata de una medida que seguía las recomendaciones de varias directivas europeas para reducir el porcentaje de residuos en vertederos.

Por otro lado, se esperaba que en 2021 entraran en vigor otras dos nuevas figuras tributarias que ya habían sido aprobadas por las Cortes Generales: el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre Transacciones Financieras. Además, a ello había que sumar el impacto de las medidas incluidas en la Ley de Prevención y Lucha contra el Fraude y la elusión que se por entonces se estaba tramitando en el Congreso.

Todas estas medidas tributarias tramitadas en leyes diferentes a las de los PGE permitirían incrementar los recursos públicos en 4.223 millones en 2021.

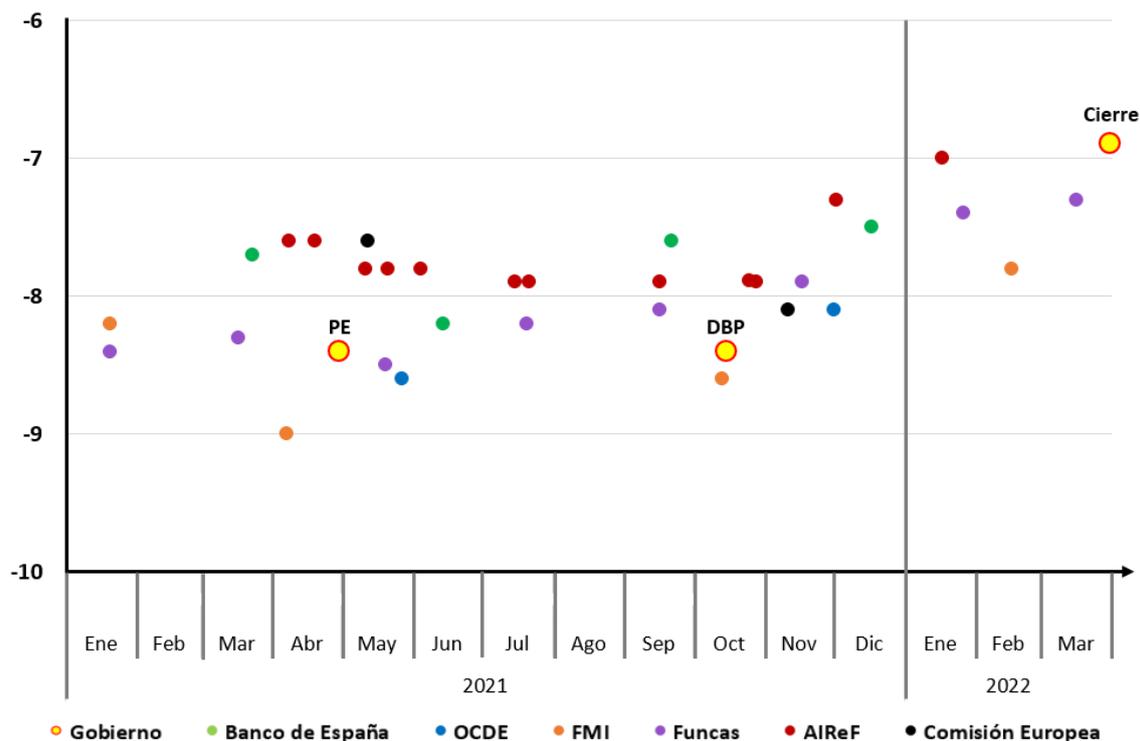
Finalmente, tras las enmiendas y debates oportunos, las Cortes aprobarían en tiempo y forma los PGE 2021 el 30 de diciembre de 2020, que entrarían en vigor el 1 de enero de 2021.

3.2 Resultados del ejercicio

El año 2021 cerró con un déficit del 6,7 por ciento del PIB para el total de las Administraciones Públicas, mejorando, así, la previsión de déficit del Gobierno (7,7) en un punto porcentual.

Estos datos fueron también sustancialmente mejores que las previsiones de déficit que los diferentes organismos habían ido publicando a lo largo de 2021 y principios de 2022, como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 3.1. Evolución de las previsiones de déficit para 2021 de diferentes analistas
(en porcentaje de PIB)



Cuadro 3.3. Últimas previsiones de déficit para 2021 de diferentes analistas
(en porcentaje de PIB)

	2021
AIReF (Seguimiento mensual, 17 ene 2021)	-7,0
Comisión Europea (Previsiones Otoño, 11 nov 2020)	-8,1
FMI (Informe Art. IV, 16 feb 2021)	-7,8
Panel Funcas (17 mar 2021)	-7,3
Banco de España (17 dic 2020)	-7,5
OCDE (Previsiones Económicas, 1 dic 2020)	-8,1
Datos finales de cierre	-6,7

Este resultado presupuestario mejor de lo previsto reflejaba el buen comportamiento que tuvieron los ingresos respecto a lo presupuestado, así como la debida contención del gasto (a pesar de los todavía notables impactos de la pandemia, especialmente durante los primeros meses de 2021).

Esta mejora significativa de las cuentas públicas, desde el -10,1 por ciento de 2020 al -6,7 por ciento en 2021, se consiguió sin adoptar políticas agresivas de consolidación fiscal ni recortes

en los servicios básicos, sino reforzando el Estado del Bienestar e impulsando el crecimiento económico y la creación de empleo de calidad, al tiempo que se empezaron a sentar las bases del cambio del modelo productivo apoyado por los fondos europeos.

Cuadro 3.4. Saldo público final para el total de las AAPP
(en porcentaje de PIB, sin incluir MRR)

	2020	2021
Ingresos	41,8	43,1
Impuestos	22,9	24,3
Impuestos indirectos	11,3	12,0
Impuestos directos	11,2	11,7
Impuestos sobre el capital	0,4	0,5
Cotizaciones sociales	14,5	14,0
Resto de ingresos	4,3	4,8
Gastos	51,9	49,8
Remuneración de asalariados	12,6	12,1
Consumos intermedios	5,9	5,9
Intereses	2,2	2,1
Subvenciones	1,9	1,4
Prestaciones en efectivo	20,4	18,6
Prestaciones en especie	3,0	2,9
Recursos propios de la UE	1,0	1,1
Formación bruta de capital	2,7	2,7
Ayudas a la inversión y otras TR de K	1,2	1,9
Resto de empleos	1,0	1,0
Capacidad o necesidad de financiación	-10,1	-6,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En las cuentas de 2021 destacó el comportamiento de los ingresos, así como la contención del gasto por el menor impacto de la pandemia respecto al ejercicio anterior. Asimismo, la reducción de déficit mayor a la prevista otorgó más margen fiscal para afrontar la nueva crisis que comenzaría en 2022, como veremos más adelante.

Otro elemento a destacar de los resultados presupuestarios del ejercicio 2021 es que, por primera vez desde 2010, se cumplieron las previsiones de ingresos tributarios recogidas en los PGE 2021. En concreto, la recaudación alcanzó en 2021 en términos de caja los 223.385 millones de euros, una cifra superior a los 222.107 millones previstos en los Presupuestos de dicho ejercicio. Además, se lograron cumplir las previsiones de ingresos en la mayoría de grandes impuestos del sistema tributario.

Por sub-sectores, los saldos fueron los siguientes:

Cuadro 3.5. Saldo público final desglosado por sub-sectores
(en porcentaje de PIB)

	2020	2021
Administración Central	-7,7	-6,0
Comunidades Autónomas	-0,2	0,0
Entidades Locales	0,2	0,3
Administraciones de la Seguridad Social	-2,5	-1,0
Total Administraciones Públicas	-10,1	-6,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Como se puede apreciar, todos los sub-sectores mejoraron sustancialmente sus saldos con respecto al año 2020. Esto se debe, en el caso de CCAA y Administraciones de la Seguridad Social, en gran parte a los fondos extraordinarios que la Administración Central les transfirió otro año más para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Así, por ejemplo, las CCAA llegaron a mejorar su déficit con respecto al año anterior (e incluso alcanzaron una situación de equilibrio presupuestario) gracias, principalmente, a la transferencia extraordinaria de más de 13.000 millones que les realizó el Estado para asegurar la cobertura y buen funcionamiento de los servicios básicos.

El gasto COVID ascendió en 2021 a más de 31.000 millones de euros. La Administración Central, bien directamente o bien a través de transferencias extraordinarias a otras Administraciones, financió más del 90 por ciento de dicho gasto.

Esta cifra de gasto COVID fue más de 12.000 millones inferior a la del año anterior, fruto del progresivo abatimiento de la pandemia.

En los 31.000 millones de 2021 destacaron los más de 8.000 millones en prestaciones ERTES y en exoneraciones de cotizaciones sociales, una de las medidas más eficaces para conservar los puestos de trabajo durante la crisis. Más de 7.000 millones correspondieron a gasto sanitario adicional. Además, también se proporcionaron ayudas directas a empresas por más de 5.000 millones aprobados por el Real Decreto-ley 5/2021. Por último, se imputaron más de 4.000 millones de gasto por indicación de Eurostat, en concepto de provisiones por potenciales y futuros fallidos de créditos COVID avalados con las garantías públicas que se pusieron en marcha a través de los Reales Decretos-leyes 8/2020 y 25/2020 (no obstante, posteriormente se demostraría que la tasa de fallidos de los créditos avalados por garantías del ICO fue mucho menor de lo previsto).

El gasto en remuneración de asalariados incorporó también la subida salarial para 2021 del 0,9 por ciento.

Por su parte, las prestaciones en efectivo recogieron tanto la revaloración de las pensiones del 0,9 por ciento, así como la paga compensatoria por la diferencia entre dicho 0,9 y la tasa de inflación media entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021 (2,5 por ciento).

4. Año 2022

Cuadro 4.1. Principales hitos del ejercicio presupuestario 2022

Gobierno - Remisión del Programa de Estabilidad 2022-2024 a las autoridades europeas	30 abr 2021
Comisión Europea - Prórroga de la cláusula de salvaguarda para 2022	2 jun 2021
Consejo UE - Recomendaciones fiscales para 2022	18 jun 2021
Gobierno - Orden de Elaboración de los PGE 2022	25 jun 2021
Gobierno - Aprobación para 2022 del LGnF y de las tasas de referencia, y solicitud al Congreso de suspensión de objetivos	27 jul 2021
Congreso - Aprobación de la suspensión de objetivos	13 sep 2021
Gobierno - Aprobación del Proyecto PGE 2022	7 oct 2021
Gobierno - Remisión del Plan Presupuestario 2022 a las autoridades europeas	15 oct 2021
Cortes - Aprobación de los PGE 2022	28 dic 2021
IGAE - Resultado presupuestario del ejercicio 2022	mazo 2023

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

4.1 Planificación presupuestaria

El proceso presupuestario para aprobar los PGE 2022 se inició con la Orden de Elaboración de 25 de junio de 2021, con la pandemia todavía en marcha.

Antes de eso, en la Comunicación del 3 de marzo de 2021, la Comisión se volvió a pronunciar sobre la cláusula de salvaguarda, esta vez de cara a 2022. Si en anteriores ocasiones la Comisión se había basado en la situación fáctica de una pandemia sobrevenida, esta vez anunció que basaría su decisión sobre la desactivación o el mantenimiento de la cláusula de salvaguarda en un criterio cuantitativo: la cláusula debería mantenerse activa hasta que los Estados miembros recuperasen su nivel de PIB real pre-pandemia. Así se confirmó en otra Comunicación posterior, del 2 de junio de 2021, donde la Comisión defendió lo siguiente:

“Como se anunció en la Comunicación de 3 de marzo de 2021, la decisión de desactivar la cláusula general de salvaguarda debe tomarse como una evaluación global del estado de la economía basada en criterios cuantitativos, con el nivel de actividad económica en la UE en comparación con los niveles anteriores a la crisis como criterio cuantitativo clave.”

Las Previsiones de Primavera de la Comisión de 2021 estimaban que no sería hasta 2022 cuando todos los Estados miembros recuperarían su nivel de PIB pre-pandemia. Sobre esta base, en la Comunicación del 2 de junio la Comisión consideró que se cumplían las condiciones para mantener en vigor la cláusula general de salvaguarda en 2022 y desactivarla en 2023. El

grado de incertidumbre era tan elevado que incluso para 2023 la Comisión apostaba por tener en cuenta las situaciones específicas de cada país en la formulación de futuras orientaciones. De hecho, en dicha Comunicación de junio, la Comisión señaló la conveniencia de no marcar ningún objetivo cuantitativo antes de 2023:

“En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión deben seguir siendo de naturaleza predominantemente cualitativa, incluyendo, no obstante, algunos elementos cuantificados diferenciados en el marco de sus orientaciones a medio plazo. Se proporcionarán orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.”

Por otro lado, en dicha Comunicación la Comisión mantuvo su apuesta por una política fiscal expansiva también para 2022, y, una vez más, advirtió del riesgo de retirar los estímulos demasiado pronto. El objetivo era evitar un ajuste fiscal prematuro en un momento en que las economías eran aún frágiles y la recuperación económica estaba aún incipiente.

De esta manera, con las reglas fiscales europeas temporalmente suspendidas para 2022, y con la Unión Europea negándose a establecer objetivos cuantitativos a los Estados miembros mientras se mantuviese la incertidumbre y los países no hubiesen recuperado su nivel de actividad económica, el ciclo de elaboración de los PGE 2022 tenía que tener garantizada la debida flexibilidad para diseñar una política fiscal enfocada en consolidar la recuperación económica en ciernes.

Así, continuando la estrategia seguida por la Unión Europea, España se dispuso a activar nuevamente en 2022 la cláusula prevista en nuestro ordenamiento jurídico que permite una desviación temporal de la senda de ajuste, tal y como se hizo para los PGE 2021.

Por ello, el Consejo de Ministros del 27 de julio de 2021 procedió a solicitar del Congreso de los Diputados la apreciación prevista en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En todo caso, el Gobierno reafirmó su firme compromiso con la estabilidad presupuestaria, y consideró conveniente marcar en dicho Acuerdo del Consejo de Ministros, y motu proprio, unas tasas de referencia, como ya hizo para los años 2020 y 2021. De esta manera, el Gobierno había adelantado en el Programa de Estabilidad 2021-2024 de abril de 2021 unas tasas de referencia orientativas, diseñadas con un doble objetivo: por un lado, seguir apoyando a trabajadores, familias y empresas mientras la recuperación económica se asentaba; y, por otro, iniciar un proceso de reequilibrio a medio plazo que permitiese alcanzar posiciones fiscales prudentes y reafirmar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Para 2022 se previó una tasa de referencia del 5,0 por ciento en términos de contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas, lo que suponía reducir el déficit a más de la mitad en apenas dos años.

En lo que concernía a la Administración Central, a esta se le asignó una tasa de referencia del 3,9 por ciento. Esto incluía, un año más, transferencias equilibradoras a la Seguridad Social y a las Administraciones Territoriales, aliviando con ello su situación financiera. El Estado continuaba ejerciendo, así, un fuerte papel de financiador de los servicios esenciales, asumiendo, con ello, una parte del déficit de dichos subsectores, lo que ya inició en 2020 y 2021, asegurando de esta manera el mantenimiento de los servicios públicos básicos (sanidad, educación) y la garantía de las prestaciones sociales (pensiones, desempleo, etc.).

Cuadro 4.2. Tasas de referencia para el año 2022
(en porcentaje de PIB)

	2022
Administración Central	-3,9
Comunidades Autónomas	-0,6
Entidades Locales	0,0
Administraciones de la Seguridad Social	-0,5
Total Administraciones Públicas	-5,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Dichas tasas de referencia para 2022 eran coherentes con las directrices de las autoridades comunitarias. En efecto, el 18 de junio de 2021, el Consejo, en su Recomendación por la que se emitía un dictamen el Programa de Estabilidad de 2021 de España, recomendó a nuestro país una política fiscal prudente, haciendo uso de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones en apoyo de la recuperación económica.

Por su parte, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 13 de septiembre de 2021 la suspensión de objetivos fiscales para 2022 que había solicitado el Gobierno.

Tras ello, el Consejo de Ministros aprobó el 7 de octubre de 2021 el Proyecto de PGE 2022. Unos días después, el 13 de octubre, el Gobierno remitió el Proyecto a las Cortes

Después de los PGE 2021, encaminados a lograr la recuperación económica y social tras la crisis de la COVID, las cuentas públicas presentadas para 2022 pretendían consolidar el crecimiento económico y avanzar en el camino de la modernización estructural del país, incidiendo en la transición ecológica y tecnológica, la justicia social y económica, la igualdad de género y de oportunidades para todos y la cohesión social y territorial.

Los organismos internacionales preveían que España recuperase los niveles de actividad económica en 2022. El fuerte crecimiento económico del 7 por ciento previsto en el cuadro macro para 2022 adelantaba una fuerte recaudación tributaria para dicho año. Dicho aumento de los ingresos impositivos derivado del crecimiento económico, junto a la inyección de los fondos europeos de recuperación, permitió al Gobierno elaborar unos PGE 2022 para favorecer la inversión social y productiva y asegurar la justicia social y climática.

Además, los PGE para 2022 apostaron decididamente por la juventud. Entre todos los colectivos sociales, el Gobierno quiso poner utilizar el Proyecto de PGE para poner el foco en dicho grupo, que había sufrido el golpe de dos crisis económicas en poco más de una década: la de 2008 y la de la COVID.

Los jóvenes, por primera vez, contaban con un capítulo propio dentro de los Presupuestos: las cuentas públicas de 2022 suponían la mayor apuesta jamás realizada por la juventud española para mejorar sus oportunidades tanto presentes como futuras. La inversión en los y las jóvenes casi se duplicó (aumentando un 84,8 por ciento) con respecto al año 2021, hasta los 12.550 millones de euros. El capítulo de becas alcanzaba la cifra récord de 2.199 millones de euros. Como novedad, el Ministerio de Justicia puso en marcha un sistema de becas para los aspirantes a juez, fiscal, abogado del Estado o letrado de la Administración de Justicia. El

objetivo era la democratización del acceso a esos puestos de trabajo, que suelen requerir de largos y costosos procesos de oposición. La Formación Profesional contaba, a su vez, con más de 2.000 millones de euros.

El Proyecto de PGE 2022 también incluía el “Bono alquiler Joven”, un apoyo a la emancipación y el acceso a la vivienda que consistía en una ayuda directa de 250 euros al mes durante dos años a jóvenes asalariados de entre 18 y 35 años con bajas retribuciones. Además, también en políticas de vivienda, para favorecer el acceso y para el fomento de la edificación se destinaron más de 3.000 millones de euros, una cifra sin precedentes un 46,3 por ciento superior a la de un año antes.

Con el doble objetivo de acercar a los jóvenes a la cultura y apoyar a este sector tan golpeado por la pandemia, se diseñó un Bono Joven Cultural dotado con 210 millones de euros.

Por otro lado, el Proyecto de PGE 2022 aprobado por el Gobierno incrementó un 4,8 por ciento la partida de pensiones, hasta alcanzar los 171.165 millones de euros. Como novedad, la revalorización de los 9,6 millones de pensiones contributivas se fijaba en la ley que por entonces se estaba tramitando en el Congreso de los Diputados (finalmente 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). Dicha Ley estableció que las pensiones contributivas aumentarían en función del IPC medio de diciembre de $t-2$ a noviembre del año $t-1$ (para el caso de la revalorización de las pensiones de 2022, la cifra final fue 2,5 por ciento).

Por su parte, para las 449.724 pensiones no contributivas, los PGE 2022 recogieron una revalorización del 3 por ciento. De esta manera, se prestaba una atención especial a un colectivo caracterizado por situaciones más precarias.

También los cuidados a los mayores y otros dependientes registraban incrementos para 2022: crecería un 23,3 por ciento el gasto en atención a la dependencia, alcanzando el nivel más alto hasta ese momento.

Otro colectivo atendido por el Proyecto de PGE 2022 aprobado por el Consejo de Ministros era el de los trabajadores y las trabajadoras del sector público, garantía de calidad de los servicios que presta el Estado del Bienestar. De esta manera, los gastos de personal aumentarían un 3,4 por ciento, que era la suma de del incremento del 2 por ciento de la retribución de los más de 2,7 millones de empleados y empleadas públicas; del aumento de los puestos en la Función Pública (se había aprobado la mayor oferta de empleo público de la historia, con 30.445 plazas); y de la mejora de la tasa de reposición (que se fijaba en el 110 por ciento como norma general, en el 120 por ciento para los sectores prioritarios y en el 125 por ciento para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías autonómicas y locales).

No obstante lo anterior, los PGE 2022 iban más allá de jóvenes, mayores, dependientes y la fuerza de trabajo de la Administración, pues el 59,8 por ciento de los créditos nacionales (es decir, sin fondos de recuperación) se destinaba a inversión social. Ello suponía un total de 240.375 millones, la mayor cifra de la historia, que alcanzaba los 248.391 millones al incorporarse los fondos europeos. O, dicho de otra manera, seis de cada diez euros del Presupuesto nacional del Estado se destinaban a gasto social.

Además de las políticas de dependencia, estaba previsto que las políticas de sanidad y educación también contaran en 2022 con más recursos que nunca. El presupuesto para sanidad sin incluir las vacunas aumentaba un 11 por ciento, hasta los 5.434 millones, tras

haber aumentado más de un 75 por ciento el año anterior. El de educación, por su parte, crecía un 2,6 por ciento hasta superar también los 5.000 millones.

Para la protección de los más vulnerables, el Proyecto de PGE 2022 dotaba con 4.436 millones de euros la partida destinada al pago del Ingreso Mínimo Vital y a las prestaciones familiares. Además, se incrementaba en 48 millones las dotaciones para el Bono Social Térmico, hasta alcanzar los 157 millones de euros: esto suponía un aumento del 43,8 por ciento interanual, alcanzando a 1,27 millones de hogares beneficiarios.

El gasto total en servicios sociales y promoción social aumentaba en casi 1.000 millones, hasta alcanzar los 6.154 millones, donde además de incorporarse la atención a la dependencia, también se incluían actuaciones para la prevención integral de la violencia de género, que contarían con 29 millones de euros más.

Por otro lado, prácticamente un 90 por ciento de los programas que integraban los PGE para 2022 contribuían a la lucha por el cierre de la brecha de género.

El Proyecto de PGE 2022 aumentaba todas las rúbricas que componían los servicios públicos básicos: justicia (11,5 por ciento); defensa (7,9 por ciento); seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias (4,7 por ciento); y política exterior y de cooperación para el desarrollo (19,7 por ciento).

Una de las pocas partidas de los PGE 2022 que reducía su cuantía era la destinada a pagar las prestaciones por desempleo. En concreto, un 10,2 por ciento, hasta los 22.457 millones de euros. Esto constituía un indicador positivo, pues reflejaba la consolidación de la recuperación económica y del mercado de trabajo y la reducción de la tasa de desempleo.

Las cuentas públicas para 2022 también recogían una subida del IPREM del 2,5 por ciento, después de que en los PGE de 2021 se aprobara la primera subida de este indicador desde 2017 y la mayor desde su creación en 2004. Esta medida beneficiaba principalmente a las personas con menores recursos, puesto que al IPREM están referenciadas muchas ayudas públicas, subvenciones y subsidios.

El Proyecto de PGE 2022 hacía compatible la cifra de mayor gasto social de la historia con una fuerte inversión para transformar el modelo productivo del país y hacerlo más moderno, sostenible, verde y cohesionador. Si entre los colectivos sociales el colectivo con mayor protagonismo de los PGE 2022 era el de la juventud, en la inversión la principal apuesta se realizó por la ciencia y la innovación: los PGE 2022 destinaban 13.298 millones a investigación, desarrollo, innovación y digitalización. Se trataba del mayor importe jamás registrado, y suponía un incremento del 7,7 por ciento respecto al PGE de 2021 y prácticamente duplicaba (+88,5 por ciento) la cifra de 2020.

En su conjunto, en el Presupuesto por capítulos, las partidas de inversiones reales y transferencias de capital crecían un 8,6 por ciento y un 9,9 por ciento, respectivamente, y sumaban más de 40.000 millones de euros, volumen sin precedentes hasta entonces.

Los PGE 2022, como los del año anterior, integraban los fondos de recuperación que le correspondía a España ingresar. En concreto, fueron 27.633 millones de euros, un 3,8 por ciento más que el año anterior. Suponía una importante inyección a la inversión española, ya que el 85 por ciento de estos recursos se repartían entre el capítulo de inversiones reales y el de transferencias de capital. Esto significaba que prácticamente nueve de cada diez euros de los fondos europeos de 2022 estaban destinados a inversiones.

Por sectores, un 19,8 por ciento y un 19,6 por ciento de los 27.633 millones de euros de los fondos de recuperación iban destinados a industria y energía y a I+D+i y digitalización, respectivamente. En política industrial se recogía una inversión de 3.184,5 millones procedentes de los recursos comunitarios; en el plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, 2.839 millones; en movilidad sostenible, 2.184,6 millones; y en la transición energética justa e inclusiva, 1.646 millones de euros.

Los fondos del PRTR recogidos en los PGE 2022 ponían de manifiesto un evidente apoyo para las pequeñas y medianas empresas (pymes), con un total de 8.503 millones de euros –la mayor partida de los fondos europeos– en inversiones, entre las que se recogían el componente dedicado a la modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, la recuperación del turismo y el impulso a una España nación emprendedora.

El Presupuesto por políticas reflejaba el objetivo de que las cuentas públicas actuaran como motor de la actividad económica y del tejido productivo doméstico. Así, la partida para comercio, turismo y pymes aumentaba un 32,1 por ciento, hasta los 2.932 millones de euros. Y las políticas de industria contaban con más de 11.300 millones de euros para incentivar su localización en los diferentes territorios, apoyar la competitividad de las pymes o impulsar los PERTE.

Dentro del Presupuesto por capítulos, el segundo, gastos corrientes en bienes y servicios, se incrementaba un 16,7 por ciento, hasta los 5.470 millones. Ello se debía a que el año anterior se habían presupuestado 1.008 millones para la compra de vacunas, pero finalmente el gasto real para este fin alcanzó los 2.436 millones. Los PGE 2022 se reservaron 1.465 millones para vacunas, una cifra inferior al gasto ejecutado en 2021, pero superior al presupuestado.

Se redujo, sin embargo, el capítulo tercero, el de gastos financieros, es decir, los intereses de la deuda. En concreto, un 4,7 por ciento, hasta los 30.223 millones de euros. Ello se explicaba por la reducción de la deuda y del déficit que se preveía para el año 2022.

En cuanto a los ingresos, los PGE 2022 recogían una fuerte mejora en la recaudación tributaria derivada del crecimiento de la demanda interna y de la creación de empleo. En concreto, para 2022 se esperaba que la recaudación creciese un 8,1 por ciento con respecto a la previsión de cierre de 2021, hasta superar los 232.000 millones de euros. Se trataba de una estimación prudente si tenemos en cuenta que se manejaba una previsión de cierre para el 2021 con un aumento del 10,8 por ciento. En cuanto a las novedades tributarias, los Presupuestos incluían el establecimiento de un tipo mínimo del 15 por ciento en el Impuesto de Sociedades.

Por otro lado, los PGE para 2022 se elaboraron con los 3,9 puntos de déficit asignados a la Administración Central para dicho año. Esa tasa de referencia representaba la mayoría de los 5 puntos de déficit marcados para el conjunto de las Administraciones Públicas, lo que se explica porque los PGE 2022 preveían una transferencia extraordinaria a la Seguridad Social de 18.396 millones de euros para garantizar las pensiones. A dicha transferencia había que sumar que a las Comunidades Autónomas se les ingresaban 3.900 millones adicionales en una medida sin precedentes para financiar las liquidaciones negativas de 2020, y otros 3.100 millones para compensar el SII IVA. Las Comunidades Autónomas, además, recibirían una transferencia de 8.712 millones de euros procedentes de los fondos europeos.

Las Entidades Locales, por su parte, contaban en los PGE 2022 con 22.122 millones de euros del sistema de financiación, a los que se sumaban 1.228 millones de euros adicionales que aportaba la Administración Central. Junto a esas cifras, a las administraciones locales les correspondían 2.050 millones para 2022 por los fondos de recuperación.

Por último, el Proyecto de PGE 2022 también contemplaba la dotación de recursos para abordar el reto demográfico y la despoblación, con el objetivo de construir un país más cohesionado y con menos diferencias territoriales. Así, se recogieron partidas por hasta 4.200 millones de euros para fomentar las energías limpias en los municipios pequeños o para impulsar la digitalización en las zonas rurales. El compromiso de España con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la igualdad de género y con los derechos de la infancia se recogía, además de en políticas dotadas con partidas presupuestarias, en informes en los que se evaluaba el alineamiento de las cuentas públicas con la Agenda 2030, el impacto de los PGE 2022 en la construcción de la igualdad entre hombres y mujeres y en el bienestar de los niños.

En fin, tras las correspondientes enmiendas y debates parlamentarios, los PGE 2022 fueron aprobados por las Cortes Generales el 28 de diciembre de 2021, entrando en vigor el 1 de enero de 2022.

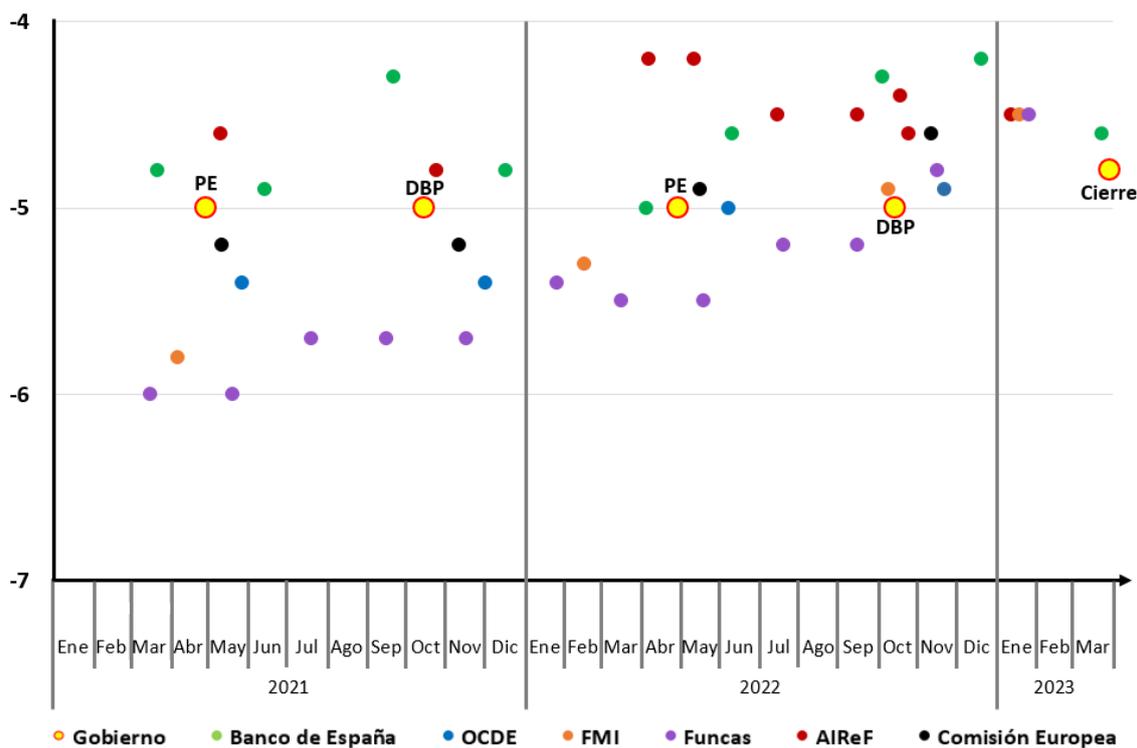
4.2 Resultados del ejercicio

El año 2022 cerró con un déficit del 4,7 por ciento del PIB para el total de las Administraciones Públicas, mejorando, por tercer año consecutivo, la previsión de déficit del Gobierno (5,0 por ciento), y reduciendo el déficit en 2 puntos con respecto al ejercicio anterior.

Además, si se compara con 2020, cuando el déficit alcanzó el 10,1 por ciento por las medidas de protección del empleo y lucha contra la pandemia, el déficit se redujo en 2022 a más de la mitad; en concreto, en dos años se ha rebajado más de 5 puntos porcentuales, el mayor descenso de la historia para un periodo tan corto.

Una vez más, estos datos fueron también sustancialmente mejores que las previsiones de déficit para 2022 que los diferentes organismos habían ido publicando a lo largo de 2021 y 2022, como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.1. Evolución de las previsiones de déficit para 2022 de diferentes analistas
(en porcentaje de PIB)



Cuadro 4.3. Últimas previsiones de déficit para 2022 de diferentes analistas
(en porcentaje de PIB)

	2022
AIReF (Seguimiento mensual, 16 ene 2023)	-4,5
Comisión Europea (Previsiones Otoño, 11 nov 2022)	-4,6
FMI (Informe Art. IV, 19 ene 2023)	-4,5
Panel Funcas (19 ene 2023)	-4,5
Banco de España (22 mar 2023)	-4,6
OCDE (Previsiones Económicas, 22 nov 2022)	-4,9
Datos finales de cierre	-4,7

La reducción del déficit se debió en su mayor parte al gran comportamiento de la economía española, con un aumento del PIB real del 5,8 por ciento, lo que permitió a España liderar el crecimiento de las grandes economías de la UE en 2022. Asimismo, la evolución positiva del empleo, con cifras récord de afiliación a la Seguridad Social, también permitió avanzar en la consolidación fiscal.

Haber cumplido (e, incluso, mejorado) la tasa de referencia de déficit del 5,0 por ciento tuvo especial mérito, ya que, en el año 2022, con la pandemia de la COVID aún presente, estalló en los primeros meses del año un nuevo shock mundial que sigue aún vigente casi dos años

después: la invasión injustificada de Ucrania por parte de Rusia, desestabilizando los mercados mundiales de materias primas (especialmente, la energía) y desencadenando una crisis de precios no vista en décadas.

Las economías europeas habían planificado sus cuentas para 2022 con la perspectiva de una vigorosa expansión durante dicho año y el siguiente. Es cierto que tras el fuerte repunte de la actividad económica que se había iniciado en la primavera de 2021 y había continuado sin interrupción hasta el otoño, el impulso del crecimiento se redujo ligeramente a finales del año 2021 por diversos motivos. El resurgimiento de la pandemia en otoño de dicho año y la rápida propagación de la nueva variante Ómicron provocaron nuevas tensiones en los sistemas sanitarios e impulsaron el restablecimiento de las restricciones, aunque en general de carácter más leve o selectivo que en oleadas anteriores. Los persistentes cuellos de botella logísticos y de suministro, así como la escasez de semiconductores, de algunas materias primas y de productos metálicos, pesaron sobre la producción, al igual que los elevados precios de la energía y la escasez de mano de obra en muchos países. Sin embargo, como se esperaba que las condiciones de la oferta se normalizaran y las presiones inflacionistas se moderaran, la actividad económica parecía dispuesta a recuperar la tracción en 2022. La mejora continua del mercado de trabajo, el gran ahorro acumulado de los hogares, las condiciones de financiación todavía favorables y la velocidad de crucero del MRR iban a sostener una fase de expansión prolongada y sólida.

Sin embargo, la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 cambió radicalmente el panorama y generó (y sigue generando) importantes consecuencias en todos los órdenes. Por un lado, desde el punto de vista humanitario, dio lugar al desplazamiento de millones de refugiados, que siguen llegando a los países de la Unión Europea.

Por otro, la invasión agravó el shock de oferta que venía sufriendo la economía europea desde el verano de 2021 a causa de la escalada del precio del gas natural, y añadió, además, una elevada incertidumbre respecto a su duración e intensidad. El precio del gas natural, que, dado el diseño del mercado eléctrico europeo, determina en gran medida el precio de la electricidad, se disparó. El petróleo también aumentó considerablemente, mientras que los precios del trigo, de los cereales y de los fertilizantes también se vieron gravemente afectados. Se produjo, así, un aumento abrupto y generalizado de costes de las materias primas y de los bienes intermedios, añadido al que ya se venía produciendo como consecuencia de los cuellos de botella en las cadenas de producción por las fricciones generadas por la rápida recuperación económica tras la pandemia. Las consecuencias económicas de esta evolución fueron un aumento de la tasa de inflación y una ralentización del ritmo de crecimiento.

Desde el inicio de la crisis energética, España se situaba entre los Estados Miembros de la Unión Europea con menos exposición a los efectos directos de la invasión de Ucrania. La diversificación de las fuentes de aprovisionamiento de gas en nuestro país es muy alta y la relación comercial, de inversión y financiera con Rusia y Ucrania es modesta. Sin embargo, los efectos económicos indirectos son considerables, sobre todo a través del aumento del precio del gas y del petróleo, pero también a través del encarecimiento o la escasez de otras materias primas agrícolas y minerales.

El shock de oferta para la economía europea asociado a la escalada de los precios de la energía se estimaba de una intensidad semejante a la del segundo shock del petróleo de finales de los años setenta del siglo pasado. La economía española afrontó esta situación desde una posición sólida, con el nivel de empleo más alto desde 2008 y en plena ejecución del programa de reformas e inversiones del PRTR, que tiene en la transición energética uno de sus cuatro ejes principales. No obstante, la tasa de inflación comenzó a aumentar

rápidamente, reflejando primero el impacto directo de los precios de la energía y, posteriormente, su traslación a los precios de los bienes y servicios que la utilizan en sus procesos de producción. La subida de los precios de la energía ha afectado de manera particular a aquellos sectores que la usan de manera intensiva y tienen poca capacidad de trasladarla a precios, como el transporte por carretera, la pesca, la agricultura y la ganadería. La subida de los precios de la electricidad y su efecto sobre la inflación afectan también a la renta disponible de los hogares, en particular a la de los más vulnerables.

Para paliar estos efectos, el Gobierno decidió impulsar rápidamente en marzo de 2022 un Plan Nacional, que comprendía tanto medidas normativas como no normativas, y que fue elaborado tras un proceso de diálogo con los sectores más afectados, los agentes sociales, las Comunidades Autónomas y los partidos políticos. Al igual que en la respuesta a la pandemia, el Gobierno se mostró comprometido con el diálogo social, y actuó con flexibilidad para adaptarse a la evolución de la situación y facilitar la protección de los distintos sectores y colectivos.

Los objetivos básicos de las medidas que han conformado este Plan de Respuesta son la bajada de los precios de la energía para todos los ciudadanos y empresas, el apoyo a los sectores más afectados y a los colectivos más vulnerables y el refuerzo de la estabilidad de precios. Se trataba de limitar los costes económicos y sociales de la distorsión de naturaleza geopolítica en el precio del gas, atajar de raíz el proceso inflacionista y facilitar la adaptación de la economía a esta situación de naturaleza temporal, reforzando al mismo tiempo las bases de la recuperación económica y de la creación de empleo de calidad.

El Plan Nacional de Respuesta se compone de una serie de paquetes de medidas, de los cuales los primeros (y más importantes) de ellos tuvieron un fuerte impacto en las cuentas públicas de 2022.

El primer paquete se aprobó a través del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo. Entre las medidas adoptadas, cabe señalar la bajada de los impuestos en el ámbito eléctrico, una bonificación al precio de los carburantes, y un escudo social para apoyar especialmente a los colectivos más vulnerables, además de importantes ayudas a los sectores productivos más afectados por el alza de los precios de la energía, como el transporte, la agricultura, la ganadería, la pesca, y las industrias electro y gas intensivas. Además, se adoptó un importante incremento de las prestaciones sociales (Ingreso Mínimo Vital y pensiones no contributivas) y otras medidas de protección para los colectivos más vulnerables.

Por su parte, el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, estableció un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista, conocido como «solución ibérica», que ha llevado a una importante reducción de los costes de la electricidad en España y Portugal, protegiendo a la economía y la sociedad de parte de los efectos de la guerra en este ámbito, sin impacto en las finanzas públicas.

El mantenimiento del conflicto bélico y de sus efectos sobre el nivel general de precios llevó a que se aprobara un nuevo paquete mediante el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio. Mediante esta norma, no solo se prorrogaron para la segunda mitad del año las principales medidas para reducir los precios de la energía, la inflación y proteger a los colectivos más vulnerables, sino que, además, se incorporaron importantes medidas adicionales, como la congelación del precio de la bombona de butano, la subvención de hasta un 30 por ciento de los títulos multiviaje de transporte público o actuaciones orientadas a incrementar el apoyo público al seguro agrario.

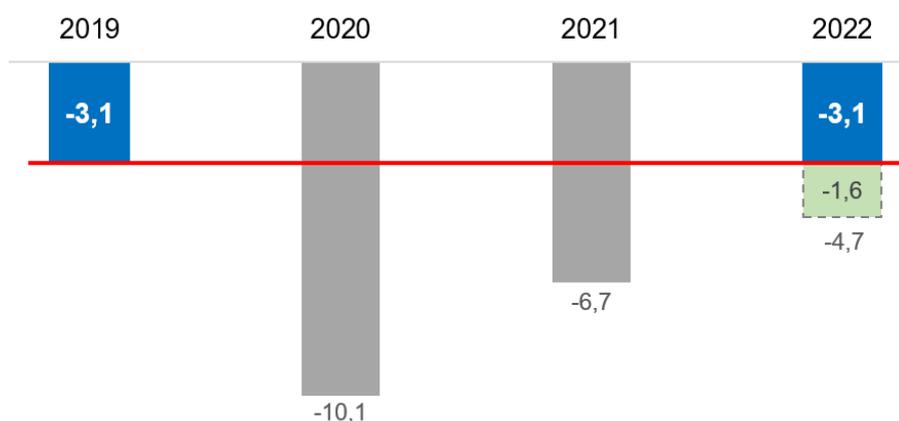
A su vez, el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, adoptó un conjunto de medidas orientadas a promover el ahorro energético y contener la inflación, entre las que destacaba la gratuidad del transporte público de media distancia por ferrocarril y el incremento de la línea de ayudas directas para el transporte urbano y por carretera. Asimismo, mediante el Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, se acordó la bajada del IVA del gas natural.

El Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, incrementó este catálogo de medidas para reforzar el ahorro y preparar la economía española de cara al invierno. Entre estas medidas, cabe señalar la posibilidad de que las comunidades de vecinos pudieran acogerse a la tarifa de último recurso de gas natural.

Además de estos 6 Reales Decretos-leyes con impacto (excluyendo el 10/2022) en las cuentas públicas de 2022, también se han aprobado otros 3 con impacto en el déficit de 2023: el Real Decreto-ley 20/2022 de 27 de diciembre adoptó nuevas medidas para el primer semestre de 2023, el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, aprobó medidas para paliar los efectos de la sequía, y el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, prorrogó medidas para la segunda mitad de 2023. Estos 3 últimos los veremos en el apartado de resultado presupuestario del ejercicio 2023.

Los primeros Reales Decretos-leyes antes mencionados, junto con las rebajas históricas en los tributos energéticos que comenzaron a adoptarse en la segunda mitad de 2021, tuvieron un elevado impacto en el déficit de 2022: 1,6 puntos de PIB. Dicho de otra forma, de no haber sido por la crisis energética y el despliegue de medidas para combatirla, el año 2022 habría cerrado con el déficit del 3,1 por ciento experimentado en 2019:

Gráfico 4.2. Déficit de 2022 deduciendo el coste de las medidas
(en porcentaje de PIB)



El coste fiscal de unos 22.000 millones de euros recogía la mayor rebaja fiscal de la historia, pues la rebaja de las figuras tributarias se cuantificó en más de 8.000 millones de euros, mientras que más de 13.000 millones se correspondieron con medidas de gasto.

Este importante esfuerzo fiscal del Plan Nacional de Respuesta de euros se afrontó, como decíamos, sin menoscabo del cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit y de la deuda pública.

Las anteriores medidas han probado su eficacia atendiendo a la evolución de la inflación y las principales variables económicas a lo largo de 2022. La inflación bajó cuatro puntos desde el pico del mes de julio, mientras que las medidas de apoyo a las familias de menor renta permitieron compensar unos 3,5 puntos porcentuales de poder adquisitivo, impidiendo un deterioro de los indicadores de desigualdad. El descenso que se registró desde el mes de agosto de 2022 colocó la tasa de inflación española por debajo de la media de la zona euro, mientras que el mantenimiento de una senda de fuerte aumento de la actividad real y del empleo, el sector exterior y la reducción del déficit y la deuda públicos, evidenciaron la solidez de la economía española en este entorno exterior y energético tan complejo.

Conviene destacar que estas medidas no constituyen un impulso fiscal generalizado para estimular la demanda agregada y exacerbar las presiones inflacionistas, sino que son, en su mayoría, medidas focalizadas en los colectivos más vulnerables. Además, algunas de ellas contienen cláusulas de expiración automáticas si los precios alcanzan un determinado umbral.

Por último, en el ágil diseño e implementación del Plan Nacional de Respuesta y de sus sucesivos paquetes de medidas, el Estado aplicó dos de los principales aprendizajes de la crisis de la COVID:

1. En términos de déficit público, es menos costoso proteger hoy que reconstruir mañana. Las medidas de apoyo evitan la destrucción de empleo, la pérdida de empresas y la caída en la trampa de la pobreza, situaciones que son muy difíciles (y costosas) de revertir con posterioridad.
2. Tras la finalización de la crisis, es fácil retirar las medidas sin necesidad de que se conviertan en permanentes. Así, por ejemplo, de los 44.000 millones de euros de gasto COVID en 2020, se pasó a apenas 5.000 M€ en 2022. Es decir, que en apenas dos años se retiraron prácticamente todos los fondos extraordinarios movilizados para combatir la crisis pandémica.

El desglose de los ingresos y gastos de 2022, en porcentaje de PIB, es el siguiente:

Cuadro 4.4. Saldo público final para el total de las AAPP
(en porcentaje de PIB, sin incluir MRR)

	2021	2022
Ingresos	43,1	42,2
Impuestos	24,3	24,6
Impuestos indirectos	12,0	11,9
Impuestos directos	11,7	12,2
Impuestos sobre el capital	0,5	0,4
Cotizaciones sociales	14,0	13,4
Resto de ingresos	4,8	4,2
Gastos	49,8	46,9
Remuneración de asalariados	12,1	11,5
Consumos intermedios	5,9	5,9
Intereses	2,1	2,4
Subvenciones	1,4	2,0
Prestaciones en efectivo	18,6	17,0
Prestaciones en especie	2,9	2,8
Recursos propios de la UE	1,1	0,9
Formación bruta de capital	2,7	2,7
Ayudas a la inversión y otras TR de K	1,9	0,9
Resto de empleos	1,0	1,0
Capacidad o necesidad de financiación	-6,7	-4,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Por sub-sectores, los saldos fueron los siguientes:

Cuadro 4.5. Saldo público final desglosado por sub-sectores
(en porcentaje de PIB)

	2021	2022
Administración Central	-6,0	-3,1
Comunidades Autónomas	0,0	-1,1
Entidades Locales	0,3	-0,1
Administraciones de la Seguridad Social	-1,0	-0,4
Total Administraciones Públicas	-6,7	-4,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En el desglose por sub-sectores de los saldos de 2022 conviene hacer un par de apreciaciones respecto de las Administraciones Territoriales. Las CCAA, por su parte, contaron en 2022 con 7.500 millones adicionales provenientes del SII IVA de 2017 y de la compensación de las liquidaciones negativas de 2020. Desde el inicio de la pandemia en 2020 las Comunidades Autónomas han contado con 37.000 millones al margen del sistema de financiación por parte del Estado para garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad. Esto convierte a España en uno de los países descentralizados que más ha protegido a sus territorios durante este periodo.

Respecto a las Entidades Locales, el saldo negativo que presentó este sub-sector en 2022 fue coyuntural y de carácter técnico. En concreto, se debe a la liquidación negativa a la que se enfrentaron las EELL, ya que en 2020, a pesar de la caída de los ingresos impositivos, el Estado mantuvo inalteradas las entregas a cuenta a las Administraciones Territoriales para que éstas pudieran seguir prestando sus servicios con calidad, lo que, en la liquidación del sistema de 2020 realizada dos años después, derivó en unas transferencias que las EELL tenían que hacer el Estado. Sin embargo, el Estado decidió compensar esa liquidación negativa de las EELL en tres años (2022, 2023 y 2024) siguiendo la ley de las Haciendas Locales. No obstante, en cumplimiento de las reglas contables, la liquidación negativa de 2020, que suma 2.907 millones, se tuvo que imputar toda en 2022. En cambio, las compensaciones del Estado a las EELL se imputarán en tres años. Este desacople es lo que explica que las EELL registrasen déficit en 2022. De hecho, si no se tuviera en cuenta ese efecto, las EELL habrían cerrado el año 2022 con un ligero superávit.

5. Año 2023

Cuadro 5.1. Principales hitos del ejercicio presupuestario 2023

Gobierno - Remisión del Programa de Estabilidad 2023-2025 a las autoridades europeas	29 abr 2022
Comisión Europea - Prórroga de la cláusula de salvaguarda para 2023	23 may 2022
Gobierno - Orden de Elaboración de los PGE 2023	9 jun 2022
Consejo UE - Recomendaciones fiscales para 2023	12 jul 2022
Gobierno - Aprobación para 2023 del LGnF y de las tasas de referencia, y solicitud al Congreso de suspensión de objetivos	26 jul 2022
Congreso - Aprobación de la suspensión de objetivos	22 sep 2022
Gobierno - Aprobación del Proyecto PGE 2023	4 oct 2022
Gobierno - Remisión del Plan Presupuestario 2023 a las autoridades europeas	15 oct 2022
Cortes - Aprobación de los PGE 2023	23 dic 2022
IGAE - Resultado presupuestario del ejercicio 2023 (<i>pendiente</i>)	mazo 2024

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

5.1 Planificación presupuestaria

El proceso presupuestario nacional para aprobar los PGE 2023 se inició con la Orden de Elaboración de 9 de junio de 2022, con la crisis de precios en su momento más álgido.

Como se ha detallado antes, la UE activó la cláusula de salvaguarda en 2020 y la prorrogó para los ejercicios 2021 y 2022. Esta decisión encontraba su fundamento en la situación económica, y en la voluntad de que la política fiscal acompañase a la actividad al menos hasta que el PIB real de la Unión Europea alcanzase su nivel pre-pandemia. Las sucesivas decisiones en este sentido, reflejadas en la Comunicación de 2 de junio de 2021, preveían mantener activa la cláusula de salvaguarda en 2022 pero desactivarla para 2023. Sin embargo, estas apreciaciones se produjeron en un contexto previo a la crisis energética y al estallido de la guerra en Ucrania, con los evidentes impactos negativos que esta situación desencadenó sobre las economías de los Estados miembros.

Ya en marzo de 2022, apenas una semana después de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, la Comisión Europea se pronunció sobre el impacto negativo que esta guerra estaba teniendo en las economías y en las cuentas públicas de los Estados Miembros. La Comisión publicó el 2 de marzo su Comunicación sobre las “Orientaciones de política fiscal para 2023”, donde ya advertía lo siguiente:

“Esta crisis corre el riesgo de afectar negativamente al crecimiento, entre otras cosas por las repercusiones en los mercados financieros, las nuevas presiones sobre los

precios de la energía, los persistentes cuellos de botella en las cadenas de suministro y los efectos sobre la confianza”.

Dado el rápido deterioro de las perspectivas económicas, el 23 de mayo la Comisión Europea comunicó la extensión de la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento también para el año 2023, justificándolo en los múltiples canales por los que la guerra estaba afectado a la economía europea: el aumento de la incertidumbre, las perturbaciones de las cadenas de suministro, la disminución del comercio, el endurecimiento de las condiciones de financiación y, sobre todo, las subidas sin precedentes de los precios de la energía. La prórroga de la cláusula de salvaguarda para 2023 pretendía proporcionar el espacio necesario para que la política fiscal nacional reaccionase a la extraordinaria situación actual, garantizando al mismo tiempo una transición suave desde el amplio apoyo a la economía durante los años de pandemia hacia un enfoque cada vez más temporal y específico compatible con la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

Con el rápido empeoramiento de las previsiones económicas y con la cláusula de salvaguarda europea también activada para 2023, el ciclo de los PGE 2023 comenzó, una vez más, con la necesidad de garantizar la debida flexibilidad a las Administraciones Públicas para diseñar una política fiscal que garantizase la recuperación económica iniciada en 2021. Por lo tanto, siguiendo un año más las directrices marcadas por la Unión Europea, España se dispuso nuevamente a activar para 2023 la cláusula prevista en nuestro ordenamiento jurídico que permite una desviación temporal de la senda de ajuste, tal y como se había hecho para los años previos. El estallido de una guerra en Europa tras más de 70 años de paz y estabilidad, y la peor crisis energética de los últimos 40 años, justificaban la declaración de emergencia extraordinaria prevista en el ordenamiento presupuestario español.

Así, el 26 de julio de 2022, el Consejo de Ministros acordó aprobar el límite de gasto no financiero para 2023, y procedió a solicitar al Congreso de los Diputados la apreciación prevista en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 LOEPSF. El Congreso apreció esta circunstancia el 22 de septiembre de 2022, quedando activada, pues, la cláusula nacional de salvaguarda por cuarto año consecutivo.

No obstante, a pesar de este escenario y de la incertidumbre existente, nuestro país mantuvo su compromiso con la estabilidad presupuestaria. De hecho, el Programa de Estabilidad remitido a Bruselas el 29 de abril de 2022 recogía una senda de reducción progresiva del déficit público, que a la vez garantizaba la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo y una recuperación inclusiva. De acuerdo con dichas previsiones, al final del horizonte de proyección, el déficit público se situaría por debajo del 3 por ciento del PIB y el nivel de deuda pública se encontraría por debajo del 110 por ciento del PIB.

En este sentido, con la suspensión de las reglas fiscales, para 2023 se volvieron a sustituir los objetivos de estabilidad por tasas de referencia. La senda contenida en el Programa de Estabilidad de abril de 2022 recogía un déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas del 3,9 por ciento para 2023. Continuaba, así, la senda descendente que implica una reducción del déficit de más del 60 por ciento desde el inicio de la pandemia en 2020, cuando las medidas de confinamiento contra la COVID y el despliegue del escudo social, especialmente los ERTE, provocaron un déficit del 10,1 por ciento del PIB.

Cuadro 5.2. Tasas de referencia para el año 2023
(en porcentaje de PIB)

	2023
Administración Central	-3,2
Comunidades Autónomas	-0,3
Entidades Locales	0,1
Administraciones de la Seguridad Social	-0,5
Total Administraciones Públicas	-3,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Si se desagrega la tasa de referencia por subsectores, se preveía una tasa de referencia actualizada del -3,2 por ciento en términos de contabilidad nacional para la Administración Central. Dicha referencia incorporaba una transferencia a la Seguridad Social por la compensación de los gastos no contributivos asumidos por dicho subsector, en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo, recogida en la Ley 21/2021, así como una transferencia equilibradora a las Entidades Locales.

Además, se otorgaba mayor margen de gasto a las CCAA, que pasaban de una tasa de referencia del -0,1 por ciento para 2023 contemplado en el Programa de Estabilidad de abril, a una nueva tasa de -0,3 por ciento. Es decir, en el Acuerdo de Consejo de Ministros de julio por el que se establecieron las tasas de referencia, se concedieron a las CCAA dos décimas más de déficit, lo que aumentaría su capacidad de inversión en políticas claves de su competencia como la sanidad, la educación o los servicios sociales.

Esas dos décimas que otorgaban más margen a las CCAA serían asumidas por la Administración Central, a las que se le reconoció una tasa de referencia más exigente al pasar de un déficit del 3,4 por ciento en 2023 recogido en el Programa de Estabilidad a una tasa del 3,2 por ciento, asumiendo, por tanto, el coste derivado de las consecuencias de la guerra igual que hizo durante la pandemia para proteger al resto de subsectores.

A las EELL se les asignó una tasa de referencia para 2023 equivalente a un superávit del 0,1 por ciento del PIB, frente al superávit del 0,2 por ciento recogido en el Programa de Estabilidad de abril. En la práctica, esto significaba que los ayuntamientos tendrían más margen para gastar su superávit.

Por último, la tasa de referencia de la Seguridad Social fue del 0,5 por ciento del PIB en 2023, similar a la de 2022. Cabe destacar la transferencia de 19.888 millones del Estado contemplada en el límite de gasto no financiero para 2023, con el objetivo de equilibrar las cuentas del sistema.

Dichas tasas de referencia para 2023 eran coherentes con las directrices de las autoridades comunitarias. En efecto, el 12 de julio de 2022, el Consejo, en su Recomendación por la que se emitía un dictamen el Programa de Estabilidad de 2022 de España, recomendó a nuestro país limitar el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo.

El siguiente hito en el procedimiento de aprobación de los PGE para 2023 fue la aprobación por parte del Consejo de Ministros del Proyecto de PGE 2023, que tuvo lugar el 4 de octubre de 2022. Dos días después, el Gobierno remitió el Proyecto a las Cortes.

El Proyecto de PGE 2023 contemplaba 266.719 millones de euros de gasto social, la mayor cifra de la historia, lo que implicaba que seis de cada diez euros de los PGE se destinaban a fortalecer los servicios públicos que benefician a la mayoría social del país. Si se incluyen los fondos europeos del PRTR, el gasto social se elevaba hasta los 274.445 millones.

Los PGE 2023 recogían también la mayor partida de la historia para pensiones, con 190.687 millones de euros, esto es, un 11,4 por ciento más. Estos recursos garantizaban la protección del colectivo de pensionistas al incluir la revalorización de las pensiones conforme al IPC en torno al 8,5 por ciento, lo que beneficiaba a más de 10 millones de personas que no perderían poder adquisitivo.

Además, los PGE 2023 incluían, por primera vez en trece años, una transferencia para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Dicha transferencia se cifraba en casi 3.000 millones de euros, procedentes del Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

Otro pilar del Estado del Bienestar, la dependencia, también veía incrementada su dotación para 2023: 620 millones adicionales, hasta alcanzar la cifra récord de 3.522 millones.

Además, ante el encarecimiento de los precios de la energía, el Proyecto de PGE 2023 recogía un incremento del 65 por ciento del bono social térmico, que alcanzaba ya los 259 millones de euros.

Por otro lado, dado que el colectivo de jóvenes era uno de los más castigados por la sucesión de crisis, los PGE 2023 continuaban la estela de los PGE 2022, de manera que las políticas de juventud se incrementaban en un 13,2 por ciento y alcanzaban los 12.741 millones. Entre las medidas específicas para este colectivo destacaban el bono de alquiler joven, creado en los PGE 2022. Esta ayuda directa de 250 euros para la emancipación de quienes tuviesen entre 18 y 35 años y bajos ingresos estaba dotada con 200 millones. Para facilitar el acceso a la vivienda, los PGE 2023 también recogían 260 millones para alquileres accesibles. Asimismo, el bono cultural joven también se extendía a 2023, lo que permitía disfrutar a quienes cumpliesen 18 años durante 2023 de 400 euros para invertir en el ámbito cultural.

Precisamente, los PGE 2023 incluían un incremento del 13,5 por ciento para la cultura, hasta superar los 1.800 millones. Por otra parte, la partida de educación marcaba un nuevo récord con un incremento del 6,6 por ciento hasta los 5.354 millones. Una vez más, la partida de becas al estudio se elevaba en 400 millones y se situaba en los 2.474 millones, la mayor dotación de la historia. La sanidad también se reforzaba con los PGE 2023, con un incremento del 6,7 por ciento hasta los 7.049 millones de euros. En esta política destacaban los 500 millones de transferencias a las CCAA en infraestructuras de atención primaria y salud mental.

En lo que respecta a la partida de infraestructuras, se incrementó un 6,7 por ciento, hasta los 12.635 millones, para avanzar en la vertebración del país.

También cabe destacar el aumento de la subvención al transporte un 25,7 por ciento hasta los 3.419 millones. Una parte del incremento se debía a la prórroga de la gratuidad del transporte público de Cercanías, Rodalies y Media Distancia, una medida que beneficia sobre todo a la clase media y trabajadora en un contexto de alza de los precios de los carburantes.

Además, la partida de I+D+i se incrementó en un 22,8 por ciento hasta alcanzar los 16.328 millones.

En cuanto a los créditos para la remuneración de empleados públicos, los PGE 2023 incorporaban el acuerdo aprobado en la Mesa General de Negociación de la Función Pública sobre revalorización salarial de los trabajadores públicos. En concreto, los PGE 2023 recogían la mejora salarial del 2,5 por ciento para dicho año, que podría aumentar hasta en un punto adicional en función del cumplimiento de diversas variables vinculadas a la inflación y al incremento del PIB nominal. El acuerdo citado contempla también un incremento del sueldo para 2024 del 2 por ciento, que podría subir hasta el 2,5 por ciento en función de la variación del IPC armonizado.

Por el lado de los ingresos, el Proyecto de PGE 2023 preveía un incremento de los ingresos no financieros del 6 por ciento respecto a la previsión de cierre de 2022 que se estimó. Esta mejora se explicaba en buena medida por el crecimiento económico, la creación de empleo y los cambios normativos en materia fiscal basados en el principio de un reparto justo de la crisis y de reclamar una mayor contribución a quienes más tienen.

Todas las medidas del paquete de medidas fiscales se incorporaron a los PGE excepto la creación del Impuesto de Solidaridad a las grandes fortunas y el límite de compensar las pérdidas en los grupos consolidados, que afectaba mayoritariamente a las grandes empresas. Estas dos medidas se tramitarían al margen de los PGE con el objetivo de que estuviesen en vigor en 2023.

Los PGE 2023 incluían la rebaja de las retenciones en el IRPF hasta rentas de 21.000 euros, así como el aumento del gravamen de las rentas de capital superiores a 200.000 y 300.000 euros, una medida para avanzar en la reducción de la brecha entre las rentas del capital y del trabajo. Asimismo, también recogía medidas que beneficiarían a los autónomos como la rebaja adicional en el IRPF de cinco puntos porcentuales en el rendimiento neto de módulos y el incremento hasta un 7 por ciento de la reducción para aquellos que tributen en estimación directa simplificada. También se incluyó la prórroga un año más de los límites vigentes de exclusión en el sistema de módulos. Respecto al Impuesto de Sociedades, se previó la rebaja del 25 al 23 por ciento del tipo de gravamen para las pymes con un nivel de facturación de hasta un millón de euros. Por último, también se recogieron rebajas del IVA al tipo superreducido de los productos de higiene femenina y los anticonceptivos.

Además, en la documentación de los PGE para 2023 se incorporaron por primera vez los 'Presupuestos verdes', un documento que analizaba la contribución de los programas de gasto de los Presupuestos al logro de los objetivos medioambientales asumidos por España. A estos documentos se añadieron los tradicionales análisis de alineamiento de las cuentas públicas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el Informe de impacto de género; y el Informe de impacto en la infancia, adolescencia y familia.

Tras las correspondientes enmiendas y debates parlamentarios, los PGE 2023 fueron aprobados por las Cortes Generales el 23 de diciembre de 2022, entrando en vigor el 1 de enero de 2023.

5.2 Ejecución presupuestaria hasta la fecha

Los resultados presupuestarios para el año 2023 completo no se conocerán hasta marzo del año que viene. Sin embargo, la ejecución presupuestaria conocida hasta la fecha permite confiar en el cumplimiento de la tasa de referencia del 3,9 por ciento del PIB de déficit para este año 2023.

En efecto, los datos mensuales hasta septiembre de Administración Central, CCAA y Administraciones de la Seguridad Social arrojan un déficit del 1,56 por ciento del PIB, la cifra más baja en más de una década.

Gráfico 5.1. Saldo público acumulado mes a mes del total AAPP (exc. EELL)
(en porcentaje de PIB)

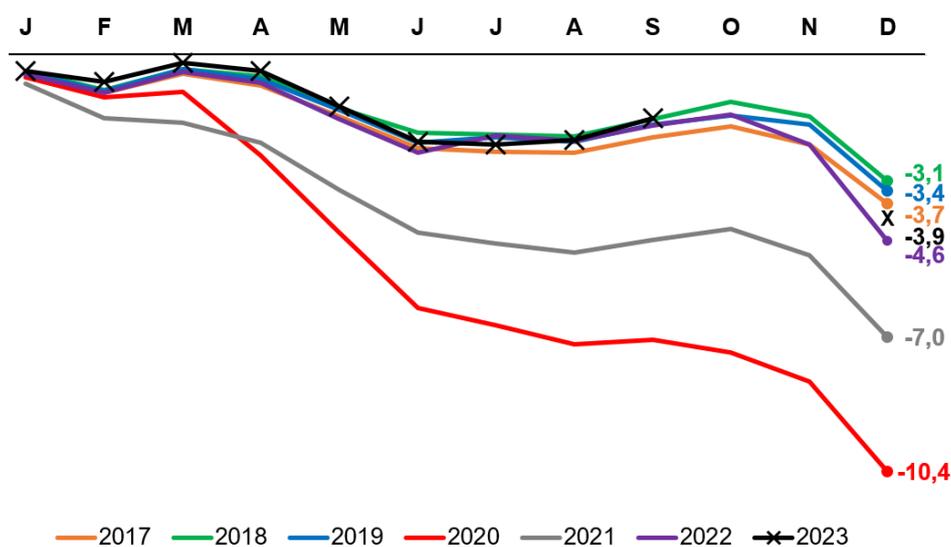
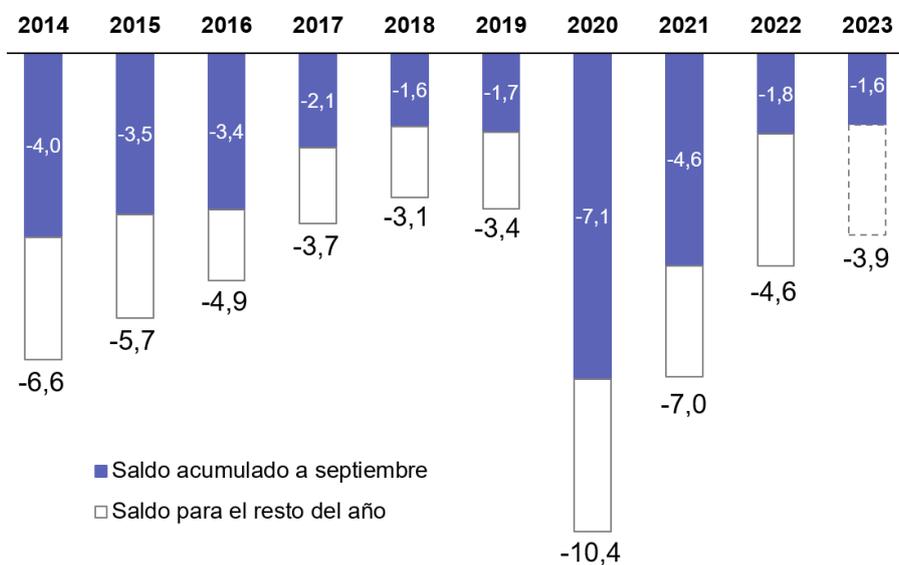
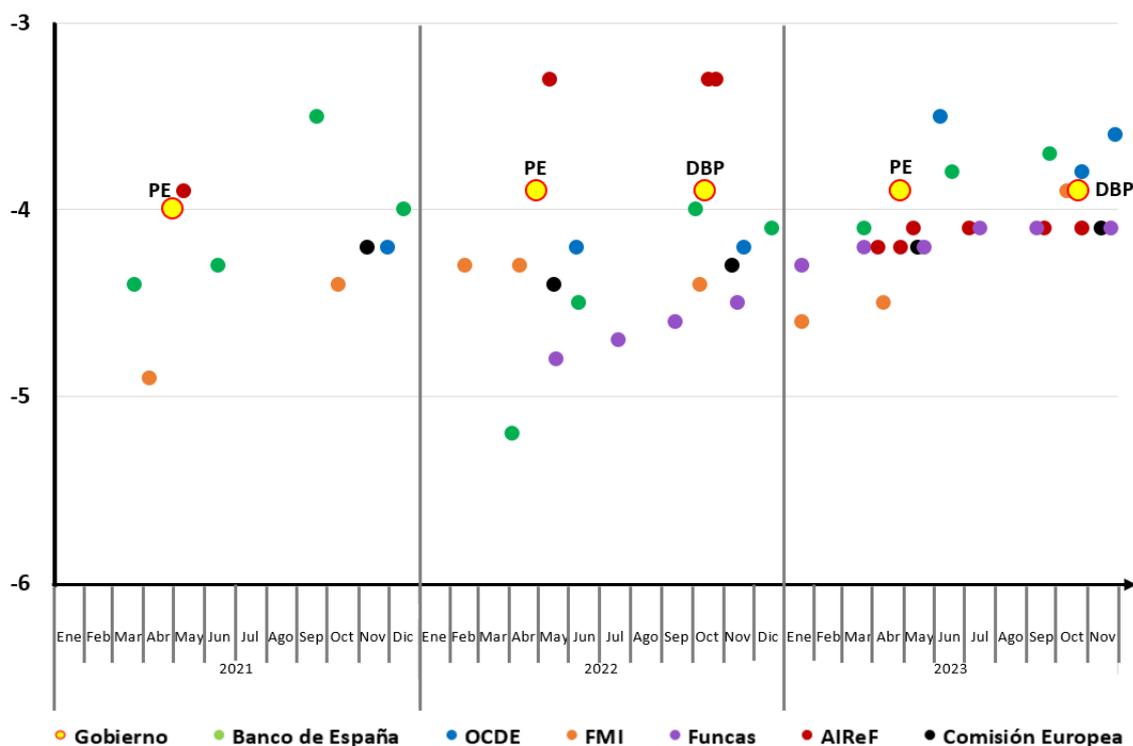


Gráfico 5.2. Saldo público acumulado a septiembre y resto del año total AAPP (exc. EELL)
(en porcentaje de PIB)



Además, las previsiones de déficit para 2023 de los diferentes analistas han ido convergiendo a lo largo del tiempo hacia la tasa de referencia del 3,9 por ciento del Gobierno, hasta el punto de que algunos de ellos prevén incluso menor déficit.

Gráfico 5.3. Evolución de las previsiones de déficit para 2023 de diferentes analistas
(en porcentaje de PIB)



Cuadro 5.3. Últimas previsiones de déficit para 2023 de diferentes analistas
(en porcentaje de PIB)

	2023
AReF (Líneas Fundamentales, 26 oct 2023)	-4,1
Comisión Europea (Previsiones Otoño, 15 nov 2023)	-4,1
FMI (Fiscal Monitor, 11 oct 2023)	-3,9
Panel Funcas (16 nov 2023)	-4,1
Banco de España (19 sep 2023)	-3,7
OCDE (Perspectivas Económicas, 29 nov 2023)	-3,6
Previsiones Plan Presupuestario (15 oct 2023)	-3,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Al igual que en el año 2022, los buenos resultados presupuestarios que estamos observando en 2023 tienen especial mérito, pues la crisis energética y de precios ocasionada por la guerra en Ucrania sigue impactando en las cuentas de empresas, hogares y Administraciones.

En los últimos meses de 2022 los precios energéticos se moderaron, siendo reemplazados como factores de aumento del nivel general de precios por otros bienes fundamentales como los alimentos, las materias primas y los bienes intermedios. Este aumento de precios, que se explicó principalmente por el impacto de la guerra sobre las cadenas de suministro y producción globales y por los aumentos previos del precio de la energía, fue especialmente relevante en los alimentos, existiendo productos de primera necesidad, como la harina, la mantequilla o el azúcar que experimentaron incrementos cercanos al 40 por ciento interanual. Además, aunque también se moderó el precio del gas natural y los carburantes, persistieron importantes elementos que hacían pensar que se revertiría esa moderación durante 2023. Con ese escenario resultó necesario seguir adoptando medidas para evitar que se produjera un efecto rebote de la inflación a la vez que se protegía a los colectivos más afectados y vulnerables, todo ello sin poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos fiscales para 2023.

Para ello, mediante el Real Decreto-ley 20/2022 de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, se adoptó un nuevo paquete de medidas con el que articular la respuesta de política económica frente a la guerra de Ucrania a partir del 1 de enero de 2023. Este paquete incluía medidas como la prórroga para todo 2023 de las rebajas tributarias energéticas, la reducción del IVA a los alimentos básicos para el primer semestre, las ayudas al gasóleo a transportistas, productores agrarios y buques pesqueros, una nueva medida de ayudas directas a personas con bajos ingresos y una nueva convocatoria de ayudas directas a los transportistas por carretera.

Unos meses después, en mayo, se aprobó el Real Decreto-ley 4/2023, por el que se adoptaron medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas. Este paquete recogía ayudas a los sectores ganadero, apícola y agrícola, así como nuevas medidas para incentivar el uso del transporte público.

No obstante, la incertidumbre ligada a la duración de la guerra y a la persistencia de las presiones al alza sobre los precios de los alimentos, las materias primas y los bienes intermedios, siguió afectando a lo largo de 2023 al conjunto de la economía europea y mundial, por lo que de cara al segundo semestre del año se hizo necesario prorrogar alguna de las medidas puestas en marcha hasta la fecha, en especial aquellas para proteger a los colectivos más afectados y vulnerables; así como adoptar nuevas medidas con la misma finalidad. De esta manera, el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de este año la rebaja del IVA de los alimentos, las ayudas al gasóleo profesional y las ayudas al transporte por carretera, entre otras medidas.

Se estima que estas actuaciones para combatir el alza de precios en 2023 tendrán un impacto en el déficit de este año de en torno a 1 punto de PIB. La estimación de déficit del 3,9 por ciento para 2023 ya prevé este impacto. Además, la mayoría de dicho coste ha tenido impacto en el primer semestre del año, que es cuando más medidas estaban en vigor (la prórroga al segundo semestre aprobada por el Real Decreto-ley 5/2023 se circunscribió a algunas medidas, no todas).

Por último, es importante resaltar que las autoridades europeas prevén que los resultados presupuestarios de España para este año 2023 cumplan con las exigencias fiscales que el

Consejo le había marcado el año previo. En efecto, 2023 fue el primer año para el que las autoridades europeas emitieron recomendaciones fiscales con contenido numérico a los Estados miembros, frente a las puramente cualitativas (o nulas) que había formulado para 2020, 2021 y 2022. En concreto, el año anterior, en su Recomendación del 12 de julio de 2022, el Consejo emitió una recomendación fiscal a España para 2023 pidiéndole que limitase el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo. Un año después, el Consejo, esta vez en su Recomendación de 14 de julio de 2023, concluyó que la ejecución presupuestaria prevista para 2023 cumpliría con dicha directriz europea. En concreto, en el recital 21 de su Recomendación, el Consejo señaló lo siguiente:

“En sus previsiones de la primavera de 2023, la Comisión estima que la orientación de la política fiscal será expansiva en 2023 (– 0,3 % del PIB), lo que supone que se mantiene la orientación expansiva de la política fiscal de 2022 (– 2,5 % del PIB). Se prevé que en 2023 el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tenga un efecto prácticamente neutro en la orientación de la política fiscal, del 0,2 % del PIB. Por lo tanto, el crecimiento previsto del gasto corriente primario financiado a nivel nacional está en consonancia con la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022.”

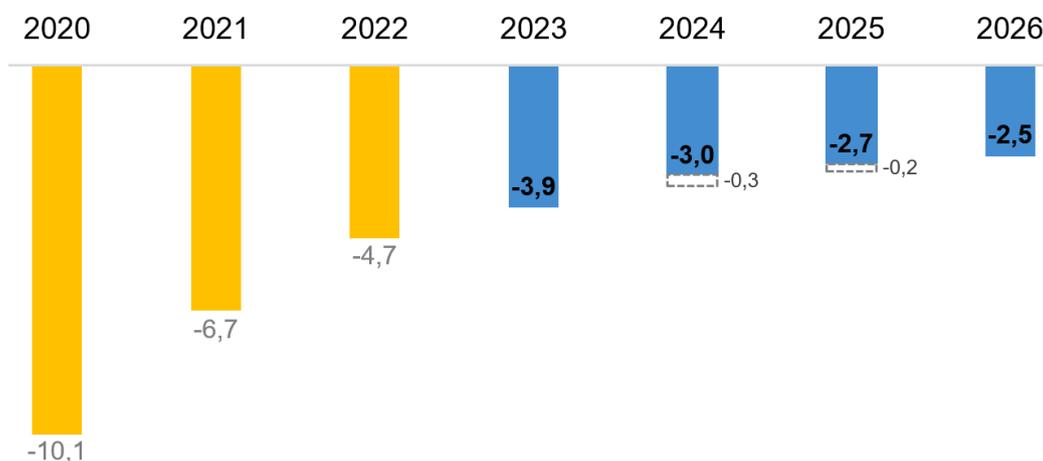
6. Trienio 2024-2026

El primer hito significativo en la planificación de las cuentas públicas para el trienio 2024-2026 tuvo lugar con la Comunicación de la Comisión Europea del pasado 8 de marzo, en la que se contenían sus “Orientaciones de política fiscal para 2024”. En estas orientaciones la Comisión advirtió que, tras cuatro años activada, se desactivaría la cláusula de salvaguarda para 2024, y anticipó que las Recomendaciones del Consejo tras los Programas de Estabilidad retomarían la forma previa a la pandemia, esto es, que las recomendaciones fiscales volverían a ser numéricas en lugar de puramente cualitativas, así como diferenciadas entre países.

La planificación presupuestaria para el trienio 2024-2026 se recogió en el documento que en nuestro ordenamiento actúa como plan presupuestario a medio plazo según el art. 29 LOEPSF, esto es, en el Programa de Estabilidad 2023-2026 remitido a las autoridades europeas por el Gobierno en abril de 2023.

Dicho Programa de Estabilidad presentó una senda de consolidación fiscal más ambiciosa que la vigente hasta dicho momento. El Programa de Estabilidad confirmó la tasa de referencia del -3,9 por ciento del PIB para 2023. Además, ante la intención anunciada por parte de las autoridades europeas de desactivar la cláusula de salvaguarda para 2024, se adelantó a dicho año el objetivo de déficit del 3,0 por ciento que sirve de umbral en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para los años 2025 y 2026 se recogió una senda de consolidación presupuestaria gradual pero firme, y compatible con la actividad económica y la justicia social y climática, buscando un equilibrio entre el refuerzo de la sostenibilidad de las finanzas públicas, la protección de los colectivos más vulnerables y el apoyo al crecimiento económico.

Gráfico 6.1. Senda de saldo público para el total de las AAPP
(en porcentaje de PIB)



Por sub-sectores, todas las Administraciones mejoran su saldo en esta senda a medio plazo. La Administración Central lo reduce progresivamente hasta el -2,8 por ciento, mientras que las CCAA, fruto de las fuertes liquidaciones positivas del sistema de financiación que recibirán en los próximos años, tienen previsto equilibrio e, incluso, superávit. Para las EELL se prevé el ligero superávit que han solido experimentar de manera continuada en los últimos años, y para las Administraciones de la Seguridad Social se prevé equilibrio presupuestario al final del período gracias a las sucesivas reformas de pensiones y de cotizaciones sociales aprobadas en los últimos años.

Cuadro 6.1. Senda de saldo público desglosada por sub-sectores
(en porcentaje de PIB)

	2023	2024	2025	2026
Administración Central	-3,1	-3,0	-2,8	-2,8
Comunidades Autónomas	-0,3	0,0	0,1	0,1
Entidades Locales	0,0	0,2	0,1	0,2
Administraciones de la Seguridad Social	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Total Administraciones Públicas	-3,9	-3,0	-2,7	-2,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Las cuentas presentadas para 2024 en el Programa de Estabilidad de abril contaron con una evaluación positiva tanto de la Comisión como del Consejo. En efecto, el Consejo, haciéndose eco del análisis de la Comisión de mayo, emitió una Recomendación el 14 de julio de este año con un dictamen sobre el Programa de Estabilidad de 2023. En el recital 25 de dicha Recomendación, el Consejo determinó lo siguiente:

“En sus previsiones de la primavera de 2023, la Comisión prevé que, si las políticas no varían, el gasto primario neto financiado a nivel nacional crezca en un 1,4 % en 2024, lo que se sitúa por debajo de la tasa de crecimiento recomendada.”

En efecto, como ya anticipó la Comisión en marzo, el Consejo volvería a utilizar referencias numéricas en sus Recomendaciones fiscales de verano. Ahora bien, a diferencia de la situación pre-pandemia, esta vez el Consejo enfocaría las referencias numéricas para 2024 en la regla de gasto, y no tanto en la regla de ajuste estructural como había hecho tradicionalmente. La razón estriba en que, como es sabido, el marco europeo de reglas fiscales se encuentra en estos momentos sometido a una profunda reforma que se espera que entre en vigor el año que viene, tras lo cual la regla de gasto primario neto se convertirá en la métrica más importante. Por ello, en sus directrices fiscales para 2024, las autoridades europeas quisieron introducir ya elementos del futuro nuevo marco, y por eso las Recomendaciones del Consejo de julio cuantificaron las directrices fiscales para el año que viene en términos de regla de gasto.

En ese sentido, la Comisión y el Consejo determinaron que España cumplía con la recomendación de política fiscal para 2024, en la medida en que el gasto primario computable (esto es, el gasto público del total de las AAPP neto de intereses, de medidas de ingresos, de gasto cíclico en desempleo, de fondos europeos y de one-offs) crecería sustancialmente por debajo del 2,6 por ciento marcado como límite.

El siguiente y más reciente hito en la planificación presupuestaria de 2024 lo constituyó el Plan Presupuestario remitido por el Gobierno a las autoridades europeas el 15 de octubre.

La elaboración del Plan Presupuestario para 2024 estuvo marcada por la situación de un Gobierno en funciones, que tenía limitada su actuación al despacho de asuntos ordinarios, salvo casos de urgencia o por razones de interés general debidamente acreditados. Por tanto, el Gobierno en funciones no podía aprobar un Proyecto de PGE para el próximo año, ni modificar objetivos de estabilidad presupuestaria, así como tampoco podía presentar iniciativas legislativas al Parlamento. Por lo tanto, no fue posible presentar un Proyecto de PGE antes de

la elaboración del Plan Presupuestario para las autoridades europeas, como sí ocurrió en los dos ejercicios anteriores.

De esta manera, el escenario incluido en el Plan Presupuestario era principalmente inercial. En este enfoque inercial, los ingresos tributarios se proyectaron para 2024 sin extender las medidas de carácter temporal que afectan a los impuestos sobre la producción con fecha de vencimiento del 31 de diciembre de 2023. Por el lado de los gastos, sí se incluyeron determinadas medidas por considerar que se adoptarán en cualquier escenario. Fue el caso de la revalorización de las pensiones para garantizar el mantenimiento de su poder adquisitivo o el incremento de retribuciones de los empleados públicos para 2024 según el acuerdo de octubre de 2022 de la Mesa General de Negociación de la Función Pública. Las tablas que se presentan en los Anexos de este documento muestran las medidas recogidas en el Plan Presupuestario que sustentan los objetivos de déficit para 2023 y 2024.

En dicho escenario inercial del Plan Presupuestario se confirmaron tanto la tasa de referencia del -3,9 por ciento para 2023, como el objetivo del -3,0 por ciento para 2024 que ya se habían recogido en la senda del Programa de Estabilidad de abril. No obstante, en el desglose por sub-sectores, el Plan Presupuestario concedió a las CCAA una décima de PIB más de saldo presupuestario para 2024, endureciendo, en contrapartida, el objetivo de déficit de la Administración Central. De esta manera, un año más, el Estado hace un esfuerzo para ceder margen fiscal a las CCAA y asegurar así la calidad de los servicios básicos que éstas prestan (recordemos que en 2020 el Estado les hizo una transferencia extraordinaria de 16.000 millones, en 2021 una de 13.500 y en 2022 una de 7.500).

Cuadro 6.2. Objetivos de saldo presupuestario para el año 2024
(en porcentaje de PIB)

	2024
Administración Central	-2,9
Comunidades Autónomas	-0,1
Entidades Locales	0,2
Administraciones de la Seguridad Social	-0,2
Total Administraciones Públicas	-3,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Además, aunque la senda de déficit para el conjunto de las AAPP del Programa de Estabilidad se ha mantenido inalterada en el reciente Plan Presupuestario, las cifras concretas de ingresos y gastos para 2023 y 2024 fueron actualizadas en dicho Plan para reflejar la nueva información disponible y los datos de recaudación y ejecución presupuestaria de la primera mitad de 2023.

Cuadro 6.3. Saldo público previsto para el total de las AAPP
(en porcentaje de PIB, sin incluir MRR)

	2023	2024
Ingresos	41,9	42,0
Impuestos	24,4	24,8
Impuestos indirectos	11,3	11,4
Impuestos directos	12,7	13,1
Impuestos sobre el capital	0,4	0,3
Cotizaciones sociales	13,5	13,6
Resto de ingresos	4,1	3,6
Gastos	45,8	45,0
Remuneración de asalariados	11,1	11,0
Consumos intermedios	5,7	5,7
Intereses	2,4	2,5
Subvenciones	1,6	1,2
Prestaciones en efectivo	17,1	17,0
Prestaciones en especie	2,7	2,7
Recursos propios de la UE	0,9	0,9
Formación bruta de capital	2,6	2,6
Ayudas a la inversión y otras TR de K	0,7	0,7
Resto de empleos	0,9	0,8
Capacidad o necesidad de financiación	-3,9	-3,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Por el lado de los ingresos, y sin contar MRR (por su neutralidad en déficit), se prevé que en el año 2023 se alcance una ratio de ingresos públicos sobre el PIB del 41,9 por ciento, lo que equivale a un total de 612.462 millones de euros en el conjunto de Administraciones Públicas, según los criterios de contabilidad nacional.

Las estimaciones para los impuestos indican que alcanzarán los 356.052 millones de euros en el 2023, reflejando un crecimiento dinámico del 7,6 por ciento. Sin embargo, este crecimiento es más moderado en comparación con el aumento del 11,6 por ciento registrado en el 2022, un año en el que los ingresos experimentaron un fuerte crecimiento.

Este dinámico crecimiento de los impuestos se explica por dos factores principales. En primer lugar, el sólido crecimiento de la economía española, que en el cuadro macroeconómico que acompañó al Plan Presupuestario se estimaba en un 2,4 por ciento para el 2023. En segundo lugar, las variables nominales muestran un comportamiento más dinámico que las reales, con una estimación de crecimiento del PIB nominal del 8,5 por ciento.

Es esencial tener en cuenta que estas previsiones fiscales incluyen los impactos previstos para el año 2023 de las medidas tributarias adoptadas hasta la fecha para mitigar los efectos de la escalada de precios de la energía, como la suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, la reducción del tipo del IVA en electricidad y gas, y la reducción del Impuesto Especial sobre la Electricidad; también la rebaja del IVA, disminuyendo el tipo reducido del 4 por ciento al 0 por ciento para determinados productos alimenticios, y en otros casos como el aceite y las pastas se ha rebajado el tipo del 10 por ciento al 5 por ciento. Estas medidas han tenido un impacto negativo en la recaudación prevista de los impuestos sobre la producción e importaciones y están programadas para mantenerse vigentes hasta el 31 de diciembre de 2023.

Adicionalmente, los ingresos proyectados para el año 2023 se verán impulsados positivamente por el efecto de medidas tributarias adoptadas en años anteriores, como la modificación del límite de las aportaciones a los planes de pensiones y el establecimiento de la tributación mínima en el Impuesto sobre Sociedades, incluidos en los PGE 2022 y la limitación a la compensación de pérdidas en grupos establecida en la Ley 38/2022.

También ha contribuido positivamente el impacto diferencial de medidas pasadas destinadas a mitigar los efectos de la COVID. Además, han contribuido al aumento en la recaudación prevista la introducción de nuevos impuestos, como el Impuesto Especial sobre Envases de plástico no reutilizables y el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas. Finalmente, deben mencionarse, aunque no computa su impacto positivo sobre los impuestos, pero sí sobre los recursos -dada su naturaleza no tributaria-, los gravámenes temporales tanto energético como sobre entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

Si analizamos la evolución de los distintos componentes de la recaudación tributaria, observamos una asimetría en la evolución de los impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos muestran tasas de crecimiento muy dinámicas, en línea con las alcanzadas en el 2022, mientras que los impuestos indirectos experimentan una importante ralentización en comparación con el año anterior, principalmente debido a las rebajas impositivas implementadas por el Gobierno.

En detalle, los impuestos sobre la renta, patrimonio y otros ascienden a 185.887 millones de euros, lo que representa un incremento del 12,8 por ciento en comparación con 2022, aunque ligeramente inferior al 14,8 por ciento registrado el año anterior. Destaca el comportamiento de la recaudación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes, que muestra un dinámico crecimiento impulsado por la positiva evolución de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo y actividades económicas, apoyado en el crecimiento esperado del empleo total del 2,2 por ciento y la remuneración total con una tasa de variación del 7,4 por ciento -en paralelo al incremento de la reducción del rendimiento neto del trabajo para los contribuyentes con menores rentas-. Además, contribuyen positivamente a esta dinámica evolución los dividendos y los intereses de las cuentas bancarias.

Por su parte, el Impuesto sobre Sociedades experimenta un notable crecimiento debido al buen resultado de los beneficios en 2023 y de la declaración anual del 2022. A diferencia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las medidas aprobadas en el 2022, como la limitación de pérdidas o la tributación mínima, han tenido un impacto positivo en la recaudación de este impuesto.

La recaudación de los impuestos sobre la producción e importaciones experimentará una ralentización en el crecimiento, con un 2,6 por ciento, en contraste con el dinámico crecimiento

del 9,4 por ciento del 2022, explicado en gran parte por las medidas adoptadas por el ejecutivo con el objetivo de frenar la escalada de precios. El Impuesto sobre el Valor Añadido, aquel con mayor peso en los impuestos sobre la producción e importaciones, también presenta una ralentización en comparación con el año anterior, debido a la desaceleración esperada en el gasto en consumo final privado del 1,5 por ciento y el deflactor del gasto en consumo final privado del 4,4 por ciento, así como a las medidas adoptadas por el Gobierno para mitigar el aumento de los precios.

Los impuestos sobre los productos también muestran un crecimiento débil, influido en gran parte por las reducciones impositivas y la evolución de los deflatores. Por otro lado, la introducción del nuevo Impuesto Especial sobre Envases de plástico no reutilizables contribuye positivamente y contrarresta el impacto de las rebajas impositivas.

En cuanto a los ingresos para el año 2024, el Plan Presupuestario contemplaba, como decíamos, un escenario inercial, sin tener en cuenta las medidas de carácter temporal que afectan a los impuestos sobre la producción con fecha de vencimiento del 31 de diciembre de 2023. Para 2024, se proyecta que los ingresos totales del conjunto de las Administraciones Públicas representen un 42,0 por ciento del PIB, ascendiendo a 648.660 millones de euros en términos de contabilidad nacional, un leve incremento que refleja la apuesta del Gobierno por reducir el diferencial con la media europea de forma progresiva y equilibrada. Se estima que los impuestos alcancen los 382.755 millones de euros, lo que implica un incremento del 7,5 por ciento en comparación con el año 2023.

Desglosando por partidas, los impuestos sobre la renta, patrimonio y otros experimentarán el mayor crecimiento, estimándose que alcancen los 202.162 millones de euros, lo que implica un aumento esperado del 8,8 por ciento. Esto representa, sin embargo, una moderada ralentización en comparación con el 12,8 por ciento alcanzado en el ejercicio anterior. La recaudación prevista por el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas y de los no Residentes se verá respaldada por la previsión de un crecimiento del 5,4 por ciento en la remuneración total, el aumento de las pensiones y el efecto positivo de las medidas tributarias adoptadas en el pasado, que tendrán un impacto diferencial positivo. El Impuesto sobre Sociedades también experimentará un crecimiento dinámico, aunque a tasas menores que las alcanzadas en el ejercicio anterior. El buen desempeño de este impuesto se deberá en parte al efecto positivo de medidas aprobadas en el pasado, como la limitación de la compensación de pérdidas en grupos.

Los impuestos sobre la producción e importaciones crecerán a tasas dinámicas del 6,3 por ciento, en contraste con el crecimiento del 2,6 por ciento estimado para 2023, alcanzando un total de 175.305 millones de euros. Esta evolución se explica tanto en términos de escenario inercial, como por la evolución estimada del consumo final nacional privado y del deflactor del gasto en consumo final privado, que se espera que alcance el 2,5 por ciento y 3,9 por ciento respectivamente. Dentro de las subcategorías que conforman los impuestos indirectos, destaca especialmente la fuerte recuperación de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los impuestos sobre los productos, con tasas de crecimiento muy dinámicas y significativamente superiores a las alcanzadas en 2023 debido a las razones mencionadas anteriormente. En cambio, los impuestos sobre la producción, que tienen un peso menor dentro de los impuestos indirectos, mostrarán un crecimiento mucho más moderado.

Las cotizaciones sociales previstas para 2023 en el Plan Presupuestario reflejan, en parte, la buena evolución observada en la primera mitad del año, que se explica, entre otras cosas, por la fortaleza del mercado laboral (auspiciada por la reforma laboral), el crecimiento de la remuneración total de asalariados (a lo que han contribuido las sucesivas subidas del SMI) y

las medidas de ingresos adoptadas en el marco de la reforma del sistema de pensiones (principalmente el Mecanismo de Equidad Intergeneracional). Para 2024 se prevé una tasa de crecimiento inferior a la de 2023, pero aún robusta (6,4 por ciento), como consecuencia del dinamismo del mercado de trabajo reflejado en el escenario macroeconómico y de la entrada en vigor de medidas de ingresos adicionales (adecuación de la base máxima de cotización).

Para el resto de recursos se prevé que alcancen un peso en el PIB del 4,1 por ciento para 2023, debido, fundamentalmente, al crecimiento de los ingresos por intereses y por dividendos de entidades públicas. Para 2024 se estima una caída de esta rúbrica que se explica principalmente por la expiración de los ingresos por el fondo europeo REACT-EU.

Por el lado de los gastos, y sin tener en cuenta el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, su peso en el PIB continuará descendiendo ligeramente en el horizonte 2023-2024: 45,8 por ciento del PIB para el actual ejercicio y 45,0 por ciento para el siguiente.

El gasto en remuneración de asalariados proyectado para 2023 y 2024 refleja el Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI, firmado en octubre de 2022 entre los sindicatos de la función pública y el Gobierno.

Los consumos intermedios, por su parte, crecen a tasas inferiores a las observadas en 2021 y 2022, aunque aún presentan incrementos considerables debido a la penetración de la inflación en los consumos y contratos de las Administraciones Públicas. No obstante, se prevén crecimientos inferiores a los del PIB nominal, por lo que su peso sobre éste se reduce al 5,7 por ciento en ambos años.

El gasto en intereses para 2023 mantendrá, previsiblemente, el peso en el PIB del 2,4 por ciento con que cerró en 2022, aunque en niveles aumenta con respecto al ejercicio anterior. Para 2024 se prevé un aumento hasta el 2,5 por ciento del PIB, como consecuencia de la progresiva traslación a la deuda pública española de los mayores tipos de interés del Banco Central Europeo.

Las subvenciones recogen una caída considerable de gasto en 2023 y en 2024. Esta es la rúbrica en la que se registran la mayoría de las medidas extraordinarias de gasto adoptadas como consecuencia de la guerra en Ucrania, por lo que la caída de 2023 refleja un menor coste de las medidas que en el año en que estalló la guerra, y la caída de 2024 se explica por la expiración de las medidas a finales del actual ejercicio.

El gasto en transferencias sociales se compone, principalmente, del gasto en transferencias en efectivo, cuyo principal componente son las pensiones. En la proyección para 2023 y 2024, éstas evolucionan conforme a tres componentes: el efecto colectivo (entrada de nuevos pensionistas), el efecto sustitución (mayor pensión media de los que entran al sistema frente a los que salen) y el efecto revalorización (actualización de las pensiones conforme a la media del crecimiento interanual del IPC entre diciembre del año $t-2$ y noviembre del año $t-1$). El otro componente de las transferencias sociales son las transferencias en especie, referidas, principalmente, al gasto en farmacia y en conciertos sanitarios y educativos; en las previsiones para 2023 y 2024 las transferencias en especie tienen un peso en el PIB del 2,7 por ciento para ambos años.

La inversión pública, reflejada en la rúbrica de formación bruta de capital, presenta un peso del 2,6 por ciento en el PIB en 2023 y 2024, mostrando la preservación de la inversión nacional (a la que se tendría que añadir la inversión del PRTR financiada con los fondos de recuperación europeos).

Por último, la rúbrica de ayudas a la inversión y otras transferencias de capital muestra una caída en 2023 debido a un menor coste de las medidas energéticas con respecto al año anterior.

La Comisión Europea publicó el pasado 21 de noviembre su Opinión sobre el Plan Presupuestario español, evaluándolo positivamente. En concreto, la Comisión estima que las previsiones de España para 2024 cumplirían con las directrices fiscales de la Recomendación del Consejo del pasado 14 de julio, que pidió a nuestro país limitar en 2024 el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional a un máximo del 2,6 por ciento. En concreto, el recital 15 de la Opinión de la Comisión sobre el Plan español señala lo siguiente:

“Según las previsiones de otoño de 2023 de la Comisión, el gasto primario neto con financiación nacional de España aumentará un 2,1% en 2024, por debajo de la tasa de crecimiento máxima recomendada. Esto coincide con lo recomendado por el Consejo”

De hecho, según la propia Comisión Europea, sólo siete países de la eurozona cumplen plenamente con todas las exigencias fiscales de la UE para 2024, entre ellos España.

En fin, a todos estos esfuerzos de consolidación presupuestaria que van a permitir a nuestro país alcanzar en 2024 el déficit máximo del 3 por ciento permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se suman los ejercicios de evaluación del gasto (o *spending reviews*) realizados por la AIReF para mejorar la eficiencia, calidad y composición de las finanzas públicas. Desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública se hace un seguimiento detallado del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la AIReF en estos *spending reviews*. Según el último Informe de Seguimiento del Ministerio, publicado en marzo de este año, de las aproximadamente 300 recomendaciones formuladas por la AIReF, casi dos tercios habrían sido ya implementadas por los diferentes órganos de las Administraciones Públicas.

Anexo 1: medidas discrecionales de ingresos adoptadas/anunciadas por el Estado y la Seguridad Social

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Tipo de medida	Medida	Descripción	Código ESA	Tipo de medida	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
IRPF	Incremento del IRPF	Se incrementan dos puntos los tipos impositivos sobre la base general para los contribuyentes que tengan rentas superiores a 300.000 euros. Así mismo, el tipo sobre la base del ahorro se incrementará en tres puntos porcentuales para las rentas del ahorro superiores a 200.000 euros. Para 2023 se incrementa en un punto el tipo de gravamen a las rentas de más de 200.000 euros y en dos puntos a las rentas de más de 300.000 euros.		Resto	Ley PGE año 2021 y Ley PGE año 2023	131.000.000	339.000.000		204.000.000
	Modificación límite aportaciones planes pensiones	Para aportaciones a planes privados, se reduce el límite máximo a 1.500 €. Para contribuciones a Planes de Empresa, el límite se amplía hasta 10.000 €		Resto	Ley PGE año 2021 y Ley PGE año 2022		352.000.000	74.000.000	
	Medidas para autónomos	Gastos de difícil justificación en estimación directa y reducción adicional de módulos		Resto	Ley PGE año 2023			-306.000.000	155.000.000
	Aumento reducción rendimientos del trabajo	Ampliación beneficiarios reducción hasta los 21.000 euros de salario bruto		Resto	Ley PGE año 2023			-1.565.000.000	-316.000.000
	Ampliación deducción por maternidad	Extensión de la deducción a madres desempleadas y no cotizantes		Resto	Ley PGE año 2023			-118.000.000	-102.000.000
	Cambios en tarifas, mínimos y deducciones de las CCAA	Medidas adoptadas por las CCAA en los tramos autonómicos del IRPF 2022		Resto	Leyes PG CCAA año 2023			-1.677.000.000	170.000.000

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Tipo de medida	Medida	Descripción	Código ESA	Tipo de medida	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
	Compensación rebaja precio alquiler y deducción en rehabilitación energética de vivienda	Se introducen nuevas medidas compensatorias a arrendadores y para fomentar la mejora energética de las viviendas		COVID	RDL 35/2020		-7.000.000	-102.000.000	
	Medidas para paliar efectos de la pandemia	Opción de cambio a estimación directa en pagos fraccionados, no cómputo días estado alarma en módulos, aumento reducción general rendimiento AE al 20% / 35% (hostelería)		COVID	RDL 15/2020 y RDL 35/2020	-184.000.000	177.000.000	73.000.000	
Impuesto Sociedades	Limitación exención doble imposición	Limitación de las exenciones a los dividendos y plusvalías al 95%. Se elimina la posibilidad de aplicar esta exención a aquellas que no ostenten al menos un 5% de participación en la filial.		Resto	Ley PGE año 2021	79.000.000	333.000.000		
	Tributación mínima	Pago mínimo del 15% (18%) de la base imponible positiva para empresas con CN>20 millones de euros y para todos los grupos		Resto	Ley PGE año 2022			540.000.000	
	Régimen especial	Régimen especial de las Illes Balears		Resto	Ley PGE año 2023				-133.000.000
	Otras medidas	Ampliación deducción por producciones cinematográficas extranjeras, subida tipo gravamen SOCIMI		Resto	RDL 17/2020 y RDL 34/2020	-15.000.000	11.000.000	27.000.000	
	Tributación pymes	Reducción de tipo a sociedades con cifra de negocios inferior a 1 millón de euros		Resto	Ley PGE año 2023				-292.000.000
	Tributación grupos	Limitación a la compensación de pérdidas en grupos		Resto	Ley 38/2022			840.000.000	609.000.000

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Tipo de medida	Medida	Descripción	Código ESA	Tipo de medida	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
	Medidas para paliar efectos de la pandemia	Opción de cambio a estimación directa en pagos fraccionados, ampliación límite temporal aplicación provisión pérdidas		COVID	RDL 15/2020	44.000.000		18.000.000	
IVA	Subida tipo bebidas azucaradas	Subida de tipo a bebidas azucaradas al 21%		Resto	Ley PGE año 2021	314.000.000	75.000.000		
	Rebaja tipo productos higiene femenina	Rebaja al 4% productos de higiene femenina		Resto	Ley PGE año 2023			-21.000.000	-3.000.000
	Rebajas tipos compras sanitarias	Tipo 0 a productos sanitarios de lucha COVID, rebaja al 4% mascarillas quirúrgicas, PCR y vacunas		COVID	RDL 15/2020, 34/2020, 35/2020 y 20/2022	9.000.000	77.000.000	58.000.000	154.000.000
	Medidas para paliar efectos de la pandemia	Opción de cambio a estimación directa en simplificado, no cómputo días estado alarma en simplificado, aumento reducción general rendimiento AE al 20% / 35% (hostelería)		COVID	RDL 15/2020 y RDL 35/2020	-63.000.000	96.000.000	3.000.000	
	Rebaja tipo IVA electricidad	Rebaja al 10% desde julio 2021 y al 5% desde septiembre hasta diciembre 2023		Guerra Ucrania/Crisis energética	RDL 12/2021, 29/2021, 6/2022, 11/2022 y 20/2022	-509.000.000	-1.313.000.000	-514.000.000	1.016.000.000
	Rebaja tipo IVA gas, madera y pellets	Rebaja al 5% desde octubre 2022 hasta diciembre de 2023		Guerra Ucrania/Crisis energética	RDL 17/2022 y 20/2022		-219.000.000	-307.000.000	397.000.000
	Rebaja tipo IVA alimentación	Rebaja al 0% para los productos al 4% y al 5% en aceites y pasta hasta junio de 2023		Guerra Ucrania/Crisis energética	RDL 20/2022			-1.450.000.000	1.350.000.000
Impuestos Especiales	Plásticos de un solo uso	Nueva figura impositiva aprobada en abril 2022		Resto	Ley 7/2022			630.000.000	58.000.000

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Tipo de medida	Medida	Descripción	Código ESA	Tipo de medida	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
	IE Electricidad	Rebaja tipo del 5,11% al 0,5% desde septiembre 2021 hasta diciembre de 2023		Guerra Ucrania/Crisis energética	RDL 17/2021, 29/2021, 6/2022, 11/2022 y 20/2022	-336.000.000	-1.705.000.000		1.032.000.000
Otros impuestos y gravámenes	Impuesto sobre Primas de Seguros	Subida tipo del 6% al 8%		Resto	Ley de Presupuestos Generales del Estado año 2021	476.000.000	46.000.000		
	Impuesto sobre Transacciones financieras	Grava un 0,2% la compra de acciones españolas cotizadas de empresas con capitalización bursátil superior a 1.000 millones		Resto	Ley 5/2020 del Impuesto sobre Transacciones Financieras	296.000.000	-84.000.000		
	Impuesto sobre Servicios Digitales	Grava al 3% los ingresos por servicios de publicidad online, intermediación en línea y la venta de datos obtenidos de información proporcionada por el usuario		Resto	Ley 4/2020 del Impuesto sobre determinados Servicios Digitales	166.000.000	61.000.000		
	Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas	Impuesto complementario del Impuesto sobre el Patrimonio para gravar con una cuota adicional los patrimonios de las personas físicas de cuantía superior a 3.000.000 de euros en los ejercicios 2022 y 2023.		Resto	Ley 38/2022			619.000.000	21.000.000
	Impuesto sobre Valor Producción energía eléctrica	Exoneración de pago de retribuciones por electricidad incorporada desde julio 2021 a diciembre 2023		Guerra Ucrania/Crisis energética	RDL 12/2021, 29/2021, 6/2022, 11/2022 y 20/2022	-760.000.000	-3.399.000.000		1.100.000.000
	Gravamen temporal a energéticas y bancos	Prestación patrimonial no tributaria sobre la facturación (energéticas) y el margen de intereses y comisiones (bancos) en los ejercicios 2022 y 2023		Guerra Ucrania/Crisis energética	Ley 38/2022			2.900.000.000	

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Tipo de medida	Medida	Descripción	Código ESA	Tipo de medida	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Seguridad Social	Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional	Cotización adicional del 0,6%, que se incrementa progresivamente en una décima anual hasta llegar al 1,2% en 2029. Recaudación de 0,20% del PIB en 2023 y del 0,24% en 2024		Resto	RDL 2/2023			2.922.394.422	780.552.254
	Adecuación de la base máxima de cotización del sistema	La base máxima de cotización se actualizará anualmente en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior, y adicionalmente, desde 2024 hasta el año 2050, en 1,2 puntos porcentuales cada año. Recaudación de 0,02% del PIB en 2024		Resto	RDL 2/2023				308.578.890

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Anexo 2: medidas discrecionales de gasto adoptadas/anunciadas por el Estado

En niveles. Un signo positivo es deterioro de déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Control microbiológico en aguas residuales	Control microbiológico en aguas residuales como indicador epidemiológico de alerta temprana de propagación de COVID-19.	P2	En ejecución	Resto	2.095.059	1.761.191
Adaptación al IV Convenio Colectivo único de la AGE	Modificación de las condiciones de las ayudas otorgadas con cargo a convocatorias realizadas por el Ministerio de Universidades dirigidas a estudiantes universitarios, personal investigador, y/o profesores, como consecuencia de lo establecido en el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación, así como lo establecido en el IV Convenio Colectivo único.	D1	En ejecución	Resto	139.706	558.824
Medidas en materia de Recuperación de la Biodiversidad y espacios naturales protegidos en la Isla de La Palma (Real Decreto-Ley 20/2021)	Declaración de interés general las obras de reparación, consolidación y modernización, así como las de mejora de la conectividad de las infraestructuras hidráulicas para garantizar el necesario suministro de agua para riego y otros usos en las zonas afectadas por los siniestros a que se refiere el artículo 1 de este real decreto-ley.		En ejecución. RDL 20/2021	Resto		10.000.000
	Financiación adicional para la convocatoria de proyectos de I+D+i. AEI. Convocatoria 2020	D1	Concedido	Resto	10.000.000	
	Financiación adicional para la convocatoria de proyectos de I+D+i. AEI. Convocatoria 2021	D1	Concedido	Resto	20.000.000	
Medidas del Plan de Choque para la Ciencia y la Innovación	Aumento del 30% en Programas Juan de la Cierva y Ramón y Cajal (2020) AEI	D1	Concedido	Resto	6.123.333	
	Apoyo ICTS Y ESFRI. Convocatoria Lifewatch	D1, D3	En ejecución	Resto	6.740.546	
Medidas del Plan de Choque para la Ciencia y la Innovación	Apoyo ICTS Y ESFRI. Buque Oceanográfico Multipropósito de Alcance Global para la flota del IEO		En ejecución	Resto	25.410.000	10.775.506
Medidas complementarias reparación daños Volcán La Palma(Real-Decreto Ley 28/2021)	Ayudas directas para la compensación de los perjuicios producidos a titulares de explotaciones agrarias		Pendientes de transferir a la CA	Resto	10.000.000	

En niveles. Un signo positivo es deterioro de déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Volcán de la Palma	Ejecución por la Dirección General de Carreteras del MITMA de las obras de emergencia para la reposición de la carretera LP-213 afectada por la colada de lava		En ejecución	Resto	13.096.360	
Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía.	Exención de cánones y tarifas de utilización del uso del agua		En ejecución	Resto	57.000.000	
	Subvención del coste del agua desalada		En ejecución	Resto	15.241.339	
Estrategia para la conservación y gestión del lobo (Canis Lupus) y su convivencia con las actividades del medio rural, junto con sus instrumentos de aplicación	Subvenciones gestionadas a CC.AA., derivadas de Acuerdo de Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, para paliar daños producidos por el lobo ibérico a la ganadería extensiva y para realizar medidas preventivas en la gestión del lobo ibérico		Finalizado 2022 transfiriéndose 15,23 M€ y pendiente trasferencia partida 2023	Resto	20.000.000	
Medidas urgentes de apoyo al sector agrario por la sequía (Real- Decreto Ley 4/2022)	Línea de ayuda en régimen de concesión directa para operaciones de financiación		En ejecución	Resto	13.688.925	
	Financiación de avales en explotaciones agrarias (art.7)		En ejecución	Resto	156.987	
Mantenimiento del poder adquisitivo de los empleados públicos	En el año 2023 las retribuciones del personal al servicio del sector público experimentarán un incremento global fijo del 2,5% respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022. Además, para este mismo año, se prevén incrementos adicionales en función de la evolución del IPCA y del PIB. Así, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de octubre de 2023 se ha aprobado un incremento adicional del 0,5 por ciento, con efectos de 1 de enero de 2023. Si el incremento del PIB nominal igualase o superase el estimado por el Gobierno en el cuadro macroeconómico que acompaña a la elaboración de la presente ley de Presupuestos, se aplicará un aumento retributivo complementario del 0,5 por ciento. Para 2024 está previsto un incremento salarial fijo del 2 por ciento, pudiendo incrementarse en un 0,5 por ciento adicional en función de la evolución del IPCA.		Artículo 19.2 Ley PGE 2023	Resto	4.631.000.000	4.746.000.000
Subsidio de RENFE		D.3p		Resto	600.000.000	600.000.000

En niveles. Un signo positivo es deterioro de déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Medidas La Palma				Resto	10.617.000	
Medidas urgentes de apoyo al sector agrario por la sequía (Real- Decreto Ley 5/2023 y 4/2023)	Línea de ayuda en régimen de concesión directa para operaciones de financiación		En ejecución	Resto	40.000.000	
	Financiación de avales en explotaciones agrarias (art.7)		En ejecución	Resto	3.000.000	
Medidas La Palma	Ayudas catástrofe Volcán de La Palma		Finalizado	Resto	23.100.000	
Marco de actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor	Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, gestionadas por la Fundación Biodiversidad, para mejora ambiental en las explotaciones ganaderas de la Cuenca Vertiente del Mar Menor		Propuesta	Resto		20.000.000
Compensación a RENFE por los servicios de transporte ferroviario prestados en Cataluña. (RENFE).	Liquidación por los servicios de 2022 en Cataluña. (RENFE) Pendiente		D.A. 83ª LPGE 2023. Pendiente.	COVID/ Resto	40.097.000	
	Liquidación por los servicios de 2021 en Cataluña. (RENFE)		D.A. 95ª LPGE 2022. Finalizado	COVID		
Mejora de la protección de los trabajadores aislados y/o infectados	IT: Los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19 tendrán la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social.	D62	En ejecución	COVID	118.712.992	
Mantenimiento del empleo	Prestación ERTES	D62	En ejecución	COVID	20.000.000	
Prorroga de los contratos de trabajo suscritos con cargo a financiación de convocatorias públicas de recursos humanos en el ámbito de la investigación y a la integración de personal contratado en el Sistema Nacional de Salud.	Prórroga contratos gestionado por la ISCIII que tengan prevista su finalización entre el día 2 de abril de 2021 y el día 1 de abril de 2023 (disposición adicional sexta Ley 2/2021, de 29 de marzo) .	D1	En ejecución	COVID	639.188	
	Prórroga contratos gestionado por la AEI que tengan prevista su finalización entre el día 2 de abril de 2021 y el día 1 de abril de 2023 (disposición adicional sexta Ley 2/2021, de 29 de marzo) .	D1	En ejecución	COVID	4.300.000	

En niveles. Un signo positivo es deterioro de déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Prórroga de los contratos predoctorales	Prórroga de los contratos predoctorales financiados con ayudas de convocatorias del Programa de Formación del Profesorado universitario (RD Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 y Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19)		En ejecución	COVID	11.320.309	5.740.506
Asegurar viabilidad empresas	Línea para la Reestructuración de deuda financiera. 2do Tramo: Reestructuración deuda financiera créditos ICO		En ejecución	COVID	2.999.852.000 disponibles hasta mayo 2023	
Medidas Sectoriales	Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos	D.75 y/o D.92	En 2021 se firmaron 21 convenios para la ejecución de 21 Planes de Sostenibilidad	COVID	23.000.000	
Reequilibrio económico - transporte regular de viajeros	Reequilibrio económico de los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general por carretera de competencia estatal.(*)		Art. 2 RDL 37/2020. Finalizado	COVID	56.410	
Concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera entre Madrid, Molina de Aragón, Guadalajara, Teruel y Valencia.	Contrato tramitado por emergencia para mantener el servicio en un itinerario cuyo concesionario entró en concurso de acreedores y cuya demanda debía cubrirse como servicio esencial en tiempos de pandemia		Finalizado	COVID	43.231	
OSP RENFE	Liquidación por los servicios de 2020 (RENFE)		Contrato formalizado en diciembre de 2018. Aprobada Adenda Nº2 en diciembre de 2021.	COVID	35.300.000	
	Liquidación por los servicios de 2021 (RENFE)		Contrato formalizado en diciembre de 2018. Aprobada Adenda Nº2 en diciembre de 2021.	COVID	30.507.600	
	Liquidación por los servicios de 2022 (RENFE)		Contrato formalizado en diciembre de 2018. Pendiente de aprobación Adenda Nº5. Aprobada incremento techo de gasto 22/08/23	COVID	71.600.000	71.600.000

En niveles. Un signo positivo es deterioro de déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Bonificación al carburante focalizada en transportistas por carretera				Medidas Ucrania	685.000.000	
Bonificación al carburante focalizada en productores agrarios				Medidas Ucrania	190.000.000	
Bonificación al carburante focalizada en buques pesqueros				Medidas Ucrania	120.000.000	
Ayudas gasóleo Canarias (art 28 RDL 20/2022)		D.3p		Medidas Ucrania	302.548	
Subsidio RENFE viajes en media distancia OSP y Avant (RDL 4/2023)	Real Decreto-ley 4/2023. Artículo 31			Medidas Ucrania	30.000.000	
Subsidio RENFE viajes en servicios comerciales (RDL 4/2023)	Real Decreto-ley 4/2023. Artículo 32			Medidas Ucrania	20.000.000	
Subsidio Interrail (RDL 4/2023)	Real Decreto-ley 4/2023. Artículo 33			Medidas Ucrania	2.500.000	
Ayudas directas al transporte por carretera				Medidas Ucrania	72.000.000	
Ayudas directas al transporte marítimo	Real Decreto ley 20/2022, artículo 33, 17.21 441N, suplemento al 442, concepto que ya existía 1732 441N 442 Compensación económica a Empresas Públicas o privadas de transporte marítimo por la prestación del servicio de navegaciones de interés público Real Decreto Ley 5/2023, artículo 155 (prórroga medidas)	D.3p	En ejecución	Medidas Ucrania	100.375.000	
Ayudas directas al sector primario (agricultura, ganadería y pesca)				Medidas Ucrania	973.095.797	

En niveles. Un signo positivo es deterioro de déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Reducción de los peajes de acceso a las redes de electricidad	Compensación al Sistema Eléctrico, consecuencia de la reducción de peajes a consumidores electrointensivos. Dichas medidas están recogidas en el artículo 1 del 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 en Ucrania.	D.3p	Ejecutado el presupuesto para 2022 según la cifra indicada. Ejecutado el presupuesto para 2023 según la cifra indicada, sin perjuicio de nuevas medidas antes del cierre del ejercicio.	Medidas Ucrania	112.500.000	
Ayudas directas a empresas gasintensivas	Ayudas a instalaciones o sectores de elevado consumo de gas natural para compensar del incremento de costes debido al aumento excepcional en los precios de gas		En ejecución	Medidas Ucrania	26.000.000	
Actuaciones de almacenamiento subterráneo de gas	Compensación al Sistema Gasista, por las medidas de fomento de almacenamiento subterráneo de gas natural. Dichas medidas están recogidas en la disposición adicional segunda del 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 en Ucrania. Y prorrogadas según art.9 RDL 20/2022.	D.3p	Ejecutado el presupuesto para 2022 según la cifra indicada. Ejecutado en 2023 la cifra de 6.334.750,00 euros referidos al año gasista cerrado. Fiscalizando en octubre 2023 un importe de 17.375.647,50 euros referidos al nuevo año gasista. Serán necesarios al menos 5.791.884 euros en 2024 (informe Intervención Delegada).	Medidas Ucrania	23.710.398	
Compensación de energía a operadores ferroviarios	Real Decreto-Ley 6/2022, artículo 27.	D.3p	Finalizado	Medidas Ucrania	240.000	
Aumento de las subvenciones a los seguros agrarios				Medidas Ucrania	82.485.000	

En niveles. Un signo positivo es deterioro de déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Ayudas relacionadas con el sector de la automoción	Subvención nominativa a la Comunidad Autónoma de Cataluña para la financiación de actuaciones para facilitar el desarrollo del ecosistema del vehículo eléctrico y conectado regulada en el Real Decreto 1043/2022, de 27 de diciembre de 2022. Subvención nominativa a la Comunidad Autónoma de Valencia para el programa de apoyo público para el desarrollo de una fábrica de baterías regulada en el real decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre. Programa de ayudas para el desarrollo de proyectos innovadores en el sector de la automoción.		Subvención nominativa a C.A. de Cataluña: Pago ordenado en diciembre de 2022 (29,3 mill. €) Subvención nominativa a C.A. de Valencia: Pago ordenado en agosto de 2023 (90 mill. €) Programa de ayudas para el desarrollo de proyectos innovadores en el sector de la automoción (40 mill. €): En ejecución	Medidas Ucrania	130.000.000	
Limitación revisión tarifas autopistas de peaje titularidad AGE	Subvención extraordinaria y temporal del pago de peajes en las autopistas de la Red de Carreteras del Estado al objeto de que el usuario soporte únicamente una subida del 4% en 2023, con recuperación de la tarifa legal en tres años		En ejecución	Medidas Ucrania	24.300.000	27.200.000
Aumento del 15% del Ingreso Mínimo Vital				Medidas Ucrania	103.000.000	
Ayudas directas a individuos con rentas bajas				Medidas Ucrania	333.000.000	
Aumento del 15% de las pensiones no contributivas				Medidas Ucrania	180.000.000	
Subvención de la factura de gas	Compensación a las Comercializadores de Último Recurso de gas natural, por los máximos establecidos en las tarifas de último recurso y la creación de una tarifa de último recurso aplicable a comunidades de propietarios de hogares. Dichas medidas están recogidas en los artículos 1 y 2 del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)", así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía.	D.3p	Ejecutado el presupuesto para 2022 según la cifra indicada.	Medidas Ucrania	1.032.000.000	

En niveles. Un signo positivo es deterioro de déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Actuaciones de ejecución inmediata en las cuencas	Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.			Medidas Ucrania	35.540.642	
Ayudas a refugiados				Medidas Ucrania	167.529.000	
Otras				Medidas Ucrania	22.400.000	

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Ministerio de Industria, comercio y Turismo, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Ministerio del Interior, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Ministerio de Universidades

Anexo 3: medidas discrecionales de gastos e ingresos adoptadas/anunciadas por las Comunidades Autónomas

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Gastos_1	Medidas de gestión/planificación personal y reducción retribuciones	D1	En fase de ejecución	Resto	-295.796.712	89.112.121	-287.195.373	-390.361.498
Gastos_2	Acuerdos de no disponibilidad		En fase de ejecución	Resto	-51.979.211			
Gastos_3	Gastos farmacéuticos derivados de la compra centralizada de medicamentos	D63	En fase de ejecución	Resto		4.000.000	4.000.000	10.000.000
Gastos_4	Otras medidas en materia de farmacia y productos sanitarios	D63	En fase de ejecución	Resto	249.470.000	-249.883.100	134.490.000	18.062.500
Gastos_5	Medidas de ahorro relacionadas con prestación de servicios y suministros	P2	En fase de ejecución	Resto		7.302.960	40.289.400	3.045.324
Gastos_6	Otras medidas del capítulo II	P2	En fase de ejecución	Resto	30.130.770	46.857.770	6.892.496	38.494.026
Gastos_7	Ahorro intereses mejora condiciones mecanismos de financiación	D41	En fase de ejecución	Resto				
Gastos_8	Otras del capítulo IV	D75	En fase de ejecución	Resto	-77.288.370	-31.066.100	-112.161.342	96.311.958
Gastos_9	Otras del capítulo VII	D92, D99	En fase de ejecución	Resto	-130.000.000	-19.757.990	-122.231.630	
Gastos_10	Resto de medidas (inversiones)	P51	En fase de ejecución	Resto	-18.300.000	-5.870.000	5.870.000	
Ingresos_1	Impuesto Renta Personas Físicas y otros directos	D51	En fase de ejecución	Resto	-67.061.730	13.741.076	-613.389.096	-1.728.586.980
Ingresos_2	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	D91	En fase de ejecución	Resto	222.391.031	-91.977.797	-71.782.433	-297.424.739
Ingresos_3	Impuesto sobre el Patrimonio	D5	En fase de ejecución	Resto	6.876.980	20.216.100	-109.854.490	-24.056.970

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Ingresos_4	Impuestos medioambientales	D29	En fase de ejecución	Resto	168.060.015	25.731.764	241.721.360	380.948
Ingresos_5	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	D21	En fase de ejecución	Resto	-23.646.959	-270.997.107	-6.875.000	-1.400.000
Ingresos_6	IGIC AIEM	D21	En fase de ejecución	Resto	4.873.965			
Ingresos_7	Otros tributos	D29	En fase de ejecución	Resto	6.058.371	54.969.285	-35.776.739	31.455.781
Ingresos_8	Naturaleza no tributaria	P51	En fase de ejecución	Resto	-183.656.172	28.775.100	82.147.911	-20.630.713
Comunidades Autónomas excluyendo las adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19 y las relativas a la crisis derivada de la guerra de Ucrania					-159.868.023	-378.845.917	-843.854.936	-2.264.710.363
Gastos_1	Medidas en materia de personal	D1	Ejecutadas	COVID	4.536.661	47.144.362		
Gastos_2	Medidas en materia de servicios y suministros	P2	Ejecutadas	COVID	98.730.673	103.193.720		
Gastos_3	Ayudas y subvenciones corrientes a familias en materia de servicios sociales	D62, D63	Ejecutadas	COVID	193.628.694	182.979.654		
Gastos_4	Otras ayudas y subvenciones corrientes a familias	D62, D63	Ejecutadas	COVID	-223.392.499	397.918.567		
Gastos_5	Ayudas y subvenciones corrientes a empresas e instituciones	D3, D7, D9	Ejecutadas	COVID	-799.875.771	2.385.534.534		
Gastos_6	Ayudas y subvenciones de capital	D92,D99	Ejecutadas	COVID	-75.603.205	371.286.352		
Gastos_7	Inversiones	P51	Ejecutadas	COVID	47.144.961	65.328.659		
Ingresos_1	Aplazamientos y fraccionamientos (efectos ajustes por recaudación incierta)	D9	En fase de ejecución	COVID	481.444.677	-192.801.157	-32.000.000	

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Tipo de medida	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Ingresos_2	Bonificaciones y reducciones, exenciones y deducciones, modificación de tipos	D21,D29	Ejecutadas	COVID	-16.063.708	185.774.065		
Comunidades Autónomas derivadas directamente de la pandemia de COVID-19					-289.449.517	3.546.358.755	-32.000.000	
Gastos_1	Otras del capítulo IV	D75	En fase de ejecución	crisis Ucrania / energética		-14.705.390	3.482.130	11.590.620
Gastos_2	Otras del capítulo VII	D92, D99	En fase de ejecución	crisis Ucrania / energética		-9.068.610	7.000.000	
Gastos_3	Resto de medidas (inversiones)	P51	En fase de ejecución	crisis Ucrania / energética		-7.638.000	7.638.000	
Ingresos_1	Impuesto Renta Personas Físicas y otros directos	D51	En fase de ejecución	crisis Ucrania / energética		-2.269.000	-13.817.000	13.817.000
Ingresos_2	Otros tributos	D29	En fase de ejecución	crisis Ucrania / energética		-103.082.920	-107.962.930	206.313.560
Ingresos_3/Gastos 4	Medidas complementarias de bonificación de transporte	P1 / D62, D63	En fase de ejecución	crisis Ucrania / energética		-132.474.590	-384.519.070	516.993.660
Comunidades Autónomas derivadas de la guerra de Ucrania y la crisis energética						-269.238.510	-488.178.870	748.714.840
Total Comunidades Autónomas					-449.317.540	2.898.274.327	-1.364.033.806	-1.515.995.523

Notas:

- Las medidas complementarias de bonificación de transporte se han incluido en una categoría independiente, por razones de homogeneidad, si bien pueden afectar a recursos y empleos.
 - Se entiende que las medidas adoptadas como consecuencia de la guerra de Ucrania y la crisis energética se agotan en 2023, de manera que en 2024 los efectos que figuran en la tabla indican la reversión de los impactos registrados en 2022 y 2023, ya que se computan en términos diferenciales. Por esta razón, en las comunidades de régimen común, los efectos de las medidas de IRPF de carácter puntual adoptadas como consecuencia de la guerra y la crisis energética se incluyen en el bloque de medidas comunes, ya que se producen en ejercicios posteriores, dadas las características del sistema de financiación.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Anexo 4: medidas discrecionales de gastos e ingresos adoptadas/anunciadas por las Entidades Locales

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Tipo de medida	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Gastos_1	Cap. 1. Gastos de personal. Reducción costes de personal y modificaciones en las organizaciones de las CCLL	D1	Resto	En fase de ejecución	-15.877.869	-26.149.598	-8.890.213	-11.357.589
Gastos_2	Cap. 2 Compras de bienes y servicios. Revisión de contratos y remunicipalización	P2	Resto	En fase de ejecución	-1.505.658	2.381.679	-4.518.810	-8.285.279
Gastos_3	Cap. 1, 2 y 4, Gastos corrientes no incluidos en los anteriores, exc. gastos financieros. Otras medidas de reducción de gastos corrientes	D1; D7; P2	Resto	En fase de ejecución	-57.493.557	41.960.534	-324.342.646	-326.514.279
Gastos_4	Cap. 6 Gastos de inversión. Inejecución de inversiones	P5	Resto	En fase de ejecución	35.036.525	-33.540.407	-25.797.834	-4.441.413
Gastos_5	Cap. 6 y 7. Gastos de capital. Otras medidas de gastos de capital	D9	Resto	En fase de ejecución	65.229.567	31.198.191	-466.351.654	-205.108.077
Ingresos_1	Cap. 1, 2 y 3 Ingresos. Medidas tributarias y de gestión tributaria (*)	D2; D5	Resto	En fase de ejecución	-51.239.228	-228.472.433	282.686.780	587.301.424
Ingresos_2	Cap. 1, 2, 3, 4 y 5 Ingresos corrientes no incluidos en los anteriores. Otras medidas relativas a ingresos corrientes	D44; P51	Resto	En fase de ejecución	57.491.599	90.059.688	378.187.738	214.849.099
Ingresos_3	Cap. 6 y 7, Ingresos de capital. Por enajenación de inversiones y transferencias de capital	P51	Resto	En fase de ejecución	26.301.296	50.538.885	289.727.311	163.019.282
Entidades Locales, excluyendo las adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19					57.942.674	-72.023.461	120.700.672	409.463.168
Gastos_1	Cap. 1. Gastos de personal. Contratación de personal para servicios públicos básicos	D1	COVID	Ejecutadas	-4.064.204	82.450.690		
Gastos_2	Cap. 2 Compras de bienes y servicios. Contratación fundamentalmente para servicios públicos básicos y asistencia social primaria	P2	COVID	Ejecutadas	195.313.236	173.658.110		
Gastos_3	Cap. 4 Transferencias corrientes. Protección social y apoyo al comercio, turismo, a las PYMEs y al transporte público	D7	COVID	Ejecutadas	47.890.082	428.686.288		

En términos de impacto con valor diferencial sobre el año anterior. Un signo negativo es deterioro del déficit

Euros

Medida	Descripción	Código ESA	Tipo de medida	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2021	Impacto presupuestario 2022	Impacto presupuestario 2023	Impacto presupuestario 2024
Gastos_4	Cap. 4 Transferencias corrientes. Inversiones fundamentalmente en los ámbitos de servicios públicos básicos y asistencia social primaria	P5	COVID	Ejecutadas	42.391.183	16.352.936		
Gastos_5	Cap. 7 Gastos de transferencias de capital. Fundamentalmente, en protección social y apoyo al comercio, turismo y a las PYMEs	D9	COVID	Ejecutadas	17.091.670	17.312.682		
Ingresos_1	Cap. 1, 2 y 3 Ingresos. Beneficios fiscales en tributos locales aprobados por las CCLL (no se incluyen los efectos de la actividad económica)	D2; D5	COVID	Ejecutadas	-132.292.893	100.462.500		
Entidades Locales adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19					166.329.074	818.923.206		
Total Entidades Locales					224.271.747	746.899.745	120.700.672	409.463.168

Fuente: Líneas fundamentales de presupuestos de 2024, presentados hasta 15 de septiembre de 2023; Ministerio de Hacienda y Función Pública