

ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

2023-2026

REINO DE ESPAÑA



NIPO: 094-20-080-9

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado

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

1. Introducción

La economía española ha mostrado una notable resiliencia en un contexto internacional complejo

El fuerte crecimiento de la economía española desde 2021 se mantiene hasta el primer trimestre de 2023 a pesar del complejo entorno internacional, gracias al impulso del sector exterior y a las inversiones y reformas del Plan de Recuperación. En un año 2022 marcado por la fuerte subida de los precios de la energía y las materias primas, la economía española registró un crecimiento del PIB del 5,5% por segundo año consecutivo, superando ampliamente todas las previsiones y mostrando una notable resiliencia que refleja el cambio estructural derivado de la estrategia de política económica seguida desde 2018. Este crecimiento, impulsado por la demanda interna y las exportaciones, ha llevado a una mejora del empleo y el paro, de la posición de inversión internacional neta y de las finanzas públicas, con ratios de déficit y de deuda por debajo de lo previsto en el Programa de Estabilidad 2022.

Las medidas adoptadas y, en particular, la “solución ibérica” para desacoplar los precios mayoristas de electricidad de los costes internacionales del gas, han situado la inflación en España entre las más bajas de la Unión Europea. En efecto, la inflación bajó 5 puntos en el segundo semestre de 2022, amortiguando el impacto negativo de la guerra sobre los hogares y llevando a una mejora de la competitividad empresarial que se ha reflejado en ganancias de cuota de mercado de las exportaciones, incluso en un contexto de ralentización del comercio internacional.

El ciclo económico iniciado tras la pandemia presenta rasgos muy diferentes del pasado, con fuerte creación de empleo de calidad, un saldo positivo de cuenta corriente y una significativa mejora de los saldos fiscales. En efecto, frente a la década perdida tras la Gran Crisis Financiera de 2008, la respuesta ágil y eficaz a los diferentes shocks vividos y el apoyo europeo han permitido ir corrigiendo los desequilibrios arrastrados durante décadas y acelerar un proceso de modernización y cambio estructural que proporcionará mayor crecimiento potencial y resiliencia en los próximos años.

Mejora del empleo, de la inversión, del sector exterior y los saldos fiscales

El dinamismo de la actividad y la reforma laboral están llevando a un fuerte crecimiento del empleo, más estable y de mejor calidad. La ocupación registró en 2022 su mayor crecimiento en 15 años, mientras la tasa de temporalidad se ha reducido con rapidez y se acerca ya a la media europea. El dinamismo del mercado de trabajo se mantiene en 2023 con una aceleración de la creación de empleo, como refleja la Encuesta de Población Activa del primer trimestre. Ya hay casi 20,5 millones de personas trabajando y se han creado más de 1 millón de puestos de trabajo respecto a la situación previa a la pandemia. El paro juvenil está en mínimos históricos, la actividad en niveles máximos cercanos a los 23,6 millones de personas y ha mejorado la estabilidad y calidad del empleo, que crece de manera diferencial en las actividades relativas a la nueva economía digital y la ciencia.

A diferencia de anteriores episodios históricos de alza del precio de la energía y otras materias primas, España mantiene un superávit de balanza de pagos por

cuenta corriente, que alcanzó el 1,5% del PIB en 2022. El dinamismo de las exportaciones, que se manifiesta tanto en bienes como en servicios no turísticos, explica este saldo positivo, que ha mejorado la posición financiera frente al resto del mundo, reforzando la resiliencia de la economía.

La estrategia fiscal de España está haciendo compatible el crecimiento de la actividad y del empleo con la reducción del déficit y la deuda públicos por debajo de los objetivos fiscales. En efecto, la fuerte actividad y creación de empleo, la lucha contra el fraude y el afloramiento de la economía sumergida han permitido un aumento de los ingresos públicos, que alcanzaron el 43,0%¹ del PIB en 2022. Por su parte, el gasto público se redujo en 2,8 puntos con respecto al año anterior, hasta el 47,8% del PIB, a pesar de las medidas desplegadas para amortiguar el impacto de la inflación. Por partidas, destaca la reducción en el gasto por transferencias de capital, al haberse reducido las ayudas directas a empresas adoptadas durante el periodo del COVID, y la estabilización de las transferencias corrientes, debido a la reducción del desempleo.

La ratio de deuda pública sobre el PIB se redujo en 2022 en casi cinco puntos con respecto a 2021, situándose dos puntos por debajo del objetivo fijado en el Programa de Estabilidad 2022. Incluso tras haber empleado 1,7 puntos del PIB en financiar la respuesta al impacto de la guerra durante 2022, el déficit público se situó en el 4,8% del PIB, logrando una reducción de cinco puntos en dos años y cumpliendo ampliamente por tercer año consecutivo con el objetivo de la senda fiscal.

Una agenda de reforma estructural impulsada por los fondos europeos Next Generation EU

La buena marcha de la economía española responde a la orientación de la política económica desplegada desde 2018, impulsada por las inversiones y reformas del Plan de Recuperación y basada en tres grandes ejes: responsabilidad fiscal, justicia social y reformas estructurales progresistas, mirando al futuro. Estos principios rectores han guiado tanto las medidas extraordinarias adoptadas para enfrentarse al COVID y al shock energético como el diseño del Plan de Recuperación. A pesar de los intensos cambios y eventos inesperados a los que ha estado sometida la economía mundial durante los últimos años, la política económica aplicada ha permitido ir abordando lo urgente y, en paralelo, fijar una senda de crecimiento económico sostenible e inclusivo a largo plazo.

El conjunto de reformas adoptadas desde 2018 está transformando la función de producción de la economía española, acelerando el proceso de transición ecológica y digital y corrigiendo los desequilibrios arrastrados durante décadas, especialmente en el ámbito del mercado laboral. Este proceso de modernización ya está transformando la función de producción de la economía española, reduciendo en más de 2 puntos del paro estructural, en más de 5 puntos en la temporalidad y reorientando el esfuerzo inversor hacia la transición verde y digital. En efecto, la inversión en I+D+i ha aumentado un 25% gracias a la capacidad tractora del sector público y al apetito inversor del sector privado, con un aumento notable en intangibles y

¹ Estas cifras contemplan los ingresos y gastos vinculados con el Plan de Recuperación, en línea con los datos de ejecución presupuestaria reportados por la IGAE.

capital humano. La producción energética para autoconsumo se ha multiplicado por 5. Las reformas adoptadas han permitido abordar el desempleo estructural y la dualidad, dos de las principales debilidades de la economía española. Esta evolución está siendo acompañada por una mejora del capital humano: aumento del alumnado de Formación Profesional en más de un 20% y un aumento significativo de los empleados con habilidades digitales.

Durante los próximos años, el efecto multiplicador de las reformas irá aumentando progresivamente, hasta reducir el paro estructural al 9,0% y alcanzar un crecimiento potencial del 1,6% a partir de 2024, el doble del estimado para la economía española en 2018 (0,8%). En 2022 la economía española registró ya un crecimiento potencial del 1,2%, gracias al impulso y al liderazgo de España en la transición ecológica, la digitalización del tejido empresarial y la transformación del mercado laboral. En 2026, último año del periodo de previsión, el paro estructural (NAWRU) se situaría en el 9,0% mientras que la tasa de temporalidad y el peso del empleo en el ámbito tecnológico y digital habrían convergido ya a niveles de la zona euro.

Foco en la desigualdad y la justicia social

El desempleo, la precariedad laboral y los bajos salarios han sido durante años el factor más importante de desigualdad en la economía española. La política económica desplegada desde 2018 ha reducido la desigualdad a través de dos canales. Por un lado, las reformas estructurales han transformado el mercado laboral, lo que ha permitido que aumente la afiliación a la Seguridad Social en más de 1 millón de trabajadores, los asalariados indefinidos superen los 14 millones y el paro juvenil se haya reducido en más de 5 puntos. Por otro lado, un aumento del salario mínimo del 40%, la introducción del Ingreso Mínimo Vital, así como las medidas extraordinarias adoptadas durante los últimos años para mitigar los efectos más negativos del COVID y el impacto de la guerra han reducido la pobreza y contribuido a sostener los ingresos de los hogares más vulnerables.

A pesar de los shocks del COVID y energético, la política económica ha conseguido reducir la desigualdad y el riesgo de pobreza hasta los niveles previos a la Gran Crisis Financiera de 2008. De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida 2022, la desigualdad medida por el índice de GINI se ha reducido hasta los niveles alcanzados en 2007. La positiva evolución del mercado laboral y las medidas sobre la distribución de la renta han jugado un papel determinante en la consecución de estos resultados.

Con el fin de garantizar un reparto justo del impacto de la guerra, se establecieron dos gravámenes transitorios sobre los beneficios extraordinarios de las compañías energéticas y los grandes bancos. Dichos gravámenes aportarán unos ingresos estimados de 2.900 millones de euros anuales, que permitirán compensar la bajada de los tipos del IRPF para las rentas más bajas, el cheque de 200 euros para las familias de clase media para amortiguar el alza de los precios de los alimentos y las medidas de apoyo a sectores y familias vulnerables.

Estabilidad financiera

El sector bancario español ha vivido una intensa reestructuración tras la Gran Crisis Financiera. Fruto del proceso de saneamiento y concentración, los indicadores de liquidez y solvencia de las entidades de crédito muestran una posición sólida, al igual que sucede con las empresas de servicios de inversión y las entidades aseguradoras y fondos de pensiones.

La rápida subida de los tipos de interés ha supuesto una presión importante para aquellos hogares y empresas con créditos hipotecarios a tipo variable. Si bien las hipotecas a tipo variable representan el 70% del stock de crédito pendiente, el volumen se ha reducido significativamente en la última década. El 70% de las hipotecas suscritas en 2021 y 2022 lo son a tipo fijo y no se aprecia por el momento un aumento de la mora bancaria, ni en hipotecas ni en la cartera de crédito en general. Para mitigar el incremento del coste de financiación de los hogares más vulnerables, a lo largo de 2022 se ha reforzado el Código de Buenas Prácticas de deudores hipotecarios², rebajando el tipo de interés aplicable durante el periodo de 5 años de carencia, permitiendo la posibilidad de una segunda reestructuración y ampliando el periodo de solicitud de la dación en pago de la vivienda habitual. También, se han incorporado medidas para hogares en riesgo de vulnerabilidad como consecuencia del rápido incremento de la cuota hipotecaria sobre su renta, por la subida del Euribor, incluyendo la congelación de la cuota y el alargamiento hasta 7 años del plazo de amortización del crédito. Finalmente, durante 2023 se han eliminado las comisiones por amortización anticipada o por conversión de las hipotecas de tipo variable a tipo fijo.

En cuanto al sector empresarial no financiero, su apalancamiento se sitúa en niveles bajos en términos históricos. Las importantes ayudas públicas durante la pandemia, a través de los ERTes, la prestación de autónomos, las transferencias directas y el apoyo a la liquidez proporcionado por los 140.000 millones de euros de crédito con aval público a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) han permitido mejorar la solvencia de las empresas y alargar el vencimiento de su deuda, moderando su necesidad de crédito en el contexto actual de subida de tipos de interés. La baja mora de estos créditos con respecto a lo avalado muestra la rápida recuperación de los balances empresariales, especialmente en los sectores más golpeados por la pandemia.

En cuanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas, la gestión prudente del Tesoro en un entorno de bajos tipos de interés permite ahora suavizar el efecto del cambio de la política monetaria sobre la carga de intereses. En efecto, la vida media de la deuda está en torno a los 8 años, que permite limitar la necesidad de refinanciación anual al 13% de la cartera y la carga de intereses representa un 2,4% del PIB, un nivel reducido en términos históricos. Todo ello, junto al aumento del PIB potencial y la reducción del saldo primario, refuerza la sostenibilidad a largo plazo de la deuda pública.

² Real Decreto-ley 19/2022

Perspectivas positivas en un contexto de incertidumbre

Con toda la prudencia derivada del incierto contexto internacional, todo apunta a que la economía española se mantendrá en una senda de crecimiento robusto durante el periodo 2023 – 2026, impulsada por el empleo, la demanda interna y el Plan de Recuperación. La acumulación de ahorro por parte de los hogares durante la pandemia y la buena marcha del empleo refuerzan su situación patrimonial, lo que permitirá que se mantenga una senda de consumo positiva a pesar del endurecimiento monetario y en un entorno de moderación de las tensiones inflacionistas. El mercado laboral mantendrá su dinamismo a lo largo del periodo de previsión, con la creación de más de un millón de empleos adicionales y el descenso de la tasa de paro por debajo del 10% en 2026. Por su lado, el sector exterior mantendrá una contribución ligeramente positiva durante gran parte del periodo de previsión. La competitividad de las exportaciones españolas y la mayor eficiencia en la inversión mantendrán el superávit estructural de la cuenta corriente y la generación anual de capacidad de financiación al resto del mundo por parte de la economía española.

La caída de los precios energéticos y la bajada de la inflación permitirán ir retirando durante 2023 y 2024 las medidas extraordinarias de apoyo en respuesta al impacto de la guerra. De hecho, durante el primer semestre del año ya se han retirado algunas medidas de alcance general, manteniéndolas de forma temporal solo para los sectores más afectados (por ejemplo, limitando las ayudas al combustible a los sectores del transporte, agricultura, ganadería y pesca).

De acuerdo con las previsiones del Banco de España, la caída de los precios energéticos y la eficacia de las medidas adoptadas reducirán la inflación en 2023 – 2024 hasta situarse por debajo del 2% en 2025. Si bien el presente Programa de Estabilidad es consistente con esta vuelta de la inflación a su nivel de medio plazo, una mayor resistencia a la baja de la inflación en la zona euro y el consiguiente endurecimiento de las condiciones financieras en el área representan el principal riesgo del escenario macroeconómico planteado.

La buena marcha de la economía y la política fiscal responsable permiten adelantar un año, a 2024, la vuelta del déficit público al nivel del 3% del PIB y el descenso de la ratio de deuda pública por debajo del 110% del PIB. En un entorno de vuelta de la inflación a su nivel de largo plazo y aceleración del crecimiento potencial, la senda fiscal planteada para 2023 – 2026 sitúa el déficit público en el 3% ya en 2024 y supone una reducción acumulada de 1,6 puntos en el saldo estructural primario, con una reducción sostenida de la ratio de deuda pública sobre el PIB. Todo ello resultará en una mejora de la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

El gasto público en pensiones será del 14,0% del PIB en promedio en el período 2022 – 2050. La evolución de determinadas partidas del gasto público se verá condicionada a largo plazo por el envejecimiento de la población. Las proyecciones de gasto ligado al envejecimiento contemplan ya de manera plena la reforma del sistema de pensiones, que ha incorporado medidas orientadas a garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas, a incentivar una salida tardía del mercado y a reforzar la sostenibilidad financiera del sistema.

Además de la mejora de las variables cuantitativas, cabe señalar la mejora de la eficacia del gasto público. En línea con las reformas previstas en el Plan de Recuperación, se han puesto en marcha nuevos procesos de revisión y evaluación y se han reforzado los organismos competentes, con el fin de implementar una cultura de evaluación sistemática y continua para seguir mejorando el impacto y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Frente a las previsiones del Programa de Estabilidad enviado en abril de 2022, el presente Programa de Estabilidad 2023-2026 incorpora el mayor crecimiento del PIB y la mayor bajada de los ratios de déficit y deuda sobre el PIB para 2022, poniendo de manifiesto el buen comportamiento de la economía española y la prudencia en la elaboración de las previsiones. La estabilización de la tasa de variación del deflactor del PIB en torno al 2% se ha retrasado del periodo 2024 – 2025 hasta el periodo 2025 – 2026. En relación con los componentes del PIB y con el resto de las variables, no se aprecia ningún caso de cuatro desviaciones importantes consecutivas, descartando sesgos sistemáticos en la elaboración de los escenarios macroeconómicos de los últimos años.

Índice de contenidos

1. Introducción	2
2. Perspectivas macroeconómicas.....	14
2.1. Principales factores de crecimiento en 2022	14
2.2. Evolución macroeconómica reciente.	18
2.3. Medidas de política económica	24
2.3.1. Reformas estructurales 2018 – 2022	24
2.3.2. Medidas extraordinarias frente al shock inflacionista 2022 – 2023.....	28
2.4. Evolución de indicadores complementarios al PIB	29
2.4.1. Indicadores sociales	29
2.4.2. Panel de indicadores	30
2.5. Escenario macroeconómico 2023-2026.....	31
2.6. Riesgos del escenario macroeconómico 2023 – 2026.....	36
3. Saldo presupuestario y medidas	41
3.1. Las administraciones públicas en 2022	41
3.1.1. Evaluación ex post de las previsiones de 2022.....	51
3.2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.....	52
3.2.1. El presupuesto del Estado para 2023	53
3.2.2. El Presupuesto de la Seguridad Social	60
3.3. Estrategia fiscal 2023-2026	61
3.3.1. Medidas para combatir la crisis de precios derivada de la guerra de Ucrania	63
3.3.2. Estrategia fiscal “nacional” 2023-2026	66
3.3.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	77
3.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal	80
3.4.1. Comunidades Autónomas (CC.AA.).....	83
3.4.2. Entidades Locales (EELL).....	86
3.4.3. Reforma del Sistema de Financiación	90
3.5. Comparativa con las previsiones de la Comisión Europea 2023 - 2024	90
3.6. Previsiones de deuda	91
3.7. Orientación de la política fiscal	92
4. La sostenibilidad de las finanzas públicas y escenarios de sensibilidad.....	94
4.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo	94
4.2. Pasivos contingentes.....	102

4.3. Escenarios de riesgos y análisis de sensibilidad: déficit y deuda.....	104
5. Desviaciones frente al Programa de Estabilidad 2022 – 2025	106
5.1. Principales desviaciones	106
5.2. Identificación de sesgos sistemáticos.....	106
6. Marco institucional y calidad de las finanzas públicas.....	110
6.1. Marco reglamentario fiscal.....	110
6.2. Calidad de las finanzas públicas	110
6.2.1. Mejora de la eficacia del gasto público.....	111
6.2.2. Alineamiento de los PGE con los ODS de la Agenda 2030	114
6.2.3. Alineamiento de los PGE con la Transición Ecológica	115
6.2.4. Prevención y lucha contra el fraude fiscal	118
6.2.5. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.....	119
Anexo 1: Metodología, modelos económicos y supuestos subyacentes a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en el Programa de Estabilidad.....	121
Anexo 2: Actualización del impacto macroeconómico del Plan de Recuperación	122
Anexo 3: Importes a excluir del indicador del gasto	124

Índice de cuadros

Cuadro 2.1.	Cambios estructurales 2018 – 2022. Principales indicadores	27
Cuadro 2.2.	Indicadores complementarios al PIB.....	31
Cuadro 2.3.	Supuestos básicos del Escenario 2022-2026	32
Cuadro 2.4.	Perspectivas macroeconómicas	33
Cuadro 2.5.	Mercado de trabajo.....	35
Cuadro 2.6.	Evolución de deflatores del PIB	36
Cuadro 2.7.	Saldos sectoriales	36
Cuadro 3.1.	Saldo de las AAPP en 2022.....	42
Cuadro 3.2.	Las AAPP en 2022	43
Cuadro 3.3.	La Administración Central en 2022	44
Cuadro 3.4.	Las Administraciones de la Seguridad Social en 2022.....	46
Cuadro 3.5.	Las CCAA en 2022	48
Cuadro 3.6.	Las Corporaciones Locales en 2022.....	50
Cuadro 3.7.	Desviaciones entre la previsión de cierre de 2022 incluida en el Plan Presupuestario 2023 y el cierre real del año.....	51
Cuadro 3.8.	Distribución económica de gastos del Estado para 2023.....	53
Cuadro 3.9.	Los gastos no financieros de la Seguridad Social para 2023.....	61
Cuadro 3.10.	Evolución ingresos 2019-2022.....	67
Cuadro 3.11.	Proyecciones presupuestarias.....	74
Cuadro 3.12.	Distribución COFOG del gasto público	76
Cuadro 3.13.	Transferencias realizadas a las CCAA y ejecución autonómica.....	78
Cuadro 3.14.	Transferencias (no préstamos) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	80
Cuadro 3.15.	Saldo Fiscal CCAA	82
Cuadro 3.16.	Saldo Fiscal EELL	83
Cuadro 3.17.	Presupuestos para el ejercicio 2023 CCAA	85
Cuadro 3.18.	Presupuestos para el ejercicio 2023 EELL	89
Cuadro 3.19.	Comparación con las previsiones de la Comisión Europea.....	91
Cuadro 3.20.	Dinámica de la deuda pública.....	92
Cuadro 3.21.	Evolución cíclica	93
Cuadro 4.1.	Proyecciones del gasto asociado al envejecimiento	101
Cuadro 4.2.	Pasivos contingentes.....	103
Cuadro 4.3.	Efecto de una subida de 120 puntos básicos en el tipo de interés	104

Cuadro 4.4.	Efecto de 1 punto menos de crecimiento e inflación en la zona euro	105
Cuadro 4.5.	Efecto de cambios en los valores de determinados parámetros ...	105
Cuadro 5.1.	Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad	106
Cuadro 5.2.	Comparación de las hipótesis con la evolución efectiva	107
Cuadro 5.3.	Sesgo de las previsiones	108
Cuadro 5.4.	Previsiones con sesgos importantes.....	109
Cuadro 6.1.	Importes a excluir del indicador del gasto	124

Índice de gráficos

Gráfico 1. Crecimiento del PIB 2022. Principales factores.....	14
Gráfico 2. Balanza por cuenta corriente	15
Gráfico 3. Cuota comercio bienes UE.....	15
Gráfico 4. Ocupación anual	16
Gráfico 5. Temporalidad anual	16
Gráfico 6. Evolución del sector exterior. Principales economías de la zona euro	17
Gráfico 7. Cuota de exportaciones y precios energéticos	18
Gráfico 8. Producto interior bruto a precios constantes	19
Gráfico 9. Ocupación.....	20
Gráfico 10. Temporalidad	20
Gráfico 11. Inflación de España.....	20
Gráfico 12. Inflación armonizada.....	20
Gráfico 13. Balanza de pagos de la economía española. Febrero 2023.....	21
Gráfico 14. Subida salarial pactada.....	22
Gráfico 15. Deflatores.....	22
Gráfico 16. IPC General y componentes	22
Gráfico 17. Contribuciones al incremento del IPC de alimentos 2021 – 2022.....	23
Gráfico 18. Indicador interno de precios de alimentos	24
Gráfico 19. Impulso reformista agregado y contribución por canales de transmisión. 25	
Gráfico 20. Impacto de las reformas sobre el PIB	26
Gráfico 21. Efecto de las medidas sobre la pérdida de poder adquisitivo en 2022 ..	28
Gráfico 22. Evolución de ingresos nominales 2018 – 2022	30
Gráfico 23. Crecimiento de ingresos nominales 2018 –2022.....	30
Gráfico 24. Ahorro embalsado durante la pandemia.....	34
Gráfico 25. Evolución de la productividad por hora trabajada en el medio plazo	35
Gráfico 26. Tipos efectivos de hogares y sociedades no financieras	38
Gráfico 27. Deuda neta de hogares y sociedades no financieras	38
Gráfico 28. Gasto financiero neto de hogares y sociedades no financieras.....	39
Gráfico 29. Composición de los depósitos de hogares y sociedades no financieras	39
Gráfico 30. Depósitos de hogares y sociedades no financieras.....	40
Gráfico 31. Deuda de instituciones financieras en manos de no residentes y liquidez de instituciones financieras en el BCE.....	40
Gráfico 32. Comparativa evolución magnitudes fiscales y macroeconómicas	68

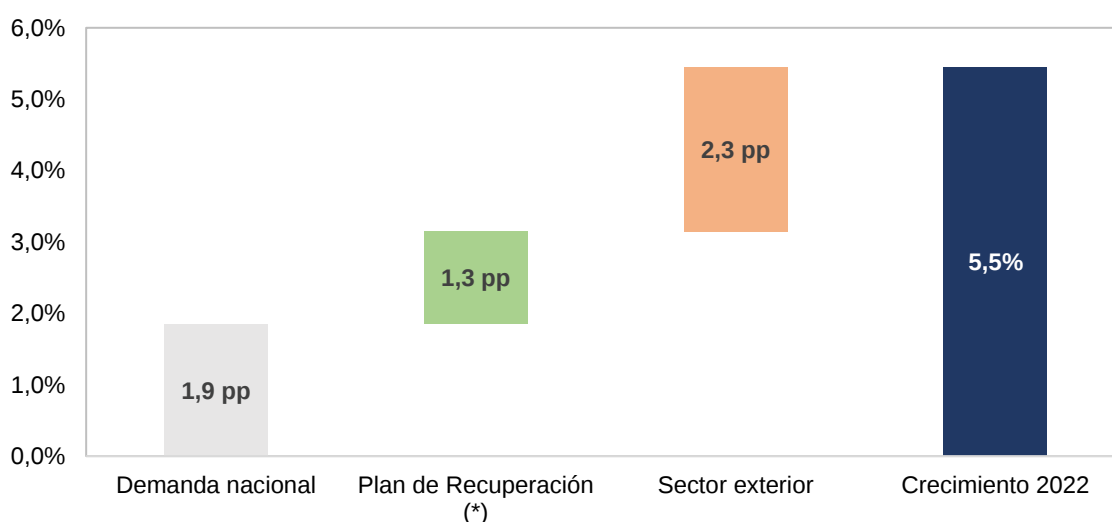
Gráfico 33. Comparativa evolución inflación y magnitudes fiscales	69
Gráfico 34. Evolución proyectada de la tasa de dependencia	95
Gráfico 35. Coeficientes reductores de jubilaciones anticipadas voluntarias	97
Gráfico 36. Proyección del gasto público en pensiones (en % del PIB)	100
Gráfico 37. La lucha contra el cambio climático en el PLPGE 2023	118
Gráfico 38. Impacto del Plan de Recuperación en el PIB	123

2. Perspectivas macroeconómicas

2.1. Principales factores de crecimiento en 2022

A pesar del complejo entorno exterior, la economía española volvió a crecer con fuerza en 2022, gracias al impulso del sector exterior y el Plan de Recuperación. El PIB español prolongó su recuperación en 2022, cerrando el año con un ritmo medio del 5,5%, idéntico al del año anterior. Los principales motores del crecimiento fueron el sector exterior y el intenso despliegue del Plan de Recuperación, que aportaron 2,3 puntos y 1,3 puntos al crecimiento del conjunto del año³.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB 2022. Principales factores
% var. anual y contribuciones al crecimiento en puntos porcentuales



Fuente: elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a partir de INE y herramienta ELISA. (*) A partir de las estimaciones de la herramienta interna ELISA, se ha cuantificado la contribución de la demanda nacional que corresponde al Plan de Recuperación.

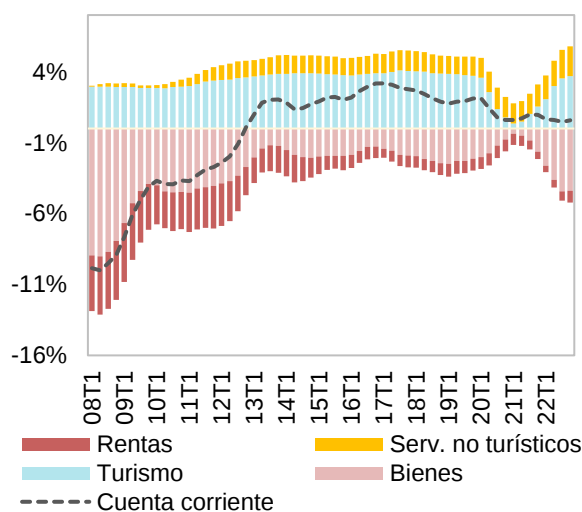
El consumo privado impulsó el crecimiento durante la primera mitad del año, mientras que el sector exterior lo hizo durante el segundo semestre de 2022. El consumo privado registró un fuerte crecimiento, apoyándose en la positiva evolución del empleo y en gran parte del ahorro embalsado desde 2020, en torno a 10 puntos de PIB. Por su lado, la formación bruta de capital fijo se aceleró en 2022 y avanzó a través de todos sus componentes, con mayor ritmo en el componente de propiedad intelectual y equipo, además de construcción, que recuperó el crecimiento. La evolución del sector exterior fue el principal factor de crecimiento durante la segunda parte del año, gracias al aumento de la competitividad de las exportaciones españolas de bienes y servicios turísticos y no turísticos.

En 2022, la economía española registró su décimo año con superávit por cuenta corriente, a pesar del encarecimiento de las materias primas, debido al buen comportamiento de la balanza de servicios y de la exportación de bienes. La demanda externa se multiplicó casi por tres en 2022 respecto al año precedente,

³ Para más información, ver anexo 2

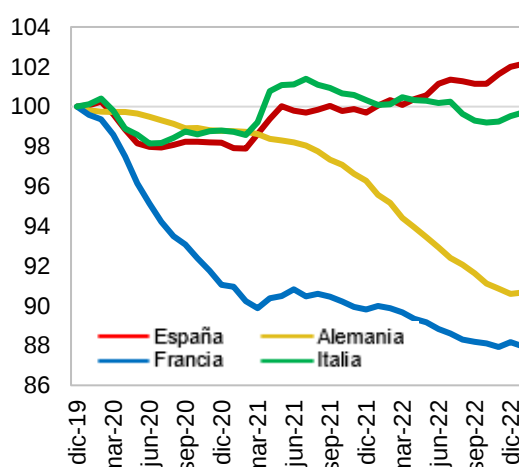
impulsada mayoritariamente por la exportación de servicios, tanto los de carácter turístico como el resto de servicios, superando en ambos casos los niveles previos a la pandemia y el dinamismo de la exportación de bienes. Por su lado, las exportaciones turísticas no solo recuperaron los niveles pre – COVID, sino que ganaron cuota de mercado a sus principales competidores europeos, como consecuencia de una mayor capacidad competitiva. Por consiguiente, el saldo de la balanza por cuenta corriente se situó en el 1,5% del PIB, en contraste con los déficits que se registraban en episodios anteriores de alzas en los precios de las materias primas, como en 2008 cuando el saldo de la cuenta corriente registró el -9%. Esta vez, los mayores precios de las importaciones de bienes energéticos fueron compensados por la balanza de servicios, tanto turísticos como no turísticos; el superávit de estos últimos alcanzó el 2,1% del PIB, el mayor de la serie histórica.

Gráfico 2. **Balanza por cuenta corriente**
% PIB, suma móvil 4 trimestres



Fuente: Banco de España

Gráfico 3. **Cuota comercio bienes UE**
% total UE, media móvil 12M, 100=dic19



Fuentes: EPA y Eurostat.

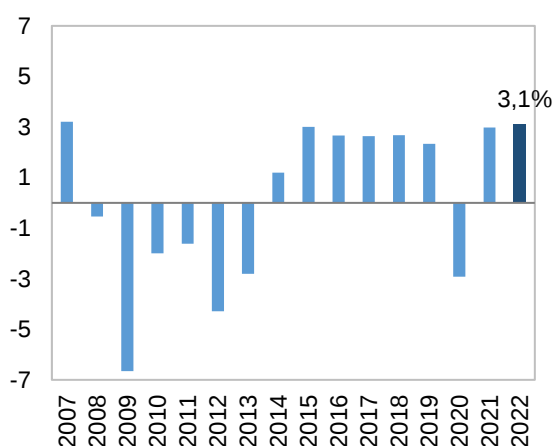
El encarecimiento de la energía llevó la inflación a su máximo durante el verano de 2022, para pasar a reducirse 5 puntos en 5 meses, cerrando el año en el 5,7%. Las tensiones que venían registrándose en los mercados energéticos desde finales de 2021 se intensificaron con el estallido de la guerra de Rusia en febrero de 2022. Este contexto impulsó al alza los precios del gas y los carburantes, registrándose una inflación de hasta el 9,8% en marzo. No obstante, las medidas adoptadas permitieron reducir las tensiones inflacionistas hasta que el corte del suministro de gas ruso se ejecutó durante el verano de 2022, lo que llevó la inflación hasta el 10,8% durante el pasado mes de julio. A partir de ese momento, la inflación inició una rápida senda de descenso gracias a la eficacia de las medidas adoptadas, muy focalizadas en el componente energético. Durante el último trimestre, las tensiones en los precios de los alimentos sustituyeron a los precios energéticos como principal factor inflacionista.

La entrada en vigor de la solución ibérica ha reducido los costes energéticos en España, favoreciendo la ganancia de cuota de exportaciones. La entrada en vigor de la solución ibérica ha permitido minimizar el impacto de las alzas de precios de gas

natural en los precios mayoristas de electricidad, lo que ha reducido la factura para empresas y familias, generando además un diferencial de costes energéticos favorable para España frente a sus principales socios comerciales. Así, España ha ganado cuota en un 60% de las partidas de exportación de bienes, incluyendo la de productos farmacéuticos, la química orgánica, el equipo de transporte aéreo y marítimos y ciertos alimentos como productos cárnicos y aceites.

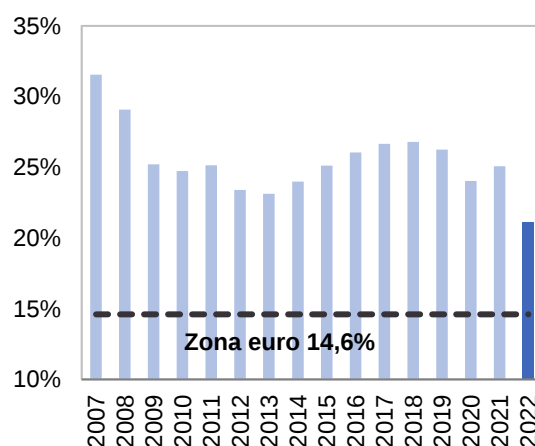
En 2022 la fuerte actividad y la reforma laboral hicieron posible el mayor crecimiento del empleo en 15 años, mientras la tasa de temporalidad se acercó a la media europea. La ocupación creció un 3,1% en 2022, ritmo superior en una décima respecto al año anterior y el más elevado desde 2008, con una significativa contribución del sector privado que aportó 2,9 puntos al crecimiento de la ocupación. Como consecuencia, la tasa de desempleo siguió retrocediendo hasta el 12,9% y la tasa de temporalidad bajó a mínimos históricos gracias a la reforma laboral.

Gráfico 4. **Ocupación anual**
% variación anual



Fuente: EPA.

Gráfico 5. **Temporalidad anual**
% de los asalariados



Fuentes: EPA y Eurostat.

Recuadro 1. **Cambio estructural en el sector exterior**

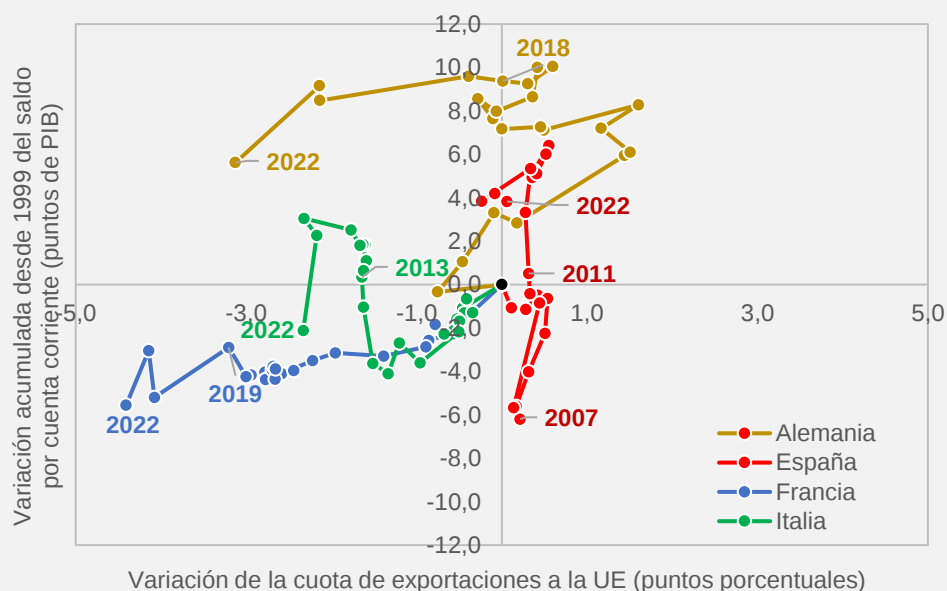
Desde 1999, España es la única de las principales economías de la zona euro que ha logrado mantener su cuota exportadora en la Unión Europea, a pesar de la llegada de nuevos competidores y los *shocks* económicos sufridos. Aunque la entrada en el euro supuso una reasignación de las cuotas comerciales de los principales países de la zona euro, España ha mantenido desde 1999 un peso similar en el total de las exportaciones a la UE y, desde 2011, un saldo superavitario por cuenta corriente que se ha mantenido en la fase de recuperación, cambiando así el patrón contracíclico de la economía española.

A partir de 2011, la economía española consiguió convertir su aumento de cuota exportadora en un saldo superavitario por cuenta corriente. La reducción de las cuotas exportadoras de Francia e Italia se acabó traduciendo en un deterioro del saldo por cuenta corriente, que para el caso italiano logra frenarse a partir de 2013. Por su lado, Alemania consigue mejorar su saldo por cuenta corriente, a través del aumento de las exportaciones a la UE, llegando a registrar un superávit superior al 8,5% del

PIB, en 2016. Finalmente, el aumento de la cuota española se compatibiliza con un fuerte deterioro del saldo por cuenta corriente, hasta 2007, debido a la pujanza de la demanda interna. El estallido de la crisis financiera deprime el consumo y la inversión, permitiendo mejorar el saldo de la cuenta corriente, que pasa a ser superavitario. Durante la fase de recuperación, el saldo de la cuenta corriente mantiene su signo positivo, incumpliendo el patrón tradicional de la economía española: el comportamiento contracíclico de la cuenta corriente.

En un contexto internacional particularmente adverso, el favorable comportamiento de la cuenta corriente registrado desde 2019 certifica el cambio estructural en el sector exterior, reflejo de una mejora en la competitividad de la oferta de bienes y servicios españoles y de la mayor eficiencia de la inversión. Los dos últimos *shocks* han impactado sobre dos elementos clave en la cuenta corriente de la economía española: el turismo y la energía. Las restricciones internacionales al turismo afectaron negativamente al saldo por cuenta corriente y el alza de los precios del gas y los carburantes también deterioró la balanza comercial de la economía española. Sin embargo, desde 2020, el saldo por cuenta corriente sufrió un menor deterioro en España que en el resto de los principales países de la zona euro. Las exportaciones de servicios no turísticos y de bienes han permitido compensar el impacto de estos *shocks*. En suma, el sector exterior español se ha convertido en un factor determinante para el crecimiento, tanto en las fases recesivas del ciclo como en las expansivas.

Gráfico 6. Evolución del sector exterior. Principales economías de la zona euro



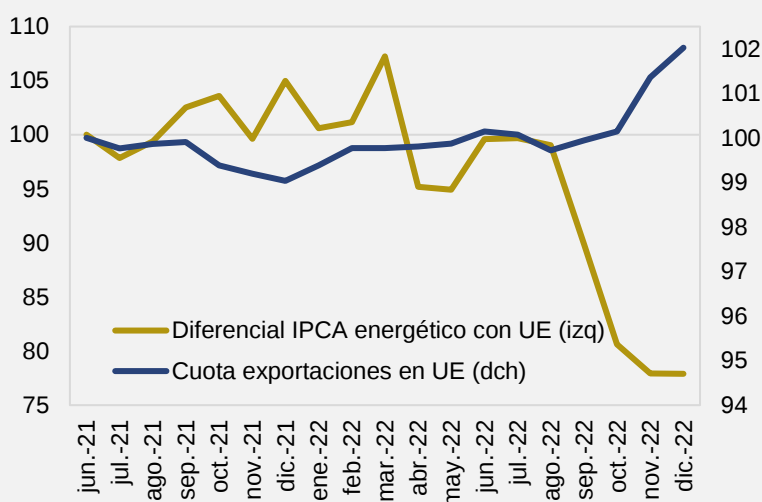
Fuente: Eurostat y elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

En 2022, la positiva evolución de la economía española frente a sus principales competidores se explica por la eficacia del conjunto de medidas adoptadas y, en particular, la “solución ibérica” para desacoplar los precios mayoristas de la electricidad del coste internacional del gas. Esta red de seguridad, junto con la menor exposición a Rusia, han contribuido a generar un diferencial de precios

energéticos positivo para España desde la segunda mitad de 2022, lo cual ha mejorado la competitividad precio frente al resto de la zona euro. En consecuencia, la evolución más reciente muestra un aumento la cuota de exportaciones españolas dentro al Unión Europea en detrimento de otros socios europeos como Francia, Italia o Alemania.

Gráfico 7. Cuota de exportaciones y precios energéticos

Base jun-21 = 100

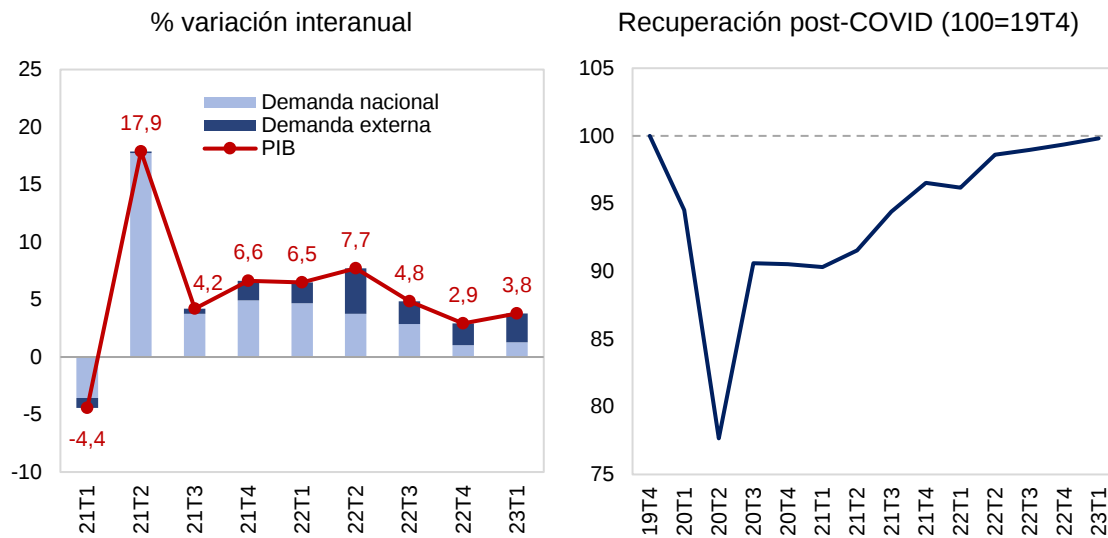


Fuente: elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a partir de Eurostat.

2.2. Evolución macroeconómica reciente.

El crecimiento de la economía española se ha intensificado durante el primer trimestre de 2023, gracias al impulso de la demanda interna y del sector exterior, recuperando prácticamente el nivel del PIB prepandemia En línea con el indicador diario de actividad, los datos de Contabilidad Nacional Trimestral muestran una aceleración del crecimiento, con una tasa de variación interanual del PIB del 3,8% en el primer trimestre impulsada por la inversión en bienes de equipo y el sector exterior. La buena marcha del empleo, la moderación de las presiones de precios y la mejora de la confianza han llevado a un aumento de la producción y ventas de bienes de equipo.

Gráfico 8. **Producto interior bruto a precios constantes**



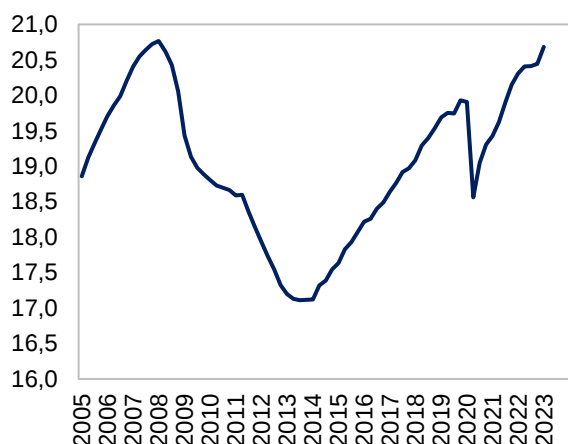
Fuente: CNTR (INE).

Asimismo, tras una cierta ralentización en la parte final del año pasado, la creación de empleo se ha acelerado en el primer trimestre de 2023. La ocupación aumentó en 368.000 personas con respecto al año anterior y se sitúa cerca de los 20,5 millones de personas. Además de la cantidad, sigue mejorando la calidad del empleo, con un aumento de 1,5 millones de ocupados con contrato indefinido en los últimos 12 meses y un mínimo histórico de la tasa de temporalidad del 17,3%, próxima a la media europea. El desempleo se redujo en 47.000 personas en el último año, aunque la tasa de paro se mantuvo en el 13,3% como consecuencia del fuerte aumento de la población activa, con un nivel máximo cercano a los 23,6 millones de personas que proporciona margen para seguir avanzando en este ámbito en los próximos meses.

Cabe señalar el especial dinamismo del empleo en los ámbitos de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la ciencia, con un crecimiento superior al 21% en los últimos cuatro años que cuadruplica el general de la economía (del 5%) desde el primer trimestre de 2019.

Gráfico 9. **Ocupación**

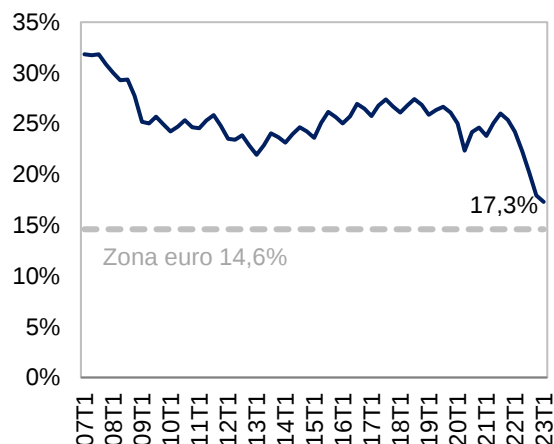
Millones de personas, cvec



Fuente: EPA.

Gráfico 10. **Temporalidad**

% de asalariados

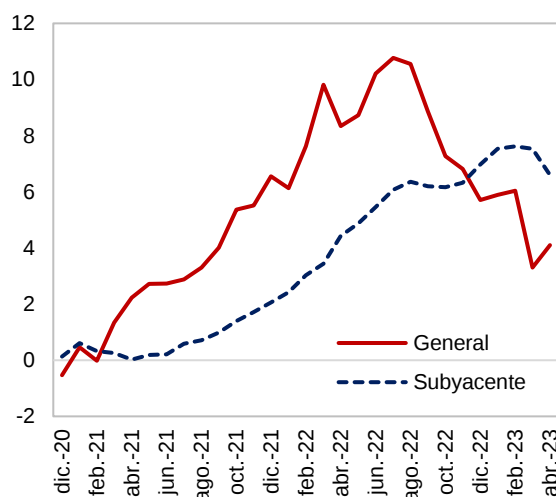


Fuente: EPA.

La inflación subyacente bajó en casi un punto en abril, gracias a la ralentización del precio de los alimentos, manteniéndose entre las más bajas de la UE. Por su parte, la inflación general registró un repunte, debido al efecto base, al compararse con el mes en que se introdujo la bonificación a los carburantes y resto de medidas de choque tras el inicio de la guerra.

Gráfico 11. **Inflación de España**

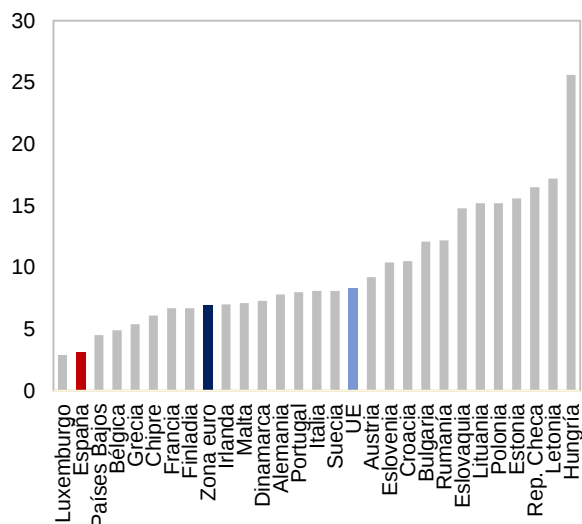
% variación interanual (abril es avance)



Fuente: INE.

Gráfico 12. **Inflación armonizada**

% variación interanual en marzo



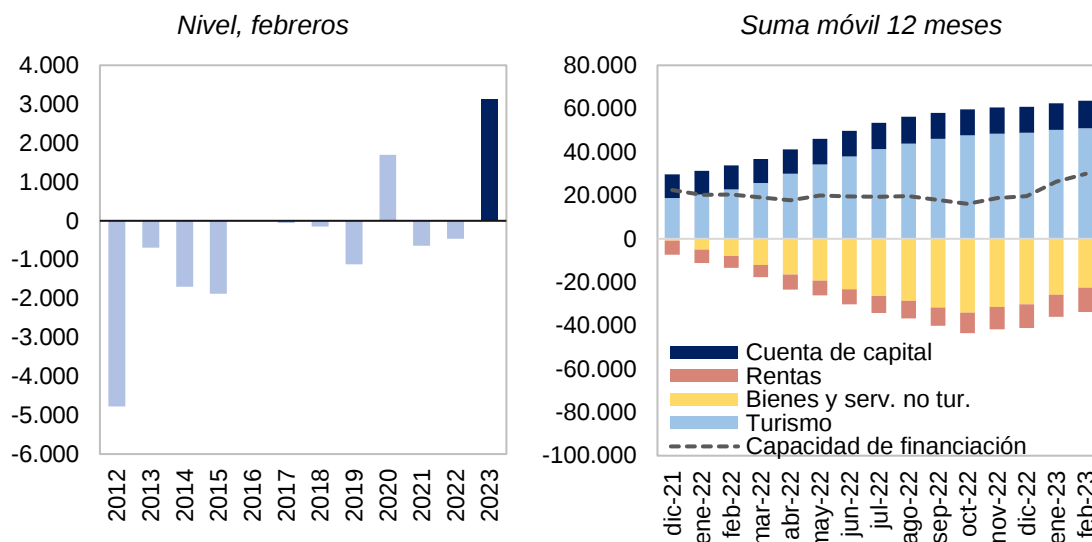
Fuente: Eurostat.

A pesar de los elevados precios energéticos, la balanza de pagos volvió a registrar capacidad de financiación, en el mes de febrero, destacando el buen comportamiento de las exportaciones de servicios, bienes químicos y automóvil. En febrero de 2023, la balanza de pagos española arroja una capacidad de financiación de 3.124 millones de euros, muy superior al déficit habitual obtenido en los meses de enero (-638 millones como promedio en 2015-2019). A esta positiva evolución contribuye el comportamiento de las exportaciones de servicios, turísticos y no turísticos,

así como la reactivación de las exportaciones de automóviles y el impulso de las exportaciones de bienes químicos.

Gráfico 13. **Balanza de pagos de la economía española. Febrero 2023**

Capacidad / Necesidad de financiación, datos brutos. Millones de euros



Fuente: Banco de España

En suma, la sólida posición exterior de la economía española está permitiendo superar el impacto del deterioro de la relación real de intercambio ligado al impacto de la guerra. El mantenimiento de una posición exterior sólida está siendo compatible con que las empresas españolas mejoren su posición competitiva en los mercados exteriores, lo cual alivia la tensión sobre precios y costes a nivel nacional y amortigua los efectos de la inflación.

La evolución de salarios y márgenes no apunta por el momento hacia posibles efectos de segunda ronda. La remuneración por asalariado creció en el conjunto de 2022 menos que los precios de consumo, pero el descenso de la inflación está creando las condiciones para que se pueda empezar a recuperar poder adquisitivo. Los primeros datos disponibles para 2023 muestran un mayor crecimiento salarial, de acuerdo con fuentes tributarias y con la estadística de convenios colectivos.

Por su lado, los márgenes fueron recobrando su peso pre – COVID sobre el nivel de ventas durante el 2022, si bien muestran una notable divergencia dependiendo de los sectores. Con el fin de disponer de información detallada al respecto, se ha puesto en marcha un Observatorio de márgenes empresariales que publicará un informe trimestral a partir de los datos de la Contabilidad Nacional, la Central de Balances del Banco de España y las Ventas, Empleo y Salarios de grandes empresas y pymes societarias de la Agencia Tributaria.

Gráfico 14. Subida salarial pactada

Variación interanual (%)

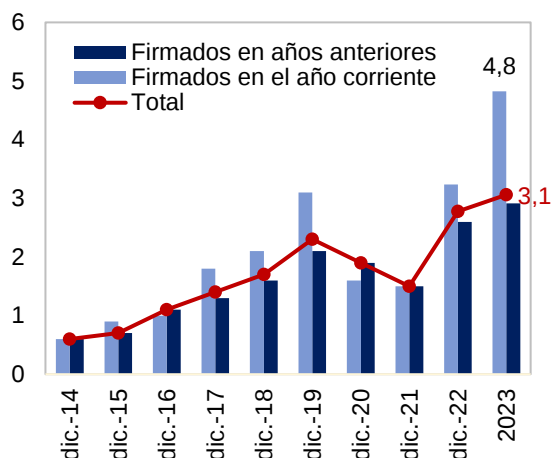
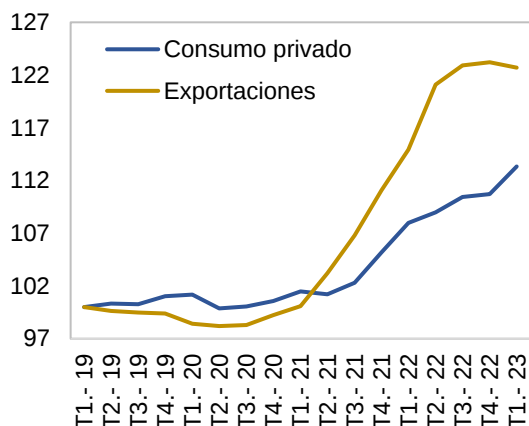


Gráfico 15. Deflatores

Índice 100 = 2019 T4, cvec.



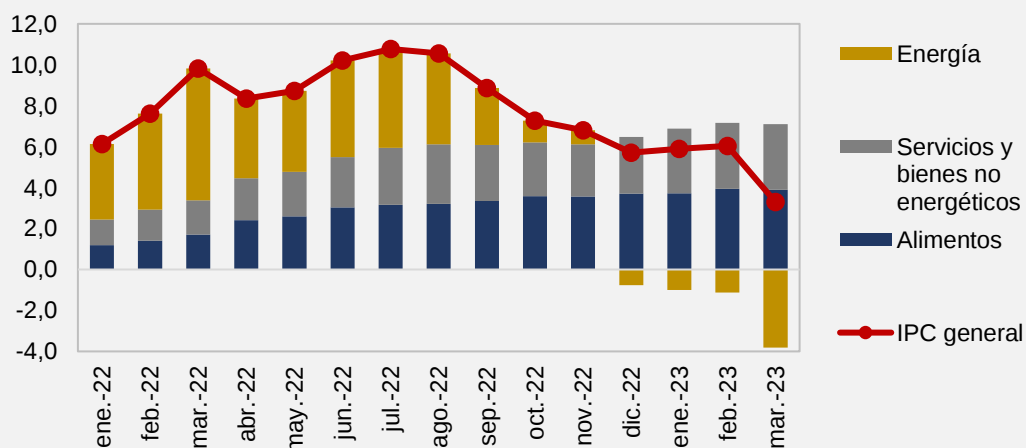
Fuentes: MITES e INE.

Recuadro 2. Precios de los alimentos. Evolución y medidas adoptadas

A partir del último trimestre de 2022, los precios de los alimentos se convirtieron en el principal factor de contribución a la inflación, debido a distintos factores de oferta: desde el aumento del precio de los carburantes y fertilizantes hasta la sequía. Los precios energéticos fueron el principal causante directo de las tensiones inflacionistas en 2022, si bien el alza de estos precios también se acabó filtrando intensamente hacia otros bienes finales, como algunos productos químicos o alimentos elaborados. Además, la guerra de Rusia también tensionó los mercados de materias primas alimentarias, como el de los cereales, que tuvo un impacto sobre los alimentos tanto directo, como indirecto, a través de un encarecimiento de los piensos. Finalmente, la sequía tuvo un impacto negativo sobre la producción agraria de hortalizas, algunas frutas y, especialmente, el aceite de oliva.

Gráfico 16. IPC General y componentes

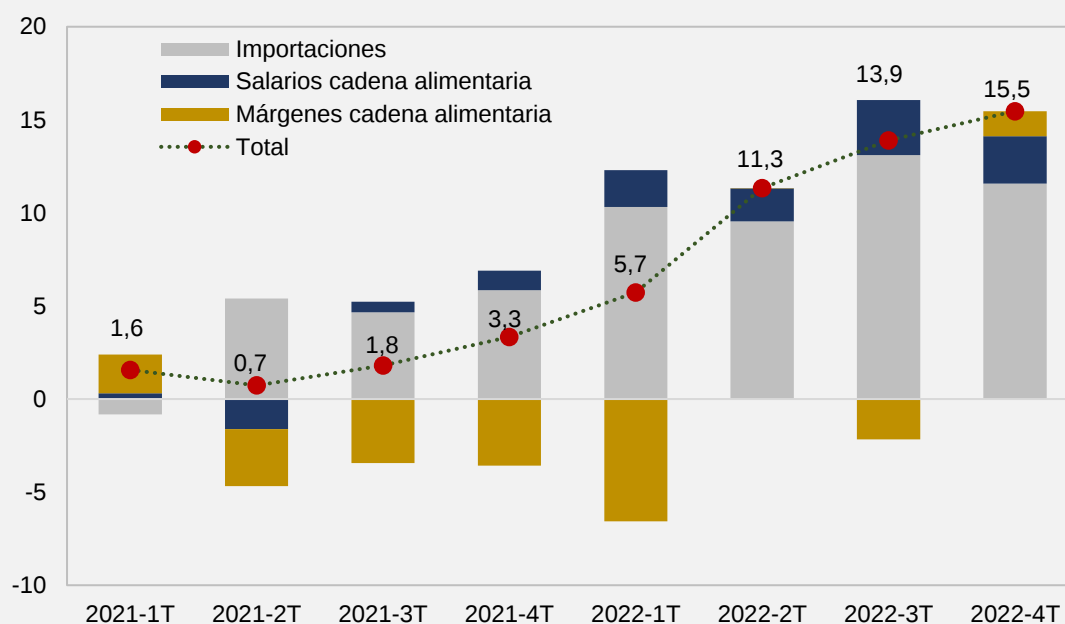
% variación interanual y contribuciones en puntos porcentuales



Fuente: INE y elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

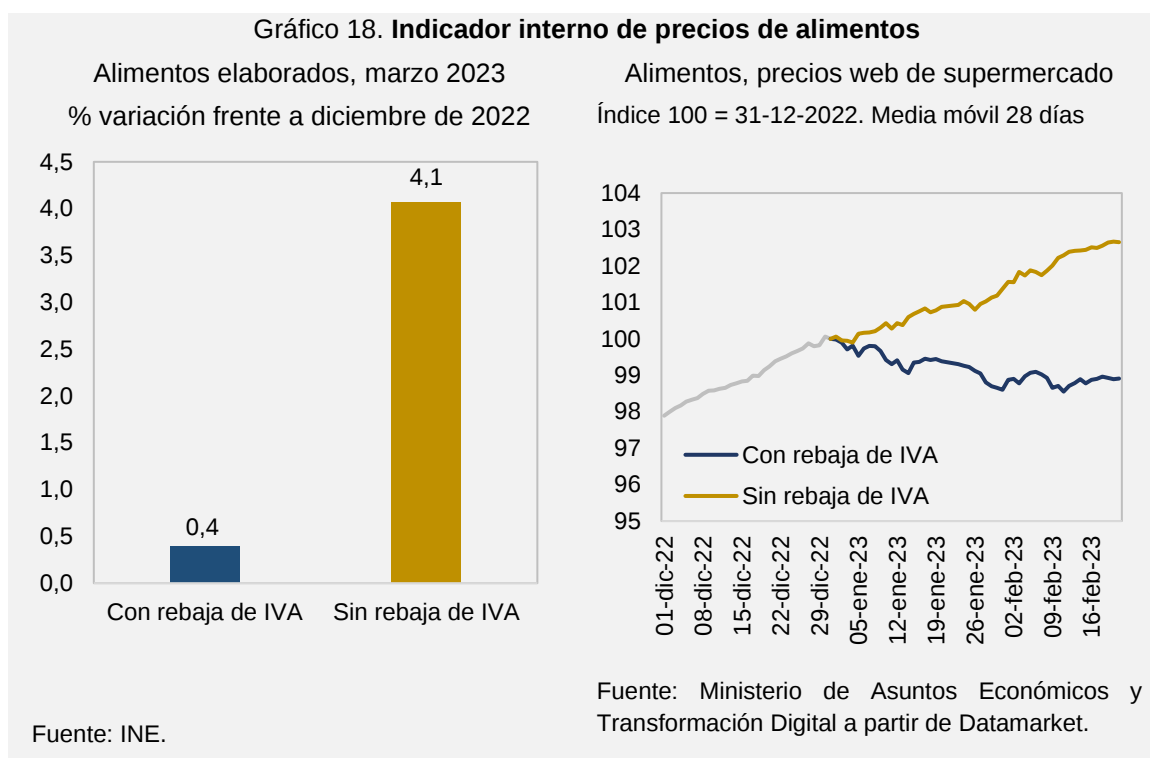
En 2022, los costes importados explicaron casi el 95% del incremento de precios de los alimentos. A lo largo de 2022 el incremento de las cotizaciones internacionales de materias primas, incluyendo las alimentarias, contribuyó en 11 puntos a la subida de los precios de los alimentos (11,6%). Por lo tanto, la evolución de los componentes domésticos de los precios - márgenes y salarios de la cadena alimentaria - no está en el origen de este tensionamiento de precios.

Gráfico 17. Contribuciones al incremento del IPC de alimentos 2021 – 2022
% variación interanual y contribuciones en puntos porcentuales



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital con datos de AEAT e INE.

La reducción del IVA de los alimentos se ha trasladado de forma íntegra tras menos de un trimestre en vigor y alivia las tensiones inflacionistas. A partir del pasado mes de enero se aplicó una reducción del IVA para una amplia cesta de alimentos frescos y elaborados. De acuerdo con los datos de IPC de marzo, se mantiene la traslación completa de la rebaja del IVA de alimentos. Los precios de la cesta de alimentos que fueron beneficiados por la medida han experimentado un incremento acumulado de 0,4% desde el 31 de diciembre de 2022. Esta diferencia en la evolución de los precios de ambas cestas también ha sido recogida por el indicador interno de precios de los alimentos.



2.3. Medidas de política económica

2.3.1. Reformas estructurales 2018 – 2022

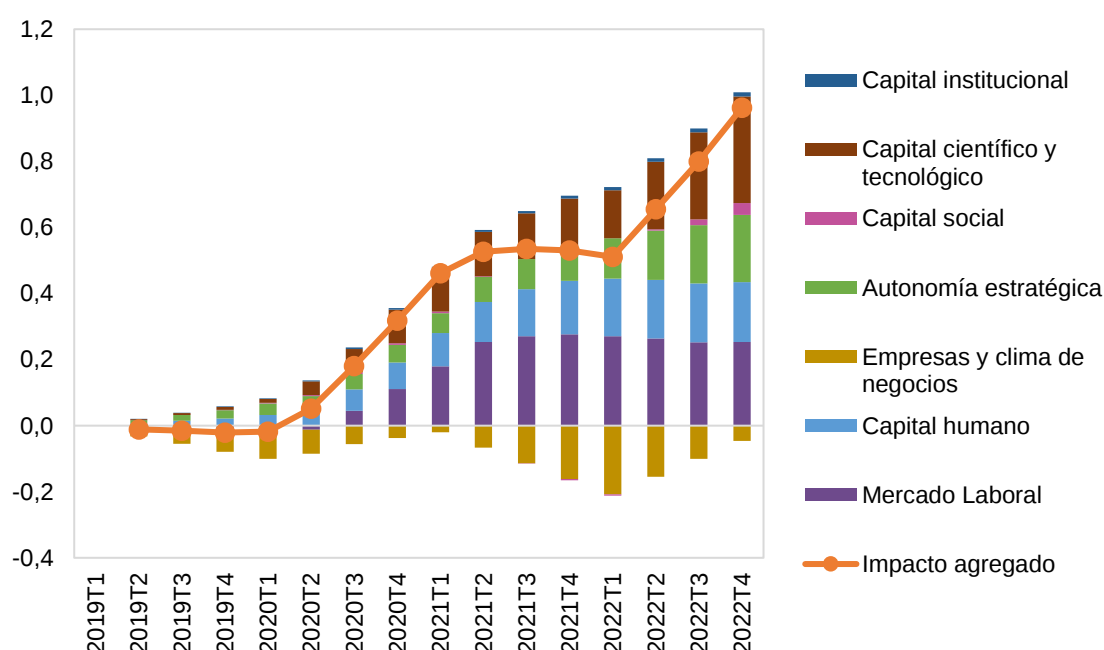
El despliegue del Plan de Recuperación consolida un impulso reformista que se inició con la “agenda del cambio” y tuvo sus primeros impactos ya en 2019, gracias a las medidas adoptadas para fomentar el autoconsumo energético, entre las que cabe destacar la supresión del “impuesto al sol”. En una primera fase 2018 – 2019, previa al estallido del COVID, las reformas adoptadas estuvieron centradas en la transición ecológica, impactando sobre la función de producción a través del canal de autonomía estratégica. En este sentido, la promoción del autoconsumo energético a través de la aprobación del Real Decreto 244/2019 explica gran parte del impacto estructural registrado en 2019.

Las medidas adoptadas para enfrentar al COVID, como los ERTE, el Ingreso Mínimo Vital, el aumento de gasto público en I+D+i o las ayudas directas y avales a empresas tuvieron un doble impacto estructural. Por un lado, algunas de ellas, como los ERTE, directamente cambiaron la dinámica del empleo frente a un descenso de la actividad económica y tuvieron un claro carácter estructural, iniciando el camino hacia la reforma estructural del mercado laboral de 2021 (nótese avance del canal de mercado laboral en 2020 - 2021 en Gráfico 19). Además, la creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), también supuso un aumento del capital social en España y sería integrada dentro del conjunto de reformas recogidas en el Plan de Recuperación. Por su lado, el Gobierno también aumentó significativamente el gasto en I+D+i (nótese el avance del canal capital científico y tecnológico en 2020 – 2021 en Gráfico 19), guiando las expectativas empresariales hacia una inversión más anclada en activos intangibles.

Por otro lado, las medidas adoptadas fueron eficaces a la hora de minimizar el impacto del COVID sobre el crecimiento potencial, evitando fenómenos de histéresis sobre el tejido productivo y permitiendo a las empresas acelerar sus procesos de digitalización y transición ecológica. Las medidas adoptadas sirvieron para mitigar los efectos negativos y transitorios de la crisis de COVID. De esta forma, los ERTE, las ayudas directas y los avales a empresas minimizaron el impacto del COVID sobre el crecimiento potencial, evitando fenómenos de histéresis. En efecto, las medidas adoptadas consiguieron revertir las tendencias negativas que suelen ocasionar shocks de la magnitud del COVID, evitando así la cronificación de sus efectos negativos (histéresis) y revirtiendo la tendencia negativa tras el *shock* (ver evolución del canal de empresas y clima de negocios durante 2021 – 2022 en el Gráfico 19). Igualmente, esta eficaz respuesta contribuyó a acelerar el proceso de digitalización, como puede observarse en la evolución del canal capital humano y capital tecnológico durante el periodo 2020 – 2021 en el Gráfico 19. Además, las medidas fueron muy eficaces a la hora de preservar la transición ecológica en 2020 (nótese el avance de la autonomía estratégica en 2020 en el Gráfico 19).

Gráfico 19. Impulso reformista agregado y contribución por canales de transmisión.

Desviación sobre el PIB inercial (p.p)



Fuente: elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Estimador Sintético de Impacto Estructural (ESIE)

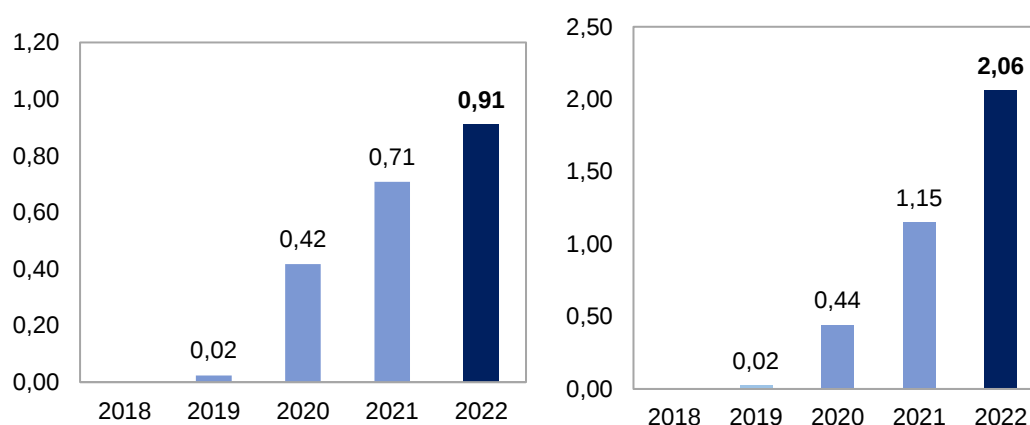
A partir de 2022, las reformas aceleran su efecto multiplicador, alcanzando un nivel de impacto superior al esperado. A pesar de que el despliegue del Plan se inicia oficialmente en 2021, desde su puesta en marcha se generaron expectativas positivas y se inició un proceso de inversión que, junto a las reformas estructurales, comenzó su efecto estructural ya en 2020. Esta anticipación en la adopción de medidas tuvo también un carácter contracíclico, facilitó la salida de la crisis del COVID y amortiguó el reciente *shock* energético. Cabe destacar el impacto de las medidas relativas a la digitalización de empresas, entre las que destaca el *Kit Digital*, que consiguieron revertir en 2022 una

tendencia negativa por la retirada de medidas COVID y el encarecimiento de los costes de producción. El avance del canal de empresas y clima de negocios durante el periodo 2021 – 2022 refleja esta evolución, en la que las medidas de apoyo al tejido productivo y reformas como la ley Crea y Crece, la ley de Startups o la ley Concursal han permitido superar el efecto negativo de la pandemia (Gráfico 19).

El conjunto de reformas adoptadas ha ido multiplicando su impacto, hasta contribuir en más de 20.000 millones de euros al nivel de PIB durante el periodo 2018 – 2022. En línea con lo analizado anteriormente, las medidas adoptadas desde 2018, habrían estado teniendo impacto estructural creciente desde 2019 y sobre todo a partir de 2020. De acuerdo con el indicador interno ESIE (Estimador Sintético de Impacto Estructural), las reformas habrían ido aumentando significativamente su contribución al nivel de PIB pasando de 0,02 puntos, desde 2019, a 0,9 puntos en 2022. Por lo tanto, las reformas habrían contribuido durante todo el periodo en más de 2 puntos de impacto acumulado sobre el PIB, lo que se traduce en más de 20.000 millones de euros.

Gráfico 20. Impacto de las reformas sobre el PIB
Desviación sobre el PIB inercial, puntos porcentuales

Desviación anual Desviación acumulada



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a partir del estimador Sintético de Impacto Estructural (ESIE)

Recuadro 3. Los cambios estructurales de la economía española 2018 - 2022

Las reformas adoptadas han provocado un cambio estructural en el mercado laboral y han acelerado la transición ecológica y digital, impulsando el crecimiento potencial hasta el 1,6%, el doble del que se registraba en 2018. Más allá del impacto sobre el PIB, las reformas estructurales adoptadas durante los últimos años han ido transformando el tejido productivo nacional a través de su función de producción. De esta forma, se sientan las bases para una senda de crecimiento sostenible e inclusiva a largo plazo. El principal indicador que registra esta evolución es la tasa de crecimiento potencial, que se ha acelerado en 0,4 puntos desde 2018 y que alcanzará el 1,6% en 2026. Esta evolución estará soportada en el profundo cambio estructural que está

experimentando el mercado laboral, a través de la reducción del paro estructural y la temporalidad, sus dos principales debilidades, aumentando la productividad del trabajo. Por otro lado, la transición ecológica y digital será el otro gran motor de cambio estructural, aumentando el capital natural y tecnológico y, con ello, la productividad total de los factores. Este vector transformador encamina a la economía española hacia una senda de mayor eficiencia, además de hacerla más resiliente a *shocks* exógenos. En este sentido, la transición energética aumenta la resiliencia de la economía española frente a los *shocks*, reforzando su autonomía estratégica.

Cuadro 2.1. Cambios estructurales 2018 – 2022. Principales indicadores

	2018	2022	Dif. 2018 - 2022	2026
Crecimiento potencial (% anual)	0,8	1,2	0,4	1,6
Paro estructural (NAWRU) (% población activa)	12,5	10,3	-2,2	9,0
Tasa de temporalidad (% asalariados) (1)	26,2	21,1	-5,1	14,1
Trabajadores con habilidades digitales (% total ocupados)	3,7	4,1	0,4	4,4
Alumnos Formación Profesional (miles de personas)	841,0	1.033,0	192,0	1.200,0
Producción energética por autoconsumo (GW/año)	0,9	4,70	3,8	9,0
Inversión en I+D+i (%PIB)	1,2	1,5	0,3	2,5

Fuente: INE, IGAE, MEFP, IDAE, Eurostat y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

(1) El dato de la tasa de temporalidad hace referencia a la media de 2022 de la EPA.

El mercado laboral está reduciendo el paro estructural en más de 2 puntos, acercándose al objetivo del 9% y la temporalidad converge a niveles europeos. Esta evolución está siendo impulsada por una mejora del capital humano: aumento del alumnado de FP en más de un 20% y un aumento significativo de los empleados con habilidades digitales. Frente a 2018, el paro estructural (NAWRU) se ha reducido en más de 2 puntos y la temporalidad en más de 7 puntos. Sin embargo, las reformas estructurales continuarán teniendo su efecto en los próximos años y llevarán el paro estructural hasta el 9,0% y la tasa de temporalidad convergerá con los niveles europeos (14%). A esta evolución, contribuirá positivamente el cambio que está viviendo el mercado laboral, en términos de capital humano. Por un lado, está aumentando el peso de los trabajadores con habilidades digitales, convergiendo hacia los niveles registrados en los países con mejor posición dentro de la UE. Por otro lado, el alumnado de Formación Profesional ha aumentado en más de un 20% desde 2018, y se acerca rápidamente al objetivo planteado en la reforma de la Formación Profesional. Estas reformas sostendrán el crecimiento en el corto y largo plazo a través del canal de la productividad.

Desde 2018, la producción energética a través del autoconsumo se ha multiplicado por 5 y la inversión en I+D+i aumenta un 25%, gracias a la capacidad tractora del sector público y al dinamismo de la inversión privada. La transición ecológica y digital están guiando al impulso inversor de los últimos años, como reflejan algunos indicadores. El autoconsumo energético ha pasado de producir 0,9 GW anuales en 2018 a alcanzar casi los 5 GW, por lo que se acerca al objetivo de 9 GW anuales, a un ritmo superior al esperado. Por su lado, la inversión en I+D+i ha pasado del 1,2% del PIB en 2018, a

registrar el pasado año un 1,5% del PIB. La inversión pública ha contribuido en un 50% a ese aumento, mientras que el sector privado ha contribuido en la mitad restante. Este patrón de comportamiento pone de manifiesto la capacidad tractora (*efecto crowding – in*) sobre el sector privado en el ámbito de la digitalización y las nuevas tecnologías.

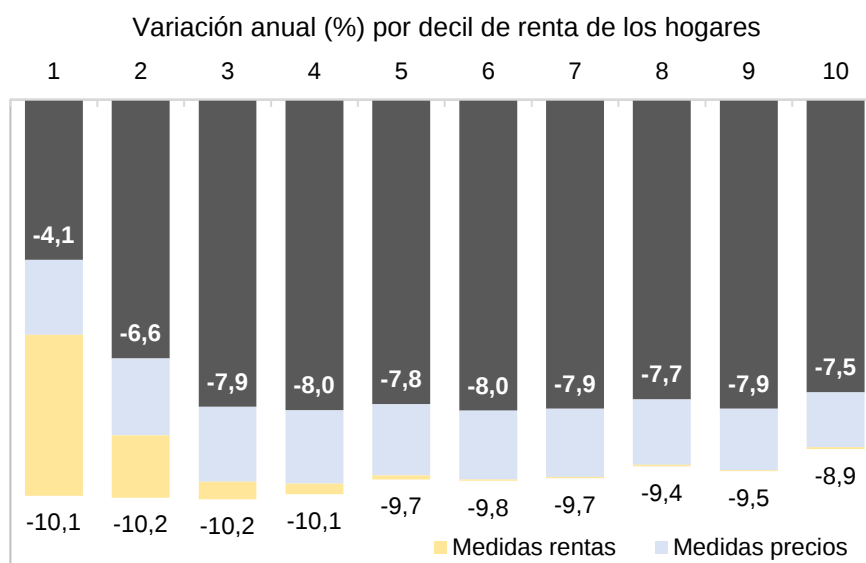
2.3.2. Medidas extraordinarias frente al shock inflacionista 2022 – 2023

Las medidas adoptadas en 2022 sobre los precios energéticos han conseguido reducir la inflación y las presiones sobre los costes. En relación con el shock energético, las medidas adoptadas pueden agruparse en dos grandes grupos.

Por un lado, un conjunto de medidas se centró en reducir el precio de la electricidad, el gas y los carburantes mediante cambios normativos, bonificaciones directas y/o reducciones impositivas. Estas medidas tuvieron un impacto directo limitando el incremento del nivel general de precios a los consumidores finales. Cabe destacar el impacto de la “solución ibérica”, para desacoplar el precio mayorista del mercado eléctrico de la evolución de los precios internacionales del gas, que ha permitido una fuerte reducción de los precios de la electricidad, que ya han vuelto a niveles próximos a los de la primavera de 2021.

Por otro, las medidas de renta adoptadas en 2022 buscaron proteger a los hogares más vulnerables y a los sectores más expuestos a la crisis energética. Estas medidas tuvieron un menor impacto fiscal y una mayor capacidad redistributiva, si bien su efecto directo sobre los precios fue más limitado. Entre estas medidas destacan el aumento del 15% de las pensiones no contributivas e IMV, así como el cheque de 200 euros para rentas inferiores a los 14.400 euros. En relación con las ayudas directas a empresas, los sectores más protegidos fueron: i) el sector primario, ii) la industria electro y gas – intensiva, iii) el sector del transporte.

Gráfico 21. Efecto de las medidas sobre la pérdida de poder adquisitivo en 2022



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

Se estima que el conjunto de medidas adoptadas en 2022 mitigó la pérdida de poder adquisitivo en un 20% al conjunto de los hogares, con un impacto superior en aquellos de menor renta. En concreto, la compensación ascendió a un 50% para el 20% de los hogares de menor renta y en un 35% para el 40% de los hogares de menor renta. El coste del conjunto de medidas adoptadas en 2022 ascendió a 1,7 puntos de PIB y permitió rebajar el IPC registrado en 2022 (8,4%) en 2,1 puntos, por lo que de no haberse activado un paquete de medidas como el analizado, el IPC medio hubiera sido del 10,5%.

El paquete de medidas diseñado para 2023 se focaliza más en los hogares más vulnerables y los sectores más expuestos a la subida de precios energéticos, limitando además su coste fiscal frente a 2022. En 2023, la inflación subyacente ha pasado a superar a la inflación general, poniéndose de manifiesto la superación de la fase inicial de encarecimiento energético y su traslación a los precios de bienes y servicios. En un contexto actual marcado por la caída o estabilización de los precios energéticos, se ha eliminado la medida relativa a la bonificación general del precio de los carburantes (limitándola a los sectores más afectados y con un programa de progresiva eliminación en el primer semestre del año) y se ha aumentado el mínimo exento del IRPF.

Además de las medidas con impacto fiscal, se ha reforzado el Código de Buenas Prácticas de las entidades bancarias, con el fin de proporcionar un abanico de opciones a los deudores hipotecarios y amortiguar el impacto de la subida de los tipos de interés.

2.4. Evolución de indicadores complementarios al PIB

2.4.1. Indicadores sociales

Las medidas adoptadas durante el periodo 2018 – 2022 y especialmente los ERTE, elevaron en más de 20 puntos los ingresos del quintil de hogares con menor renta respecto a una situación sin medidas. Durante el periodo 2018 – 2022, los ingresos del quintil de hogares con menor renta aumentaron un 12%, casi el doble que los ingresos del quintil de hogares de mayor renta. El conjunto de medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente al COVID y *shock* energético, junto al aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), han permitido sostener los ingresos de los hogares españoles, focalizándose en aquellos de menor renta. En un escenario sin medidas, sus ingresos nominales se hubieran reducido en casi un -9%, sin embargo, las medidas de compensación adoptadas han aumentado los ingresos de este colectivo en un 12%. Las medidas también han permitido sostener, de forma significativa, los ingresos del segundo y tercer quintil de hogares de menor renta, en aproximadamente, 9,5 y 6 puntos, respectivamente. Entre las medidas más efectivas destacan las adoptadas durante el COVID, con especial referencia a los ERTE.

Gráfico 22. Evolución de ingresos nominales 2018 – 2022

Nivel 100 = 2018

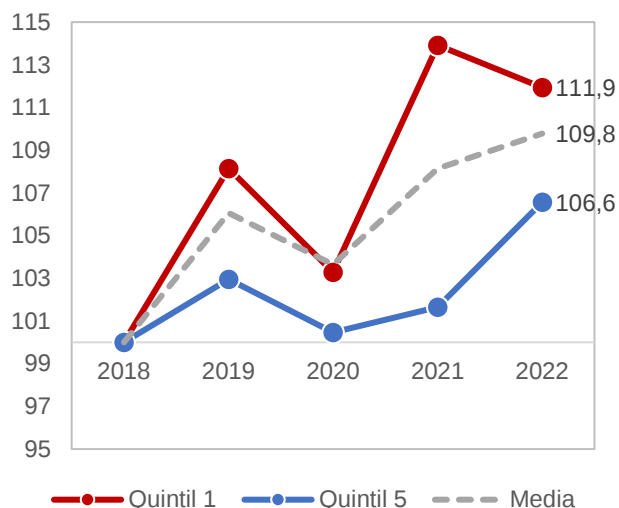
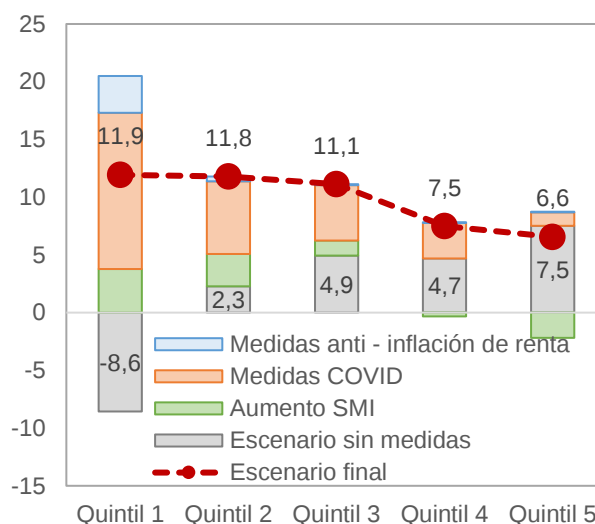


Gráfico 23. Crecimiento de ingresos nominales 2018 – 2022

% variación desde 2018 y contribuciones



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

2.4.2. Panel de indicadores

El crecimiento económico de los últimos años se refleja en un mayor bienestar social. El avance de la actividad económica que muestran las estadísticas coyunturales tradicionales viene acompañándose de una mejora de indicadores de bienestar social, apoyada igualmente en las inversiones y reformas del Plan de Recuperación.

Gracias a las medidas adoptadas de protección de rentas y el escudo social, las reformas estructurales y el apoyo a la inversión, la desigualdad ha retrocedido a niveles previos a la crisis financiera de 2008, a pesar del shock de la pandemia y del contexto de crisis internacional y energética. El índice GINI ha bajado en más de un punto desde 2018, situándose en su nivel de hace 16 años y los indicadores de riesgo de pobreza o exclusión social se sitúan en el nivel más bajo de toda la serie histórica. A esta evolución contribuyen la reducción de sus tres componentes: la proporción de población viviendo en hogares de baja intensidad laboral, sufriendo carencia material y social severa o en riesgo de pobreza.

En cuanto a la doble transición verde y digital, España lidera a nivel europeo el despliegue de renovables y conectividad. La economía española avanza en la transición ecológica, observándose en los últimos años una constante reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero y un progresivo aumento del peso de las renovables en la generación de electricidad. El resultado es que España se sitúa en los primeros puestos europeos de utilización de renovables. A ello se suma el gran despliegue en infraestructura digital y tecnología 5G. España es uno de los países europeos con mayor cobertura de conexión de banda ancha. Desde 2018, se ha doblado el porcentaje de la población con conectividad ultra-rápida hasta alcanzar el y ha bajado

a la mitad la brecha rural, contribuyendo así a la vertebración territorial y la recuperación de población en las poblaciones de menos de 5.000 habitantes. También avanza el porcentaje de población con habilidades digitales avanzadas y el país ha subido al puesto 7 del Índice de Digitalización de la Comisión Europea (DESI).

Desde 2018, la desigualdad de género también se ha reducido progresivamente gracias al buen desempeño del mercado laboral y a la mayor presencia de mujeres en consejos de dirección. La reducción de la brecha salarial y en la tasa de actividad y la progresiva mejora del indicador de presencia de las mujeres en consejos de administración de empresas cotizadas, colocan a España como uno de los países europeos con mayor igualdad entre hombres y mujeres. Recientemente, el Consejo de Ministros ha aprobado un proyecto de ley para la Representación Paritaria con el ánimo de seguir elevando la presencia de las mujeres en los Consejos de Administración y en los puestos directivos de las empresas.

La estrategia de política económica está consiguiendo que la consolidación fiscal sea compatible con elevadas tasas de crecimiento económico y creación de empleo, avances en las transiciones verde y digital y reducción de la desigualdad. En relación con las cuentas públicas, la reducción del déficit está siendo intensa a pesar de los *shocks* sufridos y de la elevada incertidumbre. Esta evolución positiva ha sido posible gracias a la elevada eficiencia y eficacia de las medidas adoptadas, sobre todo durante el periodo del COVID.

Cuadro 2.2. Indicadores complementarios al PIB

		2018	2019	2020	2021	2022
Transición ecológica	Emisiones GEI (ton. per capita)	7,4	6,9	5,9	6,2	-
	Electricidad renovable (% de la generación)	38,4	37,5	44,0	46,7	42,2
Transformación digital	Viviendas con conexión banda ancha (%)	86,4	91,4	95,4	95,9	96,1
	Inversión en propiedad intelectual (% del PIB)	3,3	3,3	3,6	3,5	3,4
	Empleo en información y comunicación (% del total)	3,0	3,0	3,2	3,4	3,6
	Empleo en actividades I+D (% del total)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
	Habilidades digitales avanzadas (%)	-	-	-	38,1	-
Igualdad de género	Brecha género de tasa de actividad (pp)	11,5	11,0	10,7	9,8	9,9
	Mujeres en consejos de administración (% del total)	20,3	23,0	25,8	28,8	32,4
Cohesión social	Abandono educativo temprano (%)	17,9	17,3	16,0	13,3	13,9
	Tasa de temporalidad (% de los asalariados)	26,8	26,3	24,0	25,1	21,2
	Tasa de paro juvenil (% de la población activa)	34,4	32,6	38,3	34,9	29,7
	Tasa de ocupación (% de la población 16-64 años)	63,4	64,3	62,0	63,8	65,5
	Tasa AROPE	27,3	26,2	27,0	27,8	26,0
	Índice de Gini	33,2	33,0	32,1	33,0	32,0
	Hogares con todos los miembros ocupados (miles)	10.426	10.670	10.453	10.723	11.212
Cuentas públicas	Ingresos públicos (% PIB)	39,2	39,2	41,8	43,7	43,0
	Ingresos públicos (% variación interanual)	6,3	3,5	-4,3	12,9	8,1
	Capacidad de financiación del sector público (% PIB)	-2,6	-3,1	-10,1	-6,9	-4,8

Fuente: INE, MECD, Eurostat, REE, IESE e IGAE.

2.5. Escenario macroeconómico 2023-2026

Las previsiones macroeconómicas que acompañan a esta actualización del Programa de Estabilidad han sido avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Tras evaluar las previsiones macroeconómicas que apoyan esta actualización del Programa de Estabilidad, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) confiere su aval, considerando que son factibles en un

contexto global todavía incierto en el medio plazo. El Gobierno toma nota de las recomendaciones en relación con el objeto del informe.

La actualización del escenario macroeconómico 2023 – 2026 se realiza en un contexto internacional marcado por el endurecimiento abrupto de las políticas monetarias, los episodios de tensión financiera y la incertidumbre en el plano geopolítico y energético. La evolución de la inflación durante el año 2022 originó un giro en la política monetaria con rápidas subidas de tipos de interés y medidas de reducción del balance por parte de la Reserva Federal de EEUU y del Banco Central Europeo (BCE). Durante el final de 2022 y el inicio de 2023, las expectativas sobre la evolución a futuro de los tipos de interés se han ido ajustando al alza en un entorno marcado por la elevada incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros. En marzo de 2023, el BCE volvió a subir los tipos de interés, situando el tipo central de intervención en el 3,5% y el de la facilidad de depósitos en el 3,0%.

En los últimos meses han bajado los precios del petróleo y del gas. Las tensiones en los mercados energéticos internacionales se han relajado desde el otoño de 2022. A pesar de que no se pueden descartar episodios puntuales de volatilidad, el descenso de la demanda de petróleo a nivel global y un nivel elevado de reservas de gas en Europa permiten revisar ligeramente a la baja los supuestos sobre precios de los principales insumos energéticos respecto a la última actualización del escenario macroeconómico publicada en otoño. El precio del petróleo Brent se estabilizaría en torno a los 85 dólares/barril a partir de 2024 y el precio del gas natural se reduce hasta los 50 euros/MWh.

Frente a los supuestos del anterior escenario macroeconómico, las previsiones de crecimiento de la zona euro se revisan a la baja. La elevada inflación junto con una política monetaria restrictiva lleva a una revisión a la baja del crecimiento de la zona euro. Este menor crecimiento afecta de forma muy particular a las economías europeas lo que reduce la actividad de los principales mercados españoles de exportación.

Cuadro 2.3. Supuestos básicos del Escenario 2022-2026

	2022	2023	2024	2025	2026
	<i>Variación anual (%)</i>				
1. Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	0,3	3,3	3,0	2,5	-
2. Tipos de interés a largo plazo (bono a 10 años, España)	2,2	3,5	3,6	3,8	-
3. Tipo de cambio (dólares/euro)	1,1	1,1	1,1	1,1	-
4. Crecimiento del PIB mundial, excluida la zona euro	3,3	3,0	3,2	3,3	-
5. Crecimiento del PIB de la zona euro	3,6	1,0	1,6	1,6	-
6. Mercados españoles de exportación	7,5	1,9	3,3	3,5	3,4
7. Precio del petróleo Brent (dólares/barril)	99	89	85	85	85
8. Precio del gas natural (euros/MWh)	100	59	50	50	50

*Los supuestos sobre los tipos de interés se han realizado con la información disponible de mercados spot y expectativas con fecha de corte de 18 de abril.

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

Con todas las cautelas derivadas de la alta incertidumbre actual, la economía española se mantendrá en una senda de crecimiento robusto durante el periodo

2023 – 2026, impulsado por el empleo y el consumo privado, así como por las inversiones y reformas del Plan de Recuperación. El Plan de Recuperación aportará la mitad del crecimiento en 2023 y suavizará el impacto que el shock monetario tendrá en otros países europeos. Por lo tanto, se mantiene la previsión de crecimiento en el 2,1%, para el 2023, a pesar del endurecimiento de las condiciones monetarias. Para 2024, se prevé una aceleración del crecimiento del PIB, hasta el 2,4%, nuevamente liderada por el despliegue del Plan de Recuperación, que compensaría el impacto negativo del tono contractivo de la política monetaria. De esta forma, el crecimiento del PIB irá convergiendo lentamente hacia su crecimiento potencial, que en 2024 se estaría situando por encima del 1,5%, junto al impacto adicional que aportaría el despliegue de la fase final del Plan. Por lo tanto, durante el periodo 2025 – 2026 la economía crecerá, ligeramente por encima del crecimiento potencial, en un 1,8% y 1,7%, respectivamente. Respecto a los últimos escenarios publicados, se mantiene estable la visión cíclica reflejada por el output gap, que se cerraría progresivamente en 2025.

Cuadro 2.4. **Perspectivas macroeconómicas**

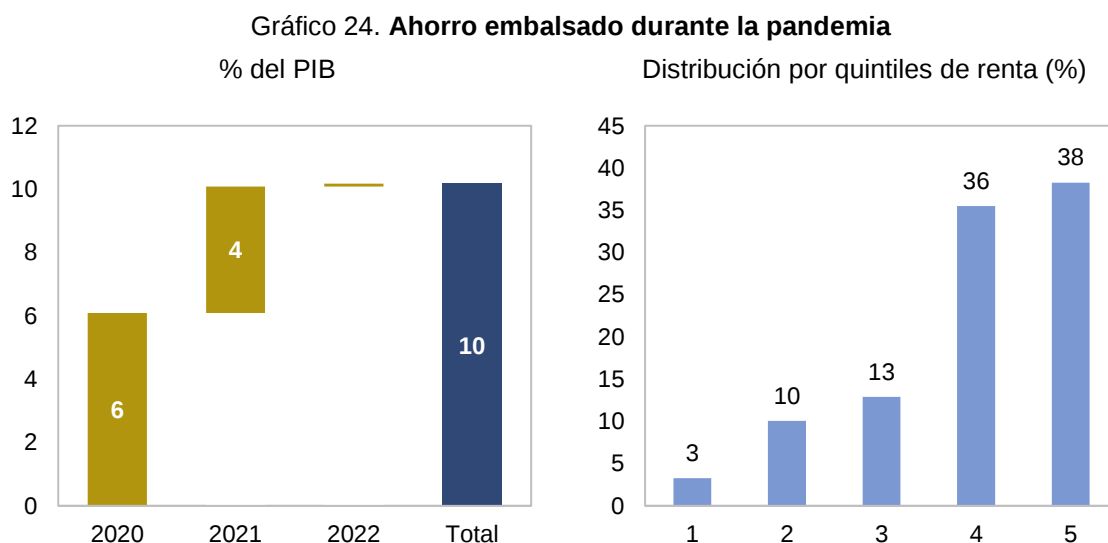
	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	Nivel	Variación anual (%)				
1. PIB real	109	5,5	2,1	2,4	1,8	1,7
2. PIB nominal	1.327	10,0	6,1	5,9	3,9	3,6
3. Gasto en consumo final nacional privado	106	4,4	2,1	3,0	1,7	1,9
4. Gasto en consumo final de las AAPP	112	-0,7	1,9	0,9	0,7	0,8
5. Formación bruta de capital fijo	116	4,6	0,9	5,0	2,4	0,9
6. Variación de existencias (% del PIB)		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	121	14,4	1,5	2,5	2,2	1,9
8. Importación de bienes y servicios	121	7,9	0,7	3,9	1,9	1,3
9. Demanda nacional final (contribución)		3,3	1,7	2,9	1,6	1,4
10. Variación de existencias (contribución)		-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior (contribución)		2,4	0,4	-0,5	0,1	0,3

Fuentes: INE y elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para las previsiones desde 2023. Niveles en base 100=2015 salvo PIB nominal (miles de millones de euros).

El sector exterior mantendrá una contribución ligeramente positiva durante el periodo de previsión, excepto en 2024, en el que la pujanza de la demanda interna explicará el crecimiento económico. En línea con lo observado en 2022, la solidez y competitividad de las exportaciones españolas sostendrán un aumento de las exportaciones de bienes que se unirá a una buena evolución del sector turístico durante todo el horizonte de previsión. En 2024 la moderación de los precios y la aceleración del consumo privado y de la inversión tendrán su reflejo en un aumento de las importaciones, lo que provocará una pequeña contribución negativa del sector exterior.

El consumo privado será uno de los motores principales del crecimiento, impulsado por el buen comportamiento del empleo y el despliegue de las medidas y reformas. Se prevé que el consumo privado crezca un 2,1% en 2023, sostenido principalmente por la evolución del empleo. Para 2024, se espera que la moderación de la inflación junto con el aumento de empleo y los salarios aceleren el aumento del consumo privado hasta el 3,0%. Adicionalmente, la acumulación de ahorro por parte de

los hogares durante la pandemia favorecerá que la senda de consumo mantenga un crecimiento significativo en el horizonte de previsión. En efecto, durante el periodo 2020 – 2022 los hogares españoles habrían acumulado un exceso de ahorro de más de 100.000 millones de euros. No obstante, alrededor del 75% de dicho ahorro se ha concentrado en los 4 deciles de hogares con mayor renta, que tienen una menor propensión marginal al consumo, por lo que buena parte del ahorro se traduce en un aumento de la inversión financiera e inmobiliaria y solo una parte limitada se destinaría a consumo.



Fuentes: elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a partir de INE.

El ritmo de crecimiento de la inversión se acelerará en 2024 gracias a la inversión ligada al Plan de Recuperación. La incertidumbre causada por la guerra de Ucrania, el impacto del shock energético y la subida de tipos de interés emprendida a mediados de 2022 han tenido un impacto negativo sobre la inversión solo parcialmente compensado con las inversiones del Plan. Con todo, la inversión se ha acelerado en la primera parte de 2023 y, a partir del 2024, se espera que se disipen los efectos negativos de la inflación, y que, junto a la estabilización de los costes y al impulso del Plan de Recuperación, se recupere un fuerte ritmo del 5,0%.

El mercado laboral mantendrá su dinamismo, alcanzándose una tasa de paro inferior al 10% al final del horizonte de previsión. La creación del empleo se mantendrá durante todo el periodo, sumando 1,1 millones de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo hasta 2026. Gracias a la reforma laboral, se prevé una reducción de la tasa del paro hasta situarla en un nivel inferior al 10% en 2026.

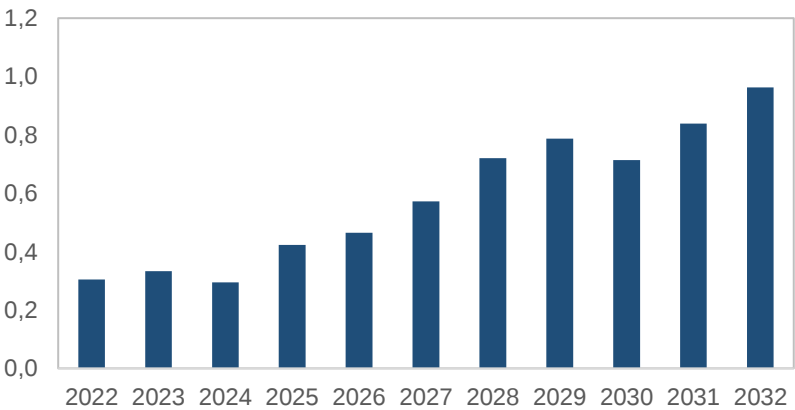
Cuadro 2.5. Mercado de trabajo

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	Nivel	Variación anual (%)				
1. Ocupados total (miles de personas)	20.516	2,8	2,2	2,6	1,9	1,7
2. Horas efectivamente trabajadas (millones)	33.719	4,1	1,3	2,2	1,5	1,4
3. PETC (miles)	19.056	3,8	2,1	2,3	1,6	1,5
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	57	2,6	-0,2	-0,3	-0,1	0,0
5. Productividad por hora (euros)	0	1,3	0,8	0,1	0,3	0,3
6. Productividad por PETC (miles de euros)	62	1,6	0,0	0,1	0,2	0,2
7. Remuneración de asalariados (millones de euros)	622.703	6,5	6,3	5,3	3,8	3,1
8. Remuneración por asalariado (miles de euros)	38	2,0	4,7	3,3	2,4	1,7
9. Coste laboral unitario		0,4	4,7	3,3	2,2	1,5
10. Tasa de desempleo		12,9	12,2	10,9	10,3	9,8

Fuentes: INE (CNTR, salvo EPA para la tasa de desempleo) y elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para las previsiones desde 2023.

Por el lado de la oferta, el factor trabajo sostiene el dinamismo de la actividad en el corto plazo mientras que las reformas tendrán un mayor impacto a través del canal de la productividad en el crecimiento del PIB en el medio y largo plazo. Las reformas adoptadas en los últimos años, y en especial la reforma laboral, generan un crecimiento del PIB más intensivo en empleo en el corto plazo mientras que los efectos sobre la productividad se materializan en un horizonte de medio y largo plazo, de tal forma que entre 2030 y 2050 la productividad se convierte en el principal motor de crecimiento del PIB.

Gráfico 25. Evolución de la productividad por hora trabajada en el medio plazo
Tasa de variación anual (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

La eficacia de las medidas adoptadas contribuirá a que el deflactor del consumo privado descienda progresivamente hasta el 2%. En 2023, de acuerdo con las previsiones del Banco de España, la inflación se reducirá a en torno a la mitad respecto a 2022 gracias al efecto tanto directo como inducido de los precios energéticos. La fuerte bajada de los precios de la electricidad permitirá reducir los costes de producción para las empresas que, por la acción de la competencia, contribuirán a moderar el avance de los precios. Para 2024, el ritmo de reducción de la inflación se modera debido a la retirada progresiva de las medidas extraordinarias adoptadas para enfrentarse al *shock* energético. No obstante, en 2025 se retomaría con fuerza la senda de reducción de la

inflación, lo que llevaría el crecimiento del IPC por debajo del 2%, según las previsiones del Banco de España.

Cuadro 2.6. Evolución de deflatores del PIB

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	Nivel	Variación anual (%)				
1. Deflactor del PIB	113	4,3	4,0	3,5	2,1	1,9
2. Deflactor del consumo privado	114	6,8	3,9	3,2	2,0	1,9
3. Deflactor del consumo público	115	6,0	4,1	3,1	1,9	1,8
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	118	6,7	4,4	3,8	2,6	1,7
5. Deflactor de las exportaciones de bienes y servicios	126	14,3	2,8	1,3	1,5	1,6
6. Deflactor de las importaciones de bienes y servicios	134	22,3	2,8	0,7	1,4	1,5

Fuentes: INE y elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para las previsiones desde 2023.

La competitividad de las exportaciones continuará manteniendo la capacidad de financiación de la economía española. A pesar del aumento de los precios de importación y el deterioro de la balanza energética, la economía española conservará su capacidad de financiación frente al resto del mundo gracias a una evolución positiva de las exportaciones de bienes y del saldo turístico que permitirán mantener una balanza de bienes y servicios superavitaria en 2024 y mejorarla en 2025 y 2026. Así pues, se consolida un superávit por cuenta corriente en todo el periodo de proyección al que se añade un mayor superávit de la cuenta de capital debido a la entrada de los fondos europeos. Desde la perspectiva sectorial, la elevada capacidad de financiación del sector privado se moderará a lo largo del periodo de previsión, lo que se verá compensado por la menor necesidad de financiación del sector público, pasando de un déficit de -4,8% en 2022 al -2,5% en 2026.

Cuadro 2.7. Saldos sectoriales

	2022	2023	2024	2025	2026
	% del PIB				
1. Capacidad de financiación frente al resto del mundo	1,5	2,4	2,1	1,9	1,8
- Saldo de bienes y servicios	1,4	1,7	1,3	1,5	1,8
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-0,8	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0
- Cuenta de capital	0,9	1,5	1,6	1,3	1,0
2. Capacidad de financiación del sector privado	6,3	6,3	5,1	4,6	4,3
3. Capacidad de financiación del sector público	-4,8	-3,9	-3,0	-2,7	-2,5

Fuentes: INE y elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Las cifras del sector público incluyen ayudas financieras.

2.6. Riesgos del escenario macroeconómico 2023 – 2026

Una mayor persistencia de la inflación y un endurecimiento más pronunciado de las condiciones financieras representan el principal riesgo del escenario macroeconómico planteado. El escenario macroeconómico asume implícitamente una contención en los efectos de segunda ronda. La principal razón radica en que los márgenes empresariales alcanzaron a finales de 2022 sus niveles pre – COVID, por lo que su evolución en los siguientes trimestres debería estar marcada por la estabilidad, gracias a la competencia efectiva y en un entorno de rebajas en los costes de la energía

y otras materias primas. Por otro lado, los salarios irán recuperando progresivamente poder adquisitivo a lo largo del periodo de previsión. El principal riesgo vendría provocado por una sorpresa de la inflación subyacente de la zona euro durante la segunda parte del año 2023 que podría conllevar una intervención más agresiva por parte del BCE, lo que presionaría a la baja el crecimiento económico.

La inestabilidad financiera es un riesgo a la baja, aunque limitado por la profunda reestructuración del sector en la última década, los reducidos niveles de endeudamiento y el refuerzo de la regulación y supervisión durante los últimos años. El sector bancario es uno de los principales canales de la política monetaria, por lo que el intenso endurecimiento de las condiciones monetarias puede causar episodios de tensión financiera en el sector. Recientemente, se han vivido episodios de inestabilidad financiera a ambos lados del Atlántico. Los reducidos niveles de endeudamiento de hogares y empresa, los elevados niveles de liquidez (Recuadro 4) y el aumento de las ratios de capital han aumentado la resiliencia del sector bancario durante los últimos años frente a escenarios de endurecimiento de las condiciones monetarias, lo que se refleja en el mantenimiento de niveles relativamente bajos de mora. A ello se une el potencial de los préstamos del Plan de Recuperación para reforzar la liquidez del conjunto de la economía. No obstante, es necesario reforzar el seguimiento del sector financiero y de las implicaciones de la subida de tipos de interés en términos de impacto sobre las finanzas de los hogares y la posible restricción crediticia a las empresas.

Recuadro 4. Implicaciones del actual ciclo monetario en la actividad económica

Ante el aumento de la inflación a partir de la segunda mitad de 2021, en 2022 comenzó un nuevo ciclo de la política monetaria del BCE. Por primera vez desde antes de la crisis financiera de 2008, y a excepción de la breve subida de tipos de 2011, el BCE inició en el verano de 2022 una política de subida de los tipos de interés de referencia entrando así una nueva fase contractiva de la política monetaria y cerrando un periodo de casi seis años con el tipo de interés de referencia en el 0%.

El endurecimiento monetario ha producido un rápido empeoramiento del margen financiero de activos y pasivos de hogares y empresas. En esta primera parte del nuevo ciclo de política monetaria, el aumento de tipos nominales se ha trasladado con mayor intensidad sobre los activos bancarios, créditos e hipotecas que sobre los pasivos, principalmente depósitos, impactando negativamente sobre los márgenes financieros de empresas y hogares.

Gráfico 26. Tipos efectivos de hogares y sociedades no financieras

TEDR (%)

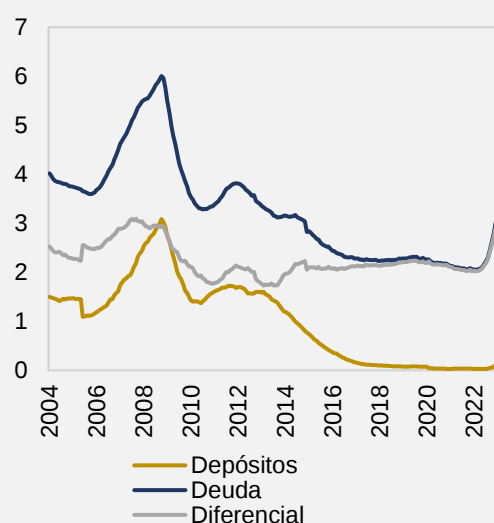
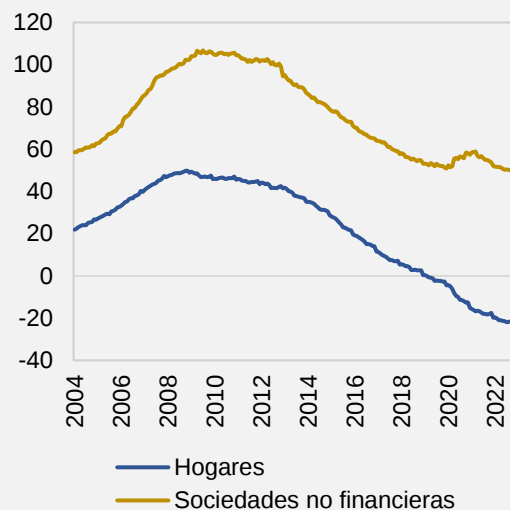


Gráfico 27. Deuda neta de hogares y sociedades no financieras

Deuda menos depósitos, sobre el PIB (%)



Fuentes: Banco de España e INE.

La traslación de la política monetaria restrictiva a la actividad económica española puede actuar fundamentalmente a través de tres canales: i) efecto renta, ii) efecto sustitución y iii) restricción crediticia. El aumento de la carga financiera se traduce en una reducción de la renta disponible para consumo e inversión de los hogares y empresas (efecto renta). Por otro lado, el aumento de la rentabilidad de los depósitos aumenta su atractivo como instrumento de ahorro para hogares y empresas en detrimento del consumo (efecto sustitución). En tercer lugar, una subida muy fuerte de tipos puede provocar episodios de inestabilidad en los flujos financieros reduciendo la oferta de crédito en la economía disponible para proyectos de consumo e inversión de los agentes (restricción crediticia). Sin embargo, bajo los supuestos de subidas de tipos

de interés del escenario central, son varios los factores que limitarán en 2023 y 2024 el impacto potencial de las recientes subidas de tipos en el crecimiento económico.

La intensa reducción en los niveles de deuda neta de los hogares y empresas españoles mitiga el efecto del canal de reducción de renta, frente a anteriores episodios de endurecimiento monetario. Desde 2008, tanto los hogares como las sociedades no financieras han reducido sus niveles de deuda neta (deuda menos depósitos) en 130 puntos del PIB, situándose estos en la actualidad en mínimos de la serie histórica. Ello implica que el incremento del coste financiero se aplica sobre una base de pasivos netos reducida, minimizando su impacto en términos de detracción de renta disponible. Así, a pesar del incremento de tipos de interés de emisión, el porcentaje de renta destinada a cubrir gastos financieros netos sigue a finales de 2022 siendo muy inferior a la media de los últimos 20 años.

Gráfico 28. Gasto financiero neto de hogares y sociedades no financieras

Gasto menos ingreso financiero, sobre Renta Bruta Disponible (hogares) y VAB (sociedades no financieras) (%)

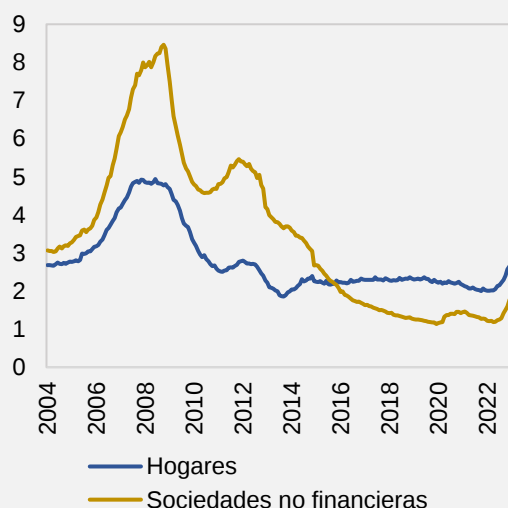
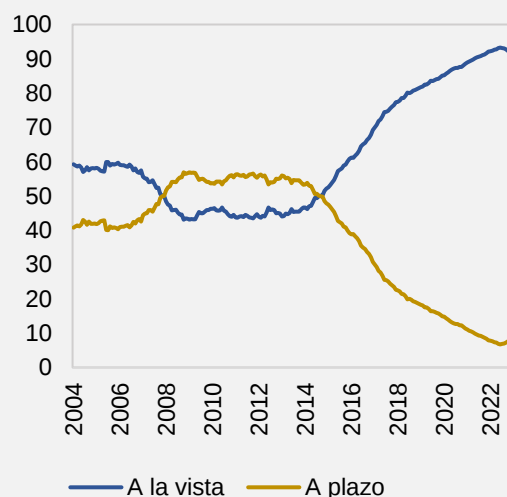


Gráfico 29. Composición de los depósitos de hogares y sociedades no financieras

Sobre el total de depósitos (%)



Fuentes: Banco de España e INE.

El exceso de liquidez en los balances de empresas y hogares limita el efecto sustitución de consumo e inversión por ahorro. El ciclo de expansión monetaria de los últimos años ha tenido como principal consecuencia un aumento extraordinario de la liquidez en los balances de los agentes económicos. Por un lado, las instituciones financieras poseen en la actualidad reservas líquidas en el BCE por valor del 20% del total de su cartera de crédito, cifra muy superior a la media histórica. Por su parte, hogares y sociedades no financieras poseen un saldo de depósitos equivalente al 100% del PIB, muy superior a la media histórica, el 92% del cual se materializa en cuentas a la vista (con remuneración cercana a cero). Así, cuando comience a aumentar la remuneración de los depósitos, los agentes tendrán margen para trasladar las tenencias de depósitos a la vista a depósitos a plazo, cambiando la composición de los activos

financieros de sus carteras, sin que aumente necesariamente el nivel de ahorro reduciendo consumo o inversión.

Gráfico 30. **Depósitos de hogares y sociedades no financieras**

Sobre PIB nominal (%)

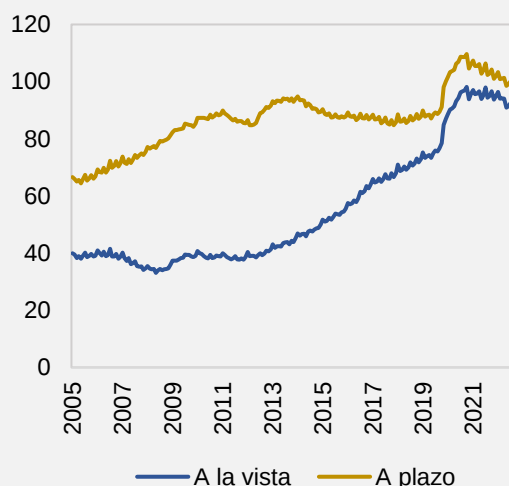
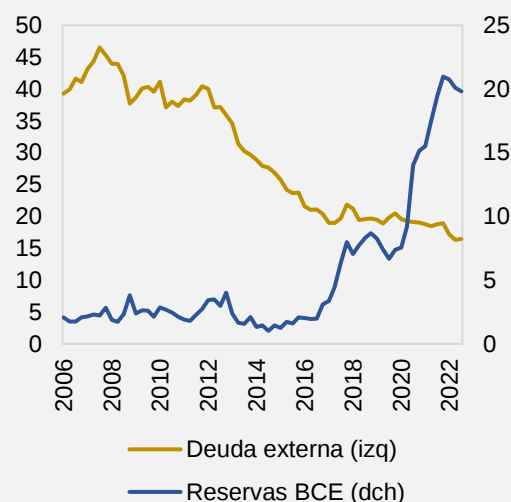


Gráfico 31. **Deuda de instituciones financieras en manos de no residentes y liquidez de instituciones financieras en el BCE**

Sobre los depósitos de residentes (%)



Fuentes: Banco de España.

La reducida exposición a instrumentos sensibles a tensiones en los mercados financieros minimiza la relevancia del canal de crédito. En la crisis financiera y de deuda de 2008 – 2013, las instituciones financieras españolas redujeron de forma notable la concesión de crédito a causa de la interrupción abrupta de los flujos de financiación exterior en forma de deuda. La intensa reducción de la deuda externa de los bancos en los últimos años ha reducido la exposición a dicho tipo de instrumento, muy sensible a la inestabilidad en los mercados financieros. Por consiguiente, que la actual subida de tipos produzca una restricción crediticia como consecuencia de un potencial déficit de financiación de las instituciones financieras es mucho menos probable, reduciendo el potencial impacto negativo en la actividad económica por la reducción de la oferta de crédito.

3. Saldo presupuestario y medidas

3.1. Las administraciones públicas en 2022

El Conjunto de las Administraciones Públicas cerró el ejercicio 2022 con un déficit del 4,8% del PIB, lo que supone 63.776 millones de euros, incluida la ayuda financiera. Se trata de una reducción del 23,1% respecto al año anterior. Es decir, a pesar del difícil contexto vivido el pasado ejercicio con el alza de precios derivado de la invasión rusa de Ucrania, el déficit disminuyó 2,1 puntos porcentuales y mejoró las previsiones comunicadas a la Comisión Europea de situarse en el 5%. El déficit cae hasta el 4,7% del PIB si se descuenta la ayuda financiera. Por tanto, es el tercer año consecutivo que el dato final es inferior a la tasa de referencia fijada.

Además, si se compara con 2020, cuando el déficit alcanzó el 10,1% por las medidas de protección del empleo y lucha contra la pandemia, el déficit se ha reducido más de la mitad (53%). En concreto, en dos años se ha rebajado más de 5 puntos porcentuales, el mayor descenso de la historia para un periodo tan corto, sin incluir en el saldo la ayuda financiera. Esto supone que desde 2020 España ha reducido en 49.500 millones el déficit público.

Esa significativa reducción del déficit se ha conseguido gracias a una política del Gobierno que, lejos de recortar servicios públicos como ocurrió con anteriores ejecutivos, se ha basado en proteger a la mayoría social del país reforzando el Estado de Bienestar, impulsando el crecimiento económico, fomentando la creación de empleo de calidad y apostando por la transformación del modelo productivo apoyado por los fondos europeos.

En este sentido, la caída del déficit se debe en su mayor parte al gran comportamiento de la economía con un aumento del PIB del 5,5% por segundo año consecutivo 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.

Ambas variables, crecimiento económico y empleo, contribuyeron a un incremento de los ingresos en 2022 del 14,4% en términos de caja. La aportación de la inflación en ese aumento fue solo de 5 puntos. Sin embargo, el Gobierno ha destinado muchos más recursos a medidas para mitigar el impacto del alza de los precios. Las rebajas fiscales, las ayudas directas, las bonificaciones o las subvenciones aprobadas por el Gobierno alcanzan los 35.000 millones y, de esta cifra, 22.217 millones de euros han tenido impacto en el ejercicio 2022.

De hecho, del déficit de 4,8% de 2022 hay 1,7 puntos porcentuales de PIB que corresponden a las medidas adoptadas por el Gobierno para paliar la crisis inflacionista derivada de la guerra. Dicho de otra manera, de no ser por la crisis energética, España habría cerrado en 2022 con un déficit similar a los niveles prepandemia. Las medidas fiscales para combatir el encarecimiento energético han permitido un ahorro a las familias superior a los 8.000 millones de euros.

Esta reducción decidida del déficit se acompaña de una mejora de la eficiencia y calidad de las finanzas públicas a través de las recomendaciones realizadas por la

AIReF en sus análisis de gasto (spending reviews). Según el Informe de Seguimiento de las Recomendaciones de los Spending Reviews que realiza el Ministerio de Hacienda, de las 277 recomendaciones realizadas por la AIReF en sus spending reviews, 100 ya se habrían implementado y 154 estarían en proceso de implementación.

Si se analiza el déficit por subsectores, la Administración Central y la Seguridad Social tuvieron un comportamiento muy positivo y permitieron la reducción del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas.

En concreto, la Administración Central cerró con un déficit de 40.091 millones (3,02% del PIB) sin contar las ayudas financieras; las CCAA registraron un déficit de 15.085 millones (1,14% del PIB); las EELL alcanzaron un déficit de 1.647 millones (0,12% del PIB); y los Fondos de la Seguridad Social un déficit de 5.986 millones (0,45% del PIB).

Cuadro 3.1. **Saldo de las AAPP en 2022**
% del PIB

	2021	2022
Administración Central	-6,11	-3,09
Comunidades Autónomas	-0,05	-1,14
Corporaciones Locales	0,29	-0,12
Seguridad Social	-1,00	-0,45
Total Administraciones Públicas	-6,87	-4,81
<i>Saldo neto de las ayudas financieras</i>	<i>-0,10</i>	<i>-0,07</i>
Total Administraciones Públicas (1)	-6,77	-4,73

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

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En el lado de los recursos, en términos de contabilidad nacional, los ingresos han aumentado un 8,1% (42.603 millones) debido fundamentalmente a los mayores recursos fiscales (33.884 millones), así como a la positiva evolución de las cotizaciones sociales, que crecieron un 4,8%.

Por el lado del gasto, que se ha incrementado un 3,8%, caben destacar las siguientes partidas que provocaron este comportamiento: consumos intermedios (9,7%), remuneración de asalariados (4,2%), intereses (21,3%) y subvenciones (45,5%).

Cuadro 3.2. Las AAPP en 2022

	2021	2022		2021	2022
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	527.918	570.521	8,1	43,74	42,99
Ingresos impositivos	296.269	330.153	11,4	24,55	24,88
Impuestos directos	143.433	164.569	14,7	11,88	12,40
Impuestos indirectos	146.671	160.156	9,2	12,15	12,07
Impuestos sobre el capital	6.165	5.428	-12,0	0,51	0,41
Cotizaciones sociales	171.661	179.971	4,8	14,22	13,56
Otros ingresos	59.988	60.397	0,7	4,97	4,55
Gastos	610.864	634.297	3,8	50,62	47,80
Remuneración de asalariados	147.560	153.824	4,2	12,23	11,59
Consumos intermedios	71.199	78.092	9,7	5,90	5,88
Prestaciones sociales	227.823	228.763	0,4	18,88	17,24
Intereses	26.045	31.595	21,3	2,16	2,38
Subvenciones	18.397	26.770	45,5	1,52	2,02
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	35.741	38.102	6,6	2,96	2,87
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	12.915	12.078	-6,5	1,07	0,91
Formación bruta de capital fijo	33.154	36.717	10,7	2,75	2,77
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	25.666	14.205	-44,7	2,13	1,07
Otros gastos	12.364	14.151	14,5	1,02	1,07
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-82.946	-63.776	-23,1	-6,87	-4,81
Saldo neto de las ayudas financieras	-1.255	-967	-22,9	-0,10	-0,07
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación ⁽¹⁾	-81.691	-62.809	-23,1	-6,77	-4,73

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

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

La mayor parte del esfuerzo de reducción del déficit en 2022 lo realiza la Administración Central (integrada por el Estado y sus Organismos Autónomos), que ha registrado un déficit del 3,02% del PIB excluida la ayuda financiera, cifrada en 967 millones. Si se incluye la ayuda financiera, el déficit de la Administración Central supone el 3,09% del PIB. Se trata de una reducción de 3 puntos porcentuales de PIB respecto al 6,11% registrado en 2021.

Cuadro 3.3. La Administración Central en 2022

	2021	2022		2021	2022
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	233.934	277.552	18,6	19,38	20,91
Ingresos impositivos	183.742	212.980	15,9	15,23	16,05
Impuestos directos	80.602	100.192	24,3	6,68	7,55
Impuestos indirectos	102.789	112.298	9,3	8,52	8,46
Impuestos sobre el capital	351	490	39,6	0,03	0,04
Cotizaciones sociales	9.611	9.595	-0,2	0,80	0,72
Transferencias corrientes entre AAPP	15.090	28.620	89,7	1,25	2,16
Otros ingresos	25.491	26.357	3,4	2,1	2,0
Gastos	307.668	318.610	3,6	25,49	24,01
Remuneración de asalariados	26.503	27.626	4,2	2,20	2,08
Consumos intermedios	10.141	12.743	25,7	0,84	0,96
Prestaciones sociales	22.482	23.820	6,0	1,86	1,79
Intereses	23.250	28.521	22,7	1,93	2,15
Transferencias corrientes entre AAPP	169.361	161.008	-4,9	14,03	12,13
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	12.915	12.078	-6,5	1,07	0,91
Formación bruta de capital fijo	10.964	12.408	13,2	0,91	0,93
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capit	14.301	9.595	-32,9	1,18	0,72
Otros gastos	17.751	30.811	73,57	1,47	2,32
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-73.734	-41.058	-44,3	-6,11	-3,09
Saldo neto de las ayudas financieras	-1.255	-967	-22,9	-0,10	-0,07
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación ⁽¹⁾	-72.479	-40.091	-44,7	-6,01	-3,02

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

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En 2022 el Estado ha registrado un déficit equivalente al 3,31% del PIB, frente al 6,16% existente en diciembre de 2021. De esta forma, el déficit se sitúa en 43.982 millones, lo que supone un descenso del 40,9% respecto a los 74.359 millones de 2021. Este resultado se debe a un incremento de los ingresos no financieros del 19,6%, frente al comportamiento de los gastos, que crecen a un ritmo del 4,3%.

El déficit primario, descontando los intereses, se ha reducido un 69,3% hasta los 15.683 millones y representa el 1,18% del PIB.

Los recursos no financieros se sitúan en 262.122 millones, lo que implica un 19,6% más respecto a 2021. Los impuestos alcanzan los 210.432 millones, el 80,3% del total de los recursos, y crecen un 16,2% respecto a diciembre de 2021.

Los impuestos sobre la producción y las importaciones aumentan un 9,5%. En concreto, los ingresos por IVA se elevan un 12,7%. Los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio crecen un 24,4% debido al IRPF, que se incrementa un 31,7%. Por su parte, el Impuesto sobre la Renta de No Residentes se eleva un 54,1% debido al aumento de los dividendos. Los ingresos del Impuesto sobre Sociedades crecen un 10,3%, 2.976 millones más que en 2021.

Asimismo, los impuestos sobre el capital aumentan 139 millones de euros respecto al mismo periodo del año anterior y los ingresos de las cotizaciones sociales descienden en un 2,2%.

El resto de recursos se ha situado en 16.297 millones, con un aumento del 2,4%, destacando los mayores ingresos por intereses, que aumentan un 9,7% hasta 2.276 millones. Por su parte, los ingresos procedentes de la venta de bienes y servicios muestran un crecimiento del 26,2% hasta totalizar 1.722 millones en 2022.

Por su parte, en 2022 los empleos no financieros del Estado se han situado en 306.104 millones, cifra superior en un 4,3% a la registrada en 2021.

La partida de mayor volumen son las transferencias entre administraciones públicas, con un peso del 58% sobre el total de empleos no financieros. En concreto, en el ejercicio 2022 ascienden a 177.678 millones, cuantía que incluye la compensación del SII-IVA de 2017 abonada a las CCAA por importe de 3.086 millones de euros, así como la partida de 4.434 millones destinada a las CCAA para cubrir la pérdida de recursos derivada de los saldos globales negativos de la liquidación de 2020.

A su vez, los Fondos de la Seguridad Social han recibido un 7,6% menos recursos que en 2021 por las menores necesidades derivadas de las medidas de protección de la pandemia. Así, las transferencias al SEPE se han reducido un 74,9%, debido, entre otras razones, a las menores necesidades de recursos al finalizar los ERTES y demás prestaciones COVID. Por su parte, las transferencias al Sistema de la Seguridad Social se han incrementado un 1,3%. Se destinan principalmente a financiar operaciones como dependencia, pensiones, complementos de mínimos, Ingreso Mínimo Vital, etc. Asimismo, se incluyen aquellas transferencias realizadas al amparo de la Recomendación Primera del Pacto de Toledo 2020.

La remuneración de asalariados ha crecido un 4,1%. Esta rúbrica recoge el efecto del incremento retributivo anual para 2022 del 3,5% mientras que la subida salarial de 2021 fue del 0,9%

Los consumos intermedios han ascendido a 6.579 millones, un 34,6% más que en 2021 debido al aumento del gasto para acoger refugiados o para almacenar vacunas, mientras que las transferencias sociales en especie se incrementan un 57,2%, incluyéndose aquí 109 millones destinados al bono cultural joven, sin correspondencia en el año anterior. También se incluye en esta rúbrica la gratuidad en los billetes de Cercanías y Media Distancia.

Por su parte, los intereses devengados crecen un 21,9% hasta situarse en 28.299 millones, mientras que las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales aumentan un 6,5%, cifra que incorpora una revalorización de las pensiones de Clases Pasivas del 2,5% con carácter general y del 3% en las mínimas.

Por su parte el gasto en subvenciones a la producción y a los productos se incrementa en 9.263 millones hasta totalizar 15.351 millones, que incluyen en este ejercicio las ayudas y bonificaciones contempladas en el RDL 6/2022, de 29 de marzo como la bonificación extraordinaria y temporal en el precio de venta al público de determinados productos energéticos y aditivos utilizados para la propulsión de vehículos; las ayudas al sector del transporte y a las empresas intensivas en consumo

de gas.

La formación bruta de capital fijo se sitúa en 8.613 millones, un 18% más que en 2021, reflejando que el sector público sigue actuando como locomotora del crecimiento.

Finalmente, el conjunto de las rúbricas recogidas en el resto de empleos, asciende hasta 25.827 millones, de manera que la cooperación internacional corriente se incrementa en un 23,9%, incluyendo 298 millones de vacunas donadas a terceros países y 74 millones de material de defensa donado a Ucrania.

Los **Organismos de la Administración Central registran un superávit de 3.891 millones**, excluida la ayuda financiera, frente al superávit de 1.880 millones alcanzado en 2021. Si se incluye la ayuda financiera el superávit sería de 2.924 millones de euros.

Los **Fondos de la Seguridad Social en 2022 registran un déficit de 5.986 millones, frente a los 12.039 millones también de déficit registrado en 2021**. En términos de PIB el déficit de la Seguridad Social se sitúa en el 0,45%, mientras que hace un año marcaba un déficit del 1,00% del PIB. Es decir, la Seguridad Social ha mejorado su resultado en un 50,3%, contribuyendo junto con la Administración Central al descenso del saldo del conjunto de las AAPP, ya que el saldo de la Seguridad Social mejora en 0,55 puntos porcentuales del PIB respecto a 2021.

Cuadro 3.4. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2022

	2021	2022		2021	2022
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	203.578	208.377	2,4	16,87	15,70
Cotizaciones sociales	161.367	169.659	5,1	13,37	12,78
Transferencias corrientes entre AAPP	40.675	37.566	-7,6	3,37	2,83
Otros ingresos	1.536	1.152	-25,0	0,13	0,09
Gastos	215.617	214.363	-0,6	17,87	16,15
Remuneración de asalariados	2.751	2.746	-0,2	0,23	0,21
Consumos intermedios	1.154	1.301	12,7	0,10	0,10
Prestaciones sociales	199.854	199.383	-0,2	16,56	15,02
Subvenciones	5.217	2.787	-46,6	0,43	0,21
Transferencias corrientes entre AAPP	5.967	7.331	22,9	0,49	0,55
Otros gastos	674	815	20,9	0,06	0,06
Capacidad de Financiación	-12.039	-5.986	-50,3	-1,00	-0,45

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Este comportamiento es consecuencia de un crecimiento de los ingresos del 2,4% (destaca el buen comportamiento de las cotizaciones con un crecimiento del 5,1%) frente al leve descenso registrado en los gastos de un 0,6%.

Desde marzo de 2020 las operaciones del subsector Fondos de la Seguridad Social han estado directamente afectadas por la crisis derivada de la pandemia del COVID-19. No obstante, los avances en el control de la misma, sobre todo con el proceso de vacunación, han motivado una reducción de su impacto económico. En 2022 dicho impacto estimado ha sido de 2.179 millones, lo que supone reducir en un 78,4%

el que tuvo en 2021.

Respecto a la normativa aplicable a las operaciones del subsector hay que mencionar el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Esta norma establece nuevos tipos de ERTES desde el 1 de abril, al igual que la activación del mecanismo RED para las agencias de viajes.

Además, cabe destacar el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Plan Nacional de respuesta del Gobierno a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania. También el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el cual se prorroga el aumento transitorio del 15% en la prestación del Ingreso Mínimo Vital y en las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Finalmente, los RD 65/2022 y el RD 152/2022 por los que se actualizan las pensiones contributivas en un 2,5% y las no contributivas en un 3% y se fija el salario mínimo interprofesional en 1.000 euros.

El Sistema de Seguridad Social ha reducido el déficit un 31,5% desde 11.839 millones de 2021 a 8.109 millones en 2022. Esto es 3.730 millones menos. Los recursos han ascendido a 178.199 millones. Destaca el aumento en un 4,8% de las cotizaciones sociales. El número de afiliaciones en el Sistema en media mensual de todos los regímenes se ha incrementado un 2,4% en 2022. Por su parte, el gasto se ha situado en 186.308 millones, lo que corresponde en gran medida con el gasto en pensiones, que crece en un 5,1%.

Al igual que ya ocurrió en 2021 destacan los datos registrados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que ha obtenido un superávit de 1.900 millones. Este comportamiento se debe, en gran medida, al descenso en un 89,6% del conjunto de prestaciones por desempleo vinculadas a los ERTE y otras medidas COVID, que alcanzan los 534 millones, mientras que en 2021 el gasto se elevó en este periodo a los 5.133 millones. El resto de las prestaciones de desempleo se reduce en un 1,1% respecto al año anterior por la mejor evolución del mercado laboral.

Por su parte, el FOGASA presenta un superávit de 223 millones, frente a los 112 millones de superávit registrados en 2021.

Las Comunidades Autónomas registran un déficit en 2022 de 15.085 millones, lo que equivale al 1,14% del PIB, frente al déficit del 0,05% alcanzado en el año anterior. Este aumento del déficit autonómico se debe a los menores recursos extraordinarios vinculados a la pandemia transferidos al margen del sistema de financiación.

Cuadro 3.5. Las CCAA en 2022

	2021	2022		2021	2022
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	224.353	222.022	-1,0	18,59	16,73
Ingresos impositivos	72.726	76.687	5,4	6,03	5,78
Impuestos directos	52.760	53.685	1,8	4,37	4,05
Impuestos indirectos	16.726	19.750	18,1	1,39	1,49
Impuestos sobre el capital	3.240	3.252	0,4	0,27	0,25
Transferencias corrientes entre AAPP	124.514	117.699	-5,5	10,32	8,87
Otros ingresos	27.113	27.636	1,9	2,25	2,08
Gastos	224.983	237.107	5,4	18,64	17,87
Remuneración de asalariados	91.803	95.587	4,1	7,61	7,20
Consumos intermedios	36.413	37.360	2,6	3,02	2,82
Intereses	3.390	3.608	6,4	0,28	0,27
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	32.879	34.584	5,2	2,72	2,61
Transferencias corrientes entre AAPP	21.374	31.902	49,3	1,77	2,40
Formación bruta de capital fijo	14.192	14.316	0,9	1,18	1,08
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	10.510	3.826	-63,6	0,87	0,29
Otros gastos	14.422	15.924	10,4	1,20	1,20
Capacidad de Financiación	-630	-15.085	-	-0,05	-1,14

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En cualquier caso, las CCAA han contado 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 el país descentralizado que más ha protegido a sus territorios durante este periodo.

En 2022 los gastos de las CCAA aumentaron un 5,4%, mientras que los ingresos decrecen a un ritmo del 1%. La principal fuente de financiación de las CCAA son las transferencias que provienen de otras AAPP, cuya cuantía alcanza 121.945 millones. Del importe anterior, 117.699 millones corresponden a transferencias corrientes recibidas, de las cuales el 85% proceden del Estado.

Las transferencias recibidas por el sistema de financiación crecen un 4%, 3.112 millones más. En los recursos al margen del sistema se incluyen 3.086 millones de la compensación por los ingresos por IVA dejados de percibir como consecuencia de la implementación en 2017 del Suministro Inmediato de Información (SII-IVA), así como la transferencia para cubrir la pérdida de recursos derivada de los saldos globales negativos de la liquidación de 2020, por valor de 4.434 millones.

Los impuestos han crecido un 5,4% (3.961 millones más). Destacan los impuestos sobre la producción y las importaciones, que aumentan un 18,1% alcanzando la cifra de 19.750 millones, con un crecimiento de ITP y AJD de un 14,5%.

Por su parte, los ingresos por impuestos sobre la renta y patrimonio se incrementan en un 1,8% hasta situarse en un total de 53.685 millones. Los ingresos percibidos por impuestos sobre el capital ascienden a 3.252 millones de euros, lo que representa un 0,4% más que en 2021.

Los ingresos obtenidos del resto de recursos se sitúan en 22.987 millones de euros, montante que incluye los recursos devengados en 2022 del FEDER y del FEDER REACT-UE.

Entre los gastos, la remuneración de asalariados crece un 4,1%. Esta evolución se debe, entre otras causas, al incremento salarial del 3,5% para 2022 mientras que en 2021 la subida fue del 0,9%.

Los consumos intermedios se elevan un 2,6% hasta situarse en 37.360 millones. En esta rúbrica se recogen las vacunas puestas a disposición de las Comunidades Autónomas, cuya cuantía asciende a 1.183 millones en 2021 y a 473 millones en 2022.

Las subvenciones crecen un 25,8% hasta los 5.606 millones. Esta evolución se debe, entre otras razones, al incremento de las subvenciones al transporte público. Por su parte, los intereses, aumentan un 6,4% hasta 3.608 millones.

Las transferencias sociales en especie se elevan en un 5,2% hasta los 34.584 millones, de manera que el gasto en farmacia aumenta en un 4,6%, el gasto en conciertos de asistencia sanitaria se incrementa en un 5,9% y el correspondiente a conciertos educativos lo hace en un 1,9%.

Por su parte, las prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie ascienden a 4.971 millones, lo que representa un incremento del 1,3% frente a 2021, en gran parte por las prestaciones de dependencia. La inversión crece en un 0,9% respecto a 2021 y alcanza los 14.316 millones.

Las transferencias entre AAPP aumentan en 10.430 millones. Este aumento se debe, principalmente, al efecto a favor del Estado de la liquidación definitiva de 2020 que ha sido superior en 8.447 millones al de la liquidación definitiva de 2019.

La **Administración Local** **presenta un déficit de 1.647 millones, lo que representa un 0,12% del PIB, frente al superávit del 0,29% de 2021.** Este saldo negativo es coyuntural y de carácter técnico. En concreto, se debe a la liquidación negativa a la que se enfrentaron las Entidades Locales, 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.

Cuadro 3.6. Las Corporaciones Locales en 2022

	2021	2022		2021	2022
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	81.248	87.508	7,7	6,73	6,59
Ingresos impositivos	39.801	40.486	1,7	3,30	3,05
Impuestos directos	10.071	10.692	6,2	0,83	0,81
Impuestos indirectos	27.156	28.108	3,5	2,25	2,12
Impuestos sobre el capital	2.574	1.686	-34,5	0,21	0,13
Transferencias corrientes entre AAPP	29.030	33.402	15,1	2,41	2,52
Otros ingresos	12.417	13.620	9,7	1,03	1,03
Gastos	77.791	89.155	14,6	6,45	6,72
Remuneración de asalariados	26.503	27.865	5,1	2,20	2,10
Consumos intermedios	23.491	26.688	13,6	1,95	2,01
Intereses	478	498	4,2	0,04	0,04
Subvenciones	2.005	2.174	8,4	0,17	0,16
Transferencias corrientes entre AAPP	12.607	17.046	35,2	1,04	1,28
Formación bruta de capital fijo	7.787	9.725	24,9	0,65	0,73
Otros gastos	4.920	5.159	4,9	0,41	0,39
Capacidad de Financiación	3.457	-1.647	-	0,29	-0,12

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

El Gobierno va a compensar esa liquidación negativa de las EELL en tres años (2022, 2023 y 2024) siguiendo la ley de las Haciendas Locales. En cumplimiento de las reglas contables, la liquidación negativa de 2020, que suma 2.907 millones, se imputa toda en 2022. En cambio, las compensaciones se imputarán en tres años. Este desacople explica que las administraciones locales registren déficit en 2022. De hecho, si no se tuviera en cuenta ese efecto, las Entidades Locales habrían cerrado el año pasado con un ligero superávit. Por tanto, es una cuestión contable que en 2023 y 2024 se invertirá y el efecto del pago de las liquidaciones supondrá más superávit para los ayuntamientos.

Analizando el comportamiento de los ingresos se observa un incremento del 7,7% con respecto a 2021, lo que supone un aumento de 6.260 millones. Una mejora motivada por los mayores recursos impositivos, que crecen en un 1,7% reflejando la mejoría de la actividad económica.

La segunda fuente de financiación corresponde a las transferencias recibidas de otras administraciones públicas con 35.502 millones, cifra superior en un 15,3% a la de finales de 2021. Este aumento se debe, principalmente, a los mayores recursos recibidos del Estado, un 18,4% superiores a los de 2021.

Por su parte los gastos experimentan un aumento del 14,6%. Los principales incrementos se han producido en la remuneración de asalariados, que crecen un 5,1%, los consumos intermedios aumentan un 13,6%, las transferencias entre AAPP se incrementan un 34,3% y, por último, la formación bruta de capital crece un 24,9%.

3.1.1. Evaluación ex post de las previsiones de 2022

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

En este contexto, **se analiza a continuación las desviaciones entre la previsión de cierre del ejercicio 2022 incluida en el Plan Presupuestario 2023** (Plan Presupuestario), elaborado en octubre de 2022, y el cierre real del año.

Cuadro 3.7. **Desviaciones entre la previsión de cierre de 2022 incluida en el Plan Presupuestario 2023 y el cierre real del año**

	% del PIB		
	Previsión 2022 Plan Presupuestario 2023	Cierre 2022	Diferencia
1. Objetivo ingresos totales	42,9	43,0	0,1
1.1. Impuestos sobre la producción e importaciones	12,6	12,1	-0,5
1.2. Impuestos corrientes sobre la renta y riqueza, etc.	12,2	12,4	0,2
1.3. Impuestos sobre el capital	0,5	0,4	-0,1
1.4. Cotizaciones sociales	13,6	13,6	0,0
1.6. Otros	4,0	4,6	0,6
2. Objetivo gastos totales	47,9	47,8	-0,1
2.1. Remuneración de empleados	11,8	11,6	-0,2
2.2. Consumos intermedios	5,7	5,9	0,2
2.3. Transferencias sociales	20,7	20,1	-0,6
2.4. Intereses	2,2	2,4	0,2
2.5. Subvenciones	2,2	2,0	-0,2
2.6. Formación bruta de capital	2,5	2,8	0,3
2.7. Transferencias de capital	0,9	1,1	0,2
2.8. Otros	1,9	1,9	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda

El déficit finalmente registrado en 2022, que ha alcanza el 4,8% del PIB, ha sido inferior al 5,0% que se estimó en el Plan Presupuestario presentado el pasado mes de octubre de 2022.

Por el lado de los ingresos, si bien el porcentaje total de los mismos sobre el PIB se ha mantenido estable, existen algunas desviaciones en las distintas rúbricas que conforman los mismos.

Destacan los impuestos sobre la producción e importaciones que empeoran las previsiones de déficit en 0,5 puntos porcentuales de PIB, así como los impuestos corrientes sobre la renta cuya previsión mejora en 0,2 puntos porcentuales. Por su parte, la previsión de las cotizaciones no ha variado, mientras que el resto de recursos mejora las previsiones en 0,6 puntos, debido, entre otras causas, a unos mayores ingresos provenientes del REACT-EU.

En lo que respecta a los gastos, ha tenido lugar un comportamiento similar que el ya comentado para los ingresos. Es así que el porcentaje total de gastos sobre el PIB no ha variado apenas entre la previsión de octubre y los datos de cierre, no obstante, se producen desviaciones positivas y negativas en las distintas rúbricas que conforman el total del gasto.

Las desviaciones más significativas, se concentran en las transferencias sociales y la formación bruta de capital, que registran, respectivamente, una desviación positiva de 0,6 puntos porcentuales, por un menor gasto en pensiones que el previsto en octubre, y una desviación negativa de 0,2 puntos porcentuales, respectivamente.

En lo que respecta al reparto del déficit por subsectores, existe un comportamiento dispar entre los mismos. Así, la Administración Central ha mejorado las previsiones, ya que ha pasado de una previsión de déficit del 3,5% del PIB a registrar finalmente un déficit del 3,1% del PIB. La Seguridad Social ha registrado un déficit del 0,5% del PIB, similar al previsto en octubre. Por el contrario, las Comunidades Autónomas desde una previsión del 1,0% del PIB de déficit han cerrado en un 1,1%. Por su parte las Entidades Locales contaban con una previsión de un superávit del 0,1% y finalmente su resultado ha sido un déficit que alcanza el 0,1% del PIB.

3.2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023

Los Presupuestos Generales del Estado para 2023, manteniendo el compromiso con la estabilidad presupuestaria en un contexto de excepcional incertidumbre, se orientan a la continuidad del crecimiento económico y la creación de empleo, garantizando la fortaleza del estado del bienestar, como impulso de una economía más eficiente y más social.

El Presupuesto continúa siendo el instrumento de canalización de los fondos asociados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España, cuyas inversiones y reformas fomentan el crecimiento sostenible y un sistema productivo moderno, centrado en la eficiencia, la transición ecológica, la cohesión territorial y la sociedad digital.

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

3.2.1. El presupuesto del Estado para 2023

3.2.1.1. El Presupuestos de gastos del Estado para 2023

El Presupuesto de gastos no financieros del Estado para 2023 asciende a 248.211 millones de euros e incluye los créditos correspondientes a las inversiones y reformas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuantificados para este ejercicio en 25.156 millones.

Cuadro 3.8. **Distribución económica de gastos del Estado para 2023**

	2022	2023	
	Presupuesto inicial		Variación
	Millones de euros		anual (%)
Total gastos no financieros	241.717	248.211	2,7
<i>Presupuesto nacional</i>	215.362	223.055	3,6
<i>Plan de Recuperación</i>	26.355	25.156	-4,6
I. Gastos de personal	19.229	20.500	6,6
<i>Presupuesto nacional</i>	19.219	20.490	6,6
<i>Plan de Recuperación</i>	9	10	3,1
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	5.462	6.461	18,3
<i>Presupuesto nacional</i>	4.524	5.051	11,6
<i>Plan de Recuperación</i>	937	1.409	50,3
III. Gastos financieros	30.223	31.330	3,7
IV. Transferencias corrientes	142.707	142.996	0,2
<i>Presupuesto nacional</i>	139.740	140.538	0,6
<i>Plan de Recuperación</i>	2.968	2.457	-17,2
V. Fondo de contingencia	3.923	3.964	1,1
VI. Inversiones reales	8.919	11.842	32,8
<i>Presupuesto nacional</i>	7.707	9.861	27,9
<i>Plan de Recuperación</i>	1.211	1.981	63,5
VII. Transferencias de capital	31.254	31.118	-0,4
<i>Presupuesto nacional</i>	10.025	11.820	17,9
<i>Plan de Recuperación</i>	21.229	19.298	-9,1

Fuente: IGAE y Ministerio de Hacienda y Función Pública

El 70% del gasto no financiero del Estado se destina a realizar transferencias, tanto corrientes como de capital, a otros agentes. El 80% de las transferencias son de carácter corriente y en ellas se incluyen las destinadas a complementar la financiación de las administraciones territoriales y la transferencia adicional para garantizar la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, además de los mencionados gastos asociados al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. El resto de transferencias corrientes aumenta respecto al ejercicio anterior un 5,8%, fundamentalmente por los mayores recursos destinados a fines sociales, como la atención de personas en situación de dependencia, las becas y ayudas al estudio, las pensiones no contributivas, el complemento de pensiones mínimas, el bono social térmico, y el ingreso mínimo vital, entre otras, así como por el incremento de los gastos del sistema de financiación a comunidades autónomas y entidades locales y los de pensiones de clases pasivas del Estado.

Las transferencias de capital, descontadas las asociadas a los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aumentan un 17,9% como consecuencia de los mayores recursos destinados a los programas de investigación, a las transferencias de Sanidad para infraestructuras en atención primaria y comunitaria y salud mental comunitaria, a la transferencia de nueva creación para financiar el programa Código Escuela 4.0, así como al incremento de la transferencia a RENFE para la financiación de diversas actuaciones, entre otras.

Para el pago de intereses se emplea el 13% del total no financiero del Estado. Esta partida se ha incrementado un 3,7% en este ejercicio a causa de la subida de los tipos de interés que encarece el coste de refinanciación de la deuda.

El capítulo de inversiones concentra el mayor incremento de recursos respecto al presupuesto anterior, fundamentalmente en las áreas de transportes y movilidad y de transición ecológica, en las que destacan la conservación de las carreteras y la creación de nuevas infraestructuras, y las inversiones destinadas a infraestructuras hidráulicas y a actuaciones en el medio natural.

El aumento de un 6,6% de los gastos de personal es el resultado del incremento de las retribuciones a fin de continuar garantizando el poder adquisitivo de los empleados públicos, y de otras necesidades como los incrementos vegetativos y la antigüedad y la carrera profesional del personal de la administración.

Por último, los gastos corrientes en bienes y servicios del Estado aumentan un 18,3% respecto a 2022 (11,6% descontando los créditos financiados con los fondos de recuperación europeos), como consecuencia de la necesidad de financiar los procesos electorales a celebrar en 2023 y la asunción por España de la presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de este año, además del incremento de los créditos asignados al Concierto social de atención humanitaria y protección internacional.

3.2.1.2. El Presupuestos de ingresos del Estado para 2023

Presupuesto de ingresos

El Presupuesto de 2023 estima un crecimiento de los ingresos no financieros (antes de cesión) **del 6 por ciento** en 2023 (pasando de los 290.023 millones hasta los 307.445 millones de euros).

El impacto positivo de las nuevas medidas (que incrementarán la recaudación gracias al impacto del nuevo tipo mínimo y la limitación en la compensación de pérdidas en los grupos en el Impuesto sobre Sociedades dentro de los impuestos directos, y los ingresos del nuevo Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, dentro de los indirectos; así como el nuevo gravamen temporal en los sectores energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, recogido

en los ingresos de carácter no tributario), **compensarán parcialmente la moderación que se observa en el conjunto de los ingresos.**

Además, los fondos europeos derivados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y React UE suponen otra fuente importante de ingresos para 2023, a pesar de su leve impacto en la tasa de crecimiento al tratarse de importes similares en los tres últimos años.

Medidas de ingresos

Se están adoptando medidas fiscales coordinadas en el ámbito de la Unión Europea en sectores relacionados con las transacciones financieras, la economía digital y la fiscalidad verde, con el objetivo de hacer el sistema tributario adaptado y moderno, a la par que justo y eficiente, en contribución a la transformación del modelo de crecimiento económico y a la garantía del estado del bienestar, incorporando la perspectiva de género y potenciando políticas públicas de interés general.

La necesidad de calibrar la situación macroeconómica, y el gradualismo en el diseño e implementación de las medidas, tal como recomienda Comité de personas expertas en el Libro Blanco de la reforma tributaria, y el contexto actual, han condicionado las medidas que se vienen adoptando en los últimos años.

Así, se viene avanzando en fiscalidad medioambiental, por ejemplo, con el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables; con el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, introducidos en la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular; y con la reforma del Impuesto sobre los gases fluorados, aprobadas en 2022. Otras iniciativas para incrementar la recaudación y la progresividad del sistema tributario ya se adoptaron antes, en 2021, como es el caso de la creación del Impuesto sobre las Transacciones Financieras y del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales.

Estas y otras son medidas de gran calado, sean estructurales o coyunturales, y consolidan la sostenibilidad de las cuentas públicas, teniendo en consideración especial tres condicionantes.

En primer lugar, lo impredecible de la situación económica derivada de la invasión de Ucrania, que ha obligado a los países, a la Comisión Europea y a los organismos internacionales a revisar a la baja sus previsiones de crecimiento. En este contexto, la prioridad del Gobierno del Reino de España la constituyen las medidas coyunturales, resultando difícil de estimar la duración de esta etapa de tensión en los precios de la energía y la inflación.

En segundo lugar, la situación de incertidumbre que viene provocando retrasos en la presentación o aprobación de proyectos normativos en el ámbito europeo. Teniendo en cuenta la importancia de la armonización normativa, en la planificación de cualquier

medida normativa nacional están impactando los retrasos de la producción normativa en ámbitos sensibles en la Unión Europea.

En tercer lugar, los ingresos tributarios están creciendo a tasas claramente superiores a las del PIB en 2021 y 2022, confirmando la tendencia observada en 2020 (año en el que los ingresos tributarios cayeron en menor medida que la economía).

Fruto de estas circunstancias el Gobierno ha decidido adoptar, entre otras, las medidas que describiremos a continuación, alguna de las cuales se ha incorporado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, mientras que otras en cambio son fruto de otras iniciativas parlamentarias:

Principales medidas incluidas en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se introducen un conjunto de medidas que se pasan a detallar a continuación:

a) Reducción del rendimiento neto del trabajo para los contribuyentes con menores rentas

Se incrementa la reducción del rendimiento neto del trabajo para los contribuyentes con menores rentas (trabajadores, pensionistas y autónomos) al ser estos los sectores de la población más castigados por la situación económica actual. Mediante esta reforma se eleva la cuantía de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo y el umbral a partir del cual resulta aplicable. De esta forma, se incrementa la cuantía de salario bruto anual a partir de la cual se empieza a pagar dicho impuesto, desde los 14.000 euros anuales vigentes en la actualidad hasta los 15.000 euros anuales. Dicho incremento de la reducción se extiende hasta afectar a contribuyentes con un salario bruto anual de hasta 21.000 euros, de manera que la medida se hace extensiva a un mayor número de trabajadores, pensionistas y autónomos.

b) Tributación en régimen de estimación objetiva

Se eleva el porcentaje de reducción aplicable al rendimiento neto de módulos obtenido en el período impositivo 2023 del 5% al 10%, lo que supone una rebaja en la cuantía del rendimiento neto de estos empresarios y autónomos, de forma que les ayude a afrontar la situación de crisis originada por la guerra.

c) Tributación en régimen de estimación directa simplificada

Para los trabajadores autónomos que determinen su rendimiento neto con arreglo al método de estimación directa simplificada, durante el período impositivo 2023 se eleva

del 5 al 7 por ciento el porcentaje de gastos deducibles en concepto de provisiones y gastos de difícil justificación.

Con esta medida se persigue reducir la fiscalidad de aquellos empresarios y profesionales de rentas más bajas, al ser este uno de los sectores de población más perjudicado en el actual contexto económico

d) Elevación de los tipos de gravamen del ahorro

Se eleva el tipo aplicable para la parte de base liquidable del ahorro que exceda de 200.000 euros (un punto porcentual, hasta el 27%) y se crea un nuevo escalón para importes superiores a 300.000 euros (con un tipo del 28%).

Esta medida se basa en el artículo 31 de la Constitución Española, que establece que los ciudadanos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos conforme a su capacidad económica. De esta forma el aumento de la recaudación de este impuesto recaerá sobre las rentas más altas que se integran en la base del ahorro.

e) Ampliación de la deducción por maternidad

Se amplía la actual deducción por maternidad para mujeres con hijos menores de tres años que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad.

Mediante esta medida se incluye a mujeres con hijos menores de tres años, que cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- En el momento del nacimiento perciban prestación de desempleo.
- En el momento del nacimiento estén dadas de alta en la Seguridad Social cualquiera que sea el tiempo de cotización.
- En el momento del nacimiento no estén dadas de alta en la Seguridad Social, pero en un momento posterior, se den de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad.

2. Impuesto sobre Sociedades

a) Reducción del tipo aplicable a las PYMES

Se reduce en dos puntos porcentuales, del 25% al 23%, el tipo de gravamen aplicable a aquellas entidades que tengan un importe de la cifra de negocios inferior a un millón de euros en el periodo impositivo anterior. Esta medida tiene por objeto reducir la carga tributaria de las pequeñas empresas.

3. Impuesto sobre el Valor Añadido

a) Rebaja del tipo en productos de higiene femenina y anticonceptivos

Pasan a tributar al tipo impositivo reducido del 4% los tampones, compresas, protegeslips, al tratarse de productos de primera necesidad inherentes a la condición femenina, así como los preservativos y otros anticonceptivos no medicinales.

Esta medida tiene por objeto incorporar la perspectiva de género al sistema impositivo puesto que la política fiscal puede no ser neutral en términos de género cuando tiene efectos diferenciados en hombres y mujeres.

Principales medidas incluidas en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

1. Limitación a la compensación de pérdidas 2023 en el régimen de consolidación

El cambio normativo implica la limitación, en un 50%, de la posibilidad de compensar las pérdidas en los grupos consolidados en el año 2023.

A la hora de calcular la base imponible del grupo fiscal consolidada las pérdidas individuales computan en el año 2023 sólo al 50%. No obstante, aunque el 50% restante no se haya podido emplear en el cálculo de la base imponible consolidada del grupo en el año 2023, puede ser empleado en años sucesivos. Por tanto, no se trata de un incremento fiscal, sino que tan sólo se difiere la posibilidad de compensar las bases imponibles negativas.

2. El Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas

Este nuevo impuesto coincide básicamente en su configuración con la del Impuesto sobre el Patrimonio (reglas de valoración, deudas deducibles, límite conjunto con el IRPF, deducción por impuestos satisfechos en el extranjero, mínimo exento de 700.000 euros, exención de 300.000 euros por vivienda habitual...). La diferencia fundamental entre ambos impuestos radica en que este nuevo impuesto solo grava aquellos patrimonios netos que superen 3.000.000 euros.

Es complementario al Impuesto sobre el Patrimonio al establecerse una deducción en la cuota efectivamente satisfecha en el Impuesto sobre el Patrimonio del 100%. De este modo se evita la doble imposición, ya que los sujetos pasivos del Impuesto de las grandes fortunas solo tributarán por la parte de su patrimonio que no haya sido gravado por su Comunidad Autónoma.

En cuanto a su ámbito temporal, se prevé una vigencia de dos años, 2023 y 2024, si bien se introduce una cláusula de revisión, para efectuar una evaluación de sus resultados al final de su vigencia y valorar su mantenimiento o supresión.

3. Establecimiento de gravámenes temporales al sector energético y a las

entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

Con esta medida se establece un gravamen excepcional no tributario⁴ sobre los sectores cuyos márgenes de beneficios son más favorecidos por la escalada de precios.

En las empresas del sector eléctrico, gasista y petrolero, la prestación se fija en el 1,2 % de su cifra de negocios, lo que posibilita que las aportaciones de cada grupo respondan a su cuota de mercado. Esta prestación es la medida nacional equivalente a la contribución solidaria temporal establecida por el Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía.

En el caso del sector de las entidades de crédito, la prestación se fija en el 4,8 % de su margen de intereses (intereses cobrados menos pagados) más sus comisiones netas (cobradas menos pagadas), por tratarse de partidas que permiten mantener la debida proporcionalidad en las aportaciones de cada grupo empresarial según su cuota de mercado. Como sucede con las empresas energéticas, se someten a la prestación, como regla general, los grupos fiscales, quedando fuera del gravamen los intereses y comisiones obtenidos por sus filiales en el exterior.

Ambos gravámenes se configuran como medidas temporales para los años 2023 y 2024.

Otras medidas: el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

Mediante la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular se establece un impuesto que grava a los envases de plástico no reutilizables. Con la misma se pretende minorar el número de unidades de estos productos que son puestos en el mercado y, por ende, reducir su consumo, de forma que se prevenga la generación de residuos plásticos, con la consiguiente reducción de los costes de gestión de residuos y, en especial de los que pudieran derivarse de su abandono en el medio ambiente, mostrando el compromiso en el cumplimiento del Acuerdo de París y avanzar hacia el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Debe servir también para alumbrar nuevos modelos de negocio, y alentar una producción y consumo más sostenibles, priorizando los productos reutilizables y las prácticas correctas de fabricación, sin comprometer la seguridad alimentaria o las propiedades de los productos.

Principales medidas de respuesta a la crisis provocada por la guerra de Ucrania

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

⁴ El gravamen temporal a eléctricas y bancos tiene consideración de ingreso no tributario en términos presupuestarios, si bien en contabilidad nacional se considera ingreso tributario directo.

reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, se adoptan una serie de medidas con impacto en 2023.

Así, se prorroga, hasta el 31 de diciembre de 2023, la reducción al 5 por ciento del tipo impositivo del Impuesto sobre el Valor Añadido que recae sobre todos los componentes de la factura de las entregas de gas natural, así como de las entregas de briquetas o «pellets» procedentes de la biomasa y a la madera para leña utilizados como combustible en sistemas de calefacción.

En relación con el IVA, este real decreto-ley incluye también una prórroga de la aplicación del tipo impositivo del 5 por ciento a determinados suministros de energía eléctrica hasta el 31 de diciembre de 2023 para reducir la factura eléctrica de los hogares.

De igual modo, esta norma incorpora una prórroga de la medida consistente en la aplicación del tipo impositivo del 0,5 por ciento del Impuesto Especial sobre la Electricidad; medida ésta cuya vigencia concluye el 31 de diciembre de 2023.

Adicionalmente, se prorroga la suspensión temporal, hasta el 31 de diciembre de 2023, del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.

Finalmente, y entre otras medidas, se rebaja del 4 al 0 por ciento el tipo impositivo del Impuesto sobre el Valor Añadido que recae sobre los productos básicos de alimentación, hasta entonces sujetos al tipo reducido, así como minorar desde el 10 por ciento vigente al 5 por ciento el aplicable a los aceites y pastas alimenticias, para contribuir a la reducción del precio final de estos alimentos básicos. Ambas reducciones se establecen de forma temporal y extraordinaria desde el 1 de enero de 2023 hasta el 30 de junio de 2023, sujetas a la evolución de la tasa interanual de la inflación subyacente

3.2.2. El Presupuesto de la Seguridad Social

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

El Presupuesto consolidado de gastos no financieros de la Seguridad Social para 2023 alcanza un importe de 199.313 millones de euros. El 95% de estos gastos se destina a realizar transferencias cuyo objeto es paliar la pérdida de ingresos o los mayores gastos asociados a determinadas contingencias, a través de prestaciones como las pensiones contributivas y no contributivas, las prestaciones por incapacidad temporal, las derivadas del nacimiento y cuidado del menor y otras prestaciones como las motivadas por el riesgo durante el embarazo, la protección familiar, el cese de

actividad de los trabajadores autónomos, el ingreso mínimo vital y otras prestaciones económicas.

Cuadro 3.9. Los gastos no financieros de la Seguridad Social para 2023

	2022	2023	
	<i>Presupuesto inicial</i>		<i>Variación</i>
	<i>Millones de euros</i>		<i>anual (%)</i>
<i>Total gastos</i>	179.826	199.313	10,8
Transferencias corrientes	175.166	194.381	11,0
<i>Pensiones contributivas</i>	149.971	166.777	11,2
<i>Pensiones no contributivas</i>	2.587	2.803	8,3
<i>Incapacidad temporal</i>	10.818	11.764	8,7
<i>Maternidad, paternidad y otras</i>	3.378	3.669	8,6
<i>Otras transferencias corrientes</i>	8.413	9.368	11,4
Otros gastos (a)	4.660	4.932	5,8

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

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Dentro de estos gastos en prestaciones, el 86%, 166.777 millones de euros, corresponde a pensiones contributivas, de las que las más importantes cuantitativamente son las de jubilación. Por su parte para financiar los subsidios de incapacidad temporal derivadas de la situación de baja laboral por enfermedad o accidente se dotan 11.764 millones de euros.

El conjunto de prestaciones que aparecen vinculadas al cese temporal en el trabajo por nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave y corresponsabilidad en el cuidado del lactante, presentan una dotación de 3.669 millones de euros

Por su parte las pensiones no contributivas de la Seguridad Social figuran en el Presupuesto del IMSERSO con un crédito de 2.803 millones de euros (excluido País Vasco y Navarra).

Por último, destacan en otras transferencias corrientes los recursos destinados al sistema de fomento de la autonomía personal y atención a la dependencia por importe de 3.420 millones de euros, así como 2.797 millones para financiar el ingreso mínimo vital, que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

3.3. Estrategia fiscal 2023-2026

Esta actualización del Programa de Estabilidad para el periodo 2023-2026 tiene la consideración de plan fiscal nacional a medio plazo al que hace referencia el artículo 4 del Reglamento (UE) 473/2013, y **se encuentra marcada por el objetivo de ayudar**

a transitar la compleja situación derivada de la invasión rusa de Ucrania. España se encuentra inmersa en un contexto internacional volátil, plagado de incertidumbres, que obligan a desarrollar políticas presupuestarias prudentes y realistas desde la búsqueda de la justicia social y de la eficiencia económica basada en un patrón de crecimiento más robusto, más innovador, resiliente y sostenible.

Como ya es conocido, a consecuencia de la irrupción mundial de la pandemia de la COVID-19, la Comisión Europea decidió aplicar la cláusula general de salvaguarda **del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2020, la prorrogó para el ejercicio 2021 y en junio de 2021 consideró que se cumplían las condiciones para mantenerla en vigor también para el año 2022.**

Posteriormente, la Comisión Europea comunicó en mayo de 2022 la extensión de la cláusula de salvaguarda para el año 2023. **La Comisión justificó esta decisión en el aumento de la incertidumbre ocasionada por el conflicto bélico de Ucrania, en los fuertes riesgos a la baja para las perspectivas económicas, en las subidas sin precedentes de los precios de la energía, y en las continuas perturbaciones de las cadenas de suministro.**

No obstante, lo anterior, este Gobierno siempre ha mantenido un firme compromiso con la estabilidad presupuestaria pese a la activación de la cláusula de salvaguarda. En efecto, en el período 2020-2022 nuestro país ha sido capaz de cerrar los ejercicios presupuestarios con un déficit inferior al previsto: 10,1% en 2020 (por debajo del 10,3% previsto en el Programa de Estabilidad de abril de 2020), 6,9% en 2021 (por debajo del 7,7% previsto en el techo de gasto de los PGE 2021) y 4,8% en 2022 (por debajo del 5,0 previsto en el techo de gasto de los PGE 2022).

En la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 que ahora se presenta se incluye una senda de consolidación fiscal a medio plazo que permitirá una reducción gradual pero decidida del déficit por debajo del 3% del PIB, valor que se alcanzará ya en 2024. Este compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria y la responsabilidad fiscal es compatible con una política de escudo social para evitar los efectos indeseados de la crisis de precios derivada de la guerra en Ucrania.

El presente Programa de Estabilidad parte de los PGE 2023 y de los presupuestos aprobados por las Administraciones Territoriales e incorpora el impacto de las reformas y medidas adoptadas en los últimos meses y hasta la fecha, incluidas las medidas en repuesta a la crisis energética.

Dicho escenario, al igual que en los anteriores Programas de Estabilidad, se construye sobre la base del principio de “neutralidad” previsto para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (que supone que en el momento en que se computa un gasto con cargo a fondos del Mecanismo, automáticamente se reconoce un ingreso por la misma cantidad, con independencia de cuándo se realicen finalmente los pagos), por lo que no se han incluido los ingresos y gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en la tabla de previsiones fiscales 2023-2026.

3.3.1. Medidas para combatir la crisis de precios derivada de la guerra de Ucrania

La invasión de Ucrania por parte de Rusia hace ahora poco más de un año está generando importantes consecuencias en todos los sectores, tanto desde el punto de vista humanitario como económico. España, fiel a su compromiso de apoyar al pueblo ucraniano, ha prestado un importante apoyo financiero, principalmente a través de las instituciones multilaterales y la UE, y ha ido implementando las medidas necesarias para garantizar una adecuada gestión de la situación migratoria y la acogida y atención a las necesidades de los refugiados.

Además, con la finalidad de afrontar las consecuencias en España de la guerra en Ucrania, hace un año el Gobierno puso en marcha un Plan Nacional de respuesta con medidas tanto normativas como no normativas, que se han ido adaptando a la evolución de la situación económica y social para tratar de anticipar los posibles problemas, evitar los escenarios más negativos y maximizar el impacto.

El conjunto de las medidas adoptadas hasta la fecha supera los 35.000 millones de euros, lo que supone casi un 3% del PIB. A ello habría que añadir los 10.000 millones de avales puestos a disposición de las empresas españolas en marzo.

En los más de 35.000 millones de coste de las medidas adoptadas hasta ahora, se recoge la mayor rebaja de impuestos sobre la energía de la historia, con un impacto estimado de casi 18.000 millones de euros desde que se implementaron en junio de 2021.

Las distintas medidas se articulan a través de 6 paquetes que se han aprobado hasta la fecha:

1^{er} PAQUETE (MARZO 2022)

El 29 de marzo de 2022 se aprobó el primer paquete de medidas a través del Real Decreto-ley 6/2022. Esta norma tenía como objetivos básicos la contención 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.

Entre las medidas adoptadas, cabe señalar la bajada de los impuestos en el ámbito eléctrico, una bonificación de 20 céntimos al precio de los carburantes, la prohibición de aumentar los alquileres por encima del 2% 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 y ganadería, la pesca, 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 como la mejora del bono social eléctrico.

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.

2º PAQUETE (JUNIO 2022)

El mantenimiento del conflicto bélico y de sus efectos sobre el nivel general de precios llevó a que se aprobara un segundo paquete, mediante el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio. Mediante esta norma, no solo se prorrogaron las principales medidas temporales para reducir los precios de la energía, la inflación y proteger a los colectivos más vulnerables, incluidas en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, sino que, además, se incorporaron importantes medidas adicionales, como como una ayuda de 200 euros a personas físicas con bajo nivel de ingresos y patrimonio, la congelación del precio de la bombona de butano, la subvención de los títulos de transporte multiviaje de transporte público o el apoyo público al seguro agrario.

3º PAQUETE (AGOSTO 2022)

El Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, adoptó un conjunto de medidas de cara al verano y otoño, orientadas a promover el ahorro energético y contener la inflación, entre las que destaca 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.

4º PAQUETE (SEPTIEMBRE 2022)

Mediante el Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, se acordó la bajada del IVA del gas natural así como de briquetas y pellets procedentes de la biomasa y a la madera para leña utilizados en sistemas de calefacción, del 21% al 5%.

5º PAQUETE (OCTUBRE 2022)

El Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, reforzó el 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 puedan acogerse a la tarifa de último recurso de gas natural.

6º PAQUETE (DICIEMBRE 2022)

Por último, el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, recoge una aportación extraordinaria de 2.000 millones de euros al sector eléctrico para evitar que se incrementen los peajes y aumente la factura de la electricidad que pagan los ciudadanos. Además, para el primer semestre de 2023 este Real Decreto-ley suprime el IVA de los productos frescos que tenían ya el tipo reducido y se disminuye del 10% al 5% el del aceite y las pastas, lo que permitirá reducir el precio de alimentos básicos y de primera necesidad como el pan, la leche y las frutas y hortalizas, además de los mencionados. Adicionalmente, se prorroga durante todo 2023 la reducción del IVA de la electricidad y del impuesto especial sobre la energía eléctrica y se mantiene la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, para que los productores de electricidad puedan seguir ofertando precios más competitivos.

El Real Decreto-Ley incluye también el mantenimiento de las principales medidas para proteger a las familias y colectivos vulnerables y garantizar el acceso a los suministros básicos, para lo que aprobó un nuevo cheque de 200 euros, la prórroga del incremento del 15% del importe del Ingreso Mínimo Vital y de las pensiones no contributivas, la prórroga de la prohibición de cortar los suministros básicos (luz, agua y gas) a consumidores vulnerables, la gratuidad del transporte público ferroviario estatal y la bonificación del 30% a los transportes urbanos e interurbanos de CCAA y ayuntamientos.

Adicionalmente, se incluyen ayudas específicas para los sectores más dependientes de los precios de los carburantes como transporte, agricultura y pesca.

Además, se establece un esquema de ayudas directas por 450 millones de euros para aquellas empresas que han sufrido un mayor impacto de la subida del precio del gas, como las del sector cerámico, y se prorroga hasta el 30 de junio de 2023 la reducción del 80% de los peajes para los consumidores electrointensivos, para seguir garantizando la competitividad de esta industria.

En materia de vivienda se prorroga la limitación al 2% del incremento del precio de los alquileres para todo 2023, y se amplía hasta el 30 de junio la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento para personas vulnerables sin alternativa habitacional.

Por último, también se **limita al 4% la subida de los peajes de las autopistas en 2023**.

Las medidas adoptadas hasta el momento han conseguido **proteger a las familias, trabajadores y empresas más afectadas** por la crisis energética desencadenada por la injustificada invasión de Rusia a Ucrania. Además, estas medidas han contribuido a la reducción de la inflación: desde el mes de agosto la tasa de inflación española se sitúa claramente por debajo de la media europea y en el mes de marzo España tuvo la menor tasa de inflación (sólo por detrás de Luxemburgo). Por último, los diversos paquetes de medidas han permitido amortiguar el impacto de la guerra en la actividad económica, y en las últimas semanas hemos visto a organismos como la OCDE o el

Banco de España revisar al alza sus previsiones de crecimiento económico para nuestro país.

Al respecto de estas medidas hay que destacar que **no** se trata de **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**.

3.3.2. Estrategia fiscal “nacional” 2023-2026

La estrategia fiscal para el periodo 2023-2026 se encuentra marcada por el objetivo de ayudar a transitar la compleja situación derivada de la invasión rusa de Ucrania. España se encuentra inmersa en un contexto internacional volátil, plagado de incertidumbres, que nos obliga a desarrollar políticas presupuestarias prudentes y realistas desde la búsqueda de la justicia social y de la eficiencia económica basada en un patrón de crecimiento más robusto, más innovador, resiliente y sostenible.

De manera simultánea, la estrategia para este periodo refuerza el compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria, de modo que se incluye una senda de consolidación fiscal a medio plazo que permitirá una reducción gradual pero decidida del déficit por debajo del 3% del PIB, valor que se alcanzará ya en 2024.

Como ya se ha indicado, las proyecciones 2023-2026 **no incluyen** las cantidades de ingresos y gastos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, debido al principio de neutralidad.

La estrategia fiscal que se propone en esta actualización del Programa de Estabilidad es coherente con el nuevo cuadro macroeconómico, que se ha actualizado con respecto al previsto en el Plan Presupuestario del pasado octubre.

Como ya se ha indicado, la estrategia fiscal incorpora, entre otros, el impacto de las medidas extraordinarias recogidas en el apartado anterior, las medidas ya aprobadas y la evolución de las rúbricas en línea con el cuadro macroeconómico.

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

Por último, como elemento destacado, estas previsiones reflejan un incremento del gasto en Defensa (principalmente en consumos intermedios y formación bruta de capital), que nace del compromiso del gobierno de alcanzar el 2% del PIB en gasto en defensa.

En este contexto, se plantea reducir el déficit de 2023 hasta el 3,9 por ciento, prologando esta senda decreciente en los ejercicios siguientes. En 2024 se espera una nueva reducción del déficit hasta el 3,0 por ciento del PIB, hasta el 2,7 por ciento en 2025 y hasta el 2,5 por ciento en 2026, situándose así el déficit por debajo del límite del 3 por ciento establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento dos años antes de finalizar el periodo de referencia del Programa de Estabilidad.

De esta manera, el Gobierno de España, siguiendo las recomendaciones de las instituciones europeas, ha diseñado una estrategia fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar una reducción gradual de la deuda que sea creíble y la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, a través del saneamiento gradual, la inversión y las reformas.

A lo largo de estos cuatro años, la ratio recursos no financieros de las Administraciones públicas respecto al PIB se incrementará ligeramente desde el 43,4 por ciento en 2023 hasta el 43,8 por ciento en 2026 como consecuencia de un crecimiento superior de los ingresos respecto al del PIB nominal. Esta evolución del peso de los ingresos públicos sobre el PIB, en un escenario que incorpora medidas tributarias recogidas en los Presupuestos generales del estado para 2023 y en leyes complementarias también aprobadas, y responde a una progresiva mejora del contexto actual debido a la recuperación de la actividad económica y a los efectos positivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y al carácter estructural de la buena evolución de la recaudación tributaria. Así, los recursos no financieros de las Administraciones públicas aumentarán a lo largo de estos años de 611.907 millones de euros en el 2023 a 704.391 millones de euros en el 2026.

Es así que la estrategia fiscal para el periodo 2023-2026 viene marcada por un dinámico crecimiento de los ingresos públicos, especialmente de los ingresos tributarios, lo que viene a consolidar la tendencia observada en estos dos últimos años, 2021 y 2022.

Para comprender esta senda proyectada de los ingresos públicos y en especial de los ingresos tributarios, es recomendable realizar un análisis pormenorizado de la evolución de los mismos a lo largo del período 2019-2022. Años marcados por la crisis generada por la COVID 19 y por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que han supuesto un importante shock negativo sobre la economía. En contra de lo que intuitivamente se podría pensar en este contexto tanto los ingresos públicos como los ingresos tributarios, no sólo no se han visto mermados, sino que han experimentado un importante crecimiento, que se estima que continuará en la senda proyectada.

Cuadro 3.10. Evolución ingresos 2019-2022

	2019		2020			2021			2022		
	Millones	% del PIB	Millones	%Variación	% del PIB	Millones	%Variación	% del PIB	Millones	%Variación	% del PIB
Impuestos	277.651	22,3	256.714	-7,5	23	296.269	15,4	24,5	330.153	11,4	24,9
Cotiz.Soc.	160.656	12,9	162.191	1	14,5	171.661	5,8	14,2	179.971	4,8	13,6
Otros	50.229	4	48.667	-3,1	4,4	57.245	17,6	4,7	54.717	-4,4	4,1
Total	488.536	39,2	467.572	-4,3	41,8	525.175	12,3	43,5	564.841	7,6	42,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

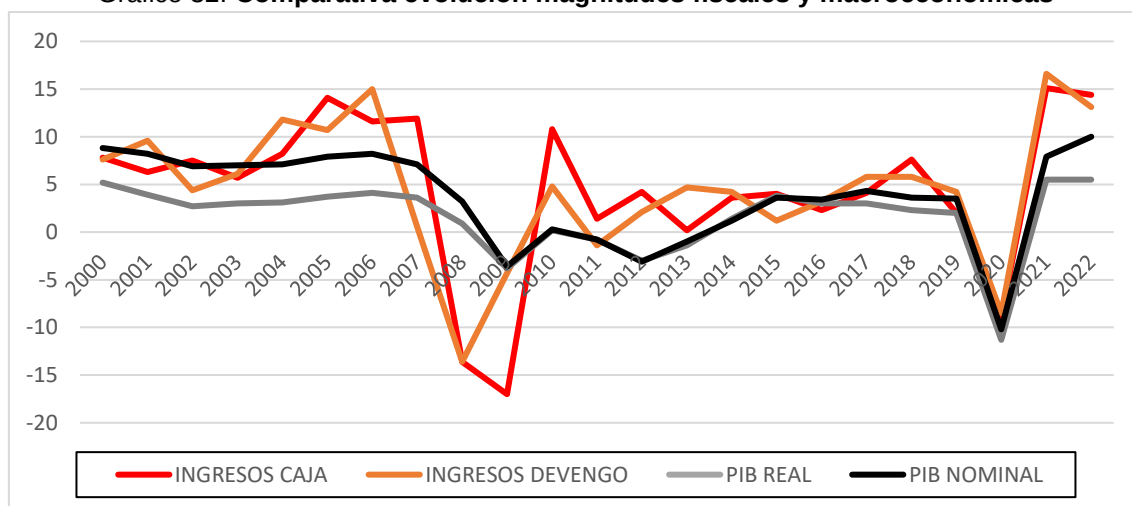
En el cuadro anterior se muestra la recaudación, en términos de contabilidad nacional, del 2019 al 2022. En ella podemos observar cómo a pesar de la caída de los ingresos públicos en 2020, especialmente de los ingresos tributarios, en 2021 y 2022, los ingresos totales crecieron de forma muy significativa, hasta alcanzar en el último año la cifra de 564.841 millones de euros, un 15,6% más de lo logrado en 2019, 76.305 millones de incremento. Ello ha propiciado que los ingresos sobre el PIB hayan subido 3,4 puntos porcentuales, pasando del 39,2% en 2019 al 42,6% en 2022. A este respecto, el PIB nominal creció un 6,6% en el período 2019 – 2022, lo que explica el mayor peso en 2022 de los ingresos públicos sobre dicha magnitud.

De los datos anteriores se deduce que los ingresos tributarios han aportado el 68,81% del incremento de los ingresos experimentados en los últimos 3 años y el 76,47% del aumento del peso de los ingresos públicos sobre el PIB.

Para justificar la naturaleza permanente y estructural de este aumento de los ingresos públicos y de los tributarios resulta pertinente realizar un análisis detallado de la evolución de los ingresos públicos desde el año 2000.

A lo largo de estos 23 años se produjeron todo tipo de situaciones (crecimientos dinámicos, recesión, inflación, deflación...). A partir de 2008 se produce una importante crisis con profundo impacto en los ingresos después de unos años de fuerte crecimiento alimentado por una burbuja inmobiliaria. La tasa de inflación superó el 3% en un número significativo de años mientras que en otros hubo deflación, combinándose ambas, inflación y deflación, tanto con situaciones de crecimiento económico como de caída del PIB.

Gráfico 32. Comparativa evolución magnitudes fiscales y macroeconómicas



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En el gráfico expuesto se puede ver claramente como impactaron las crisis del 2009 y del 2020, donde todas las variables analizadas (ingresos en caja y devengo, PIB nominal y real) entran en terreno negativo.

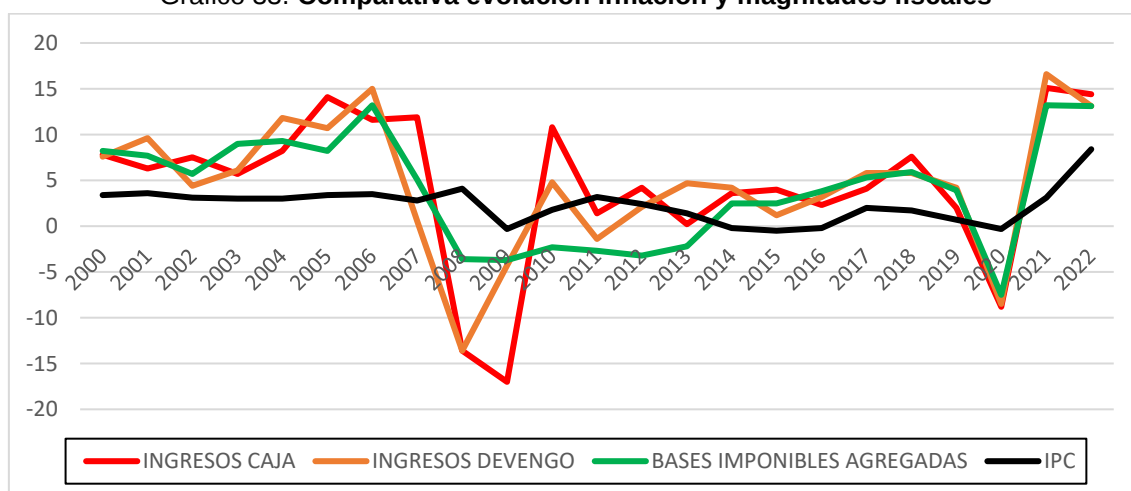
En los años de crecimiento económico, los ingresos fiscales, tanto en términos de caja como de devengo, crecen por encima del PIB, incluso del PIB nominal, lo que sucede en los períodos 2004 – 2007, 2010 – 2014, 2017 – 2018 y 2021 – 2022, o fluctúan ligeramente a su alrededor, como ocurre en los períodos 2000 – 2003, 2005 – 2006 y 2019. Pero incluso en estos años de fluctuación los ingresos tributarios muestran tasas de crecimiento positivas. Por lo que se refiere a los años de caída de la economía, se observa un patrón distinto para el período 2008 – 2009, con un desplome todavía mayor de los ingresos tributarios, que para 2020, año en el que la profundidad del descenso de los ingresos tributarios fue inferior a la caída del PIB real o nominal.

Este análisis demuestra que en el caso español existe una fuerte correlación entre las magnitudes fiscales y las macroeconómicas, lo que explicaría que, con las previsiones macroeconómicas estimadas, la senda de ingresos públicos presente un crecimiento dinámico y sostenido, que se va ralentizando en el tiempo, pasando de crecer un 7,9% en el 2023 a crecer un 4,1% al final del periodo mostrando un incremento del peso de los ingresos públicos que al final del periodo supondría un 43,7% del PIB.

Podemos deducir por tanto que, en cualquier escenario de crecimiento sostenido de la economía **los ingresos crecen al menos en igual medida que el PIB**.

Una vez demostrada la correlación entre las magnitudes fiscales y macroeconómicas resulta necesario analizar el **impacto que los precios han tenido sobre la recaudación**, sobre todo en el contexto actual de fuerte repunte de los mismos.

Gráfico 33. Comparativa evolución inflación y magnitudes fiscales



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En el gráfico anterior se muestra la relación de los ingresos tributarios, en términos de caja y devengo, y de las bases imponibles agregadas. En el mismo, se observa que el crecimiento de los ingresos tributarios, en términos de caja y devengo, y de las bases imponibles agregadas, es siempre superior a la tasa de inflación en los años en que ésta es positiva.

En los años con IPC negativo y fuerte crisis económica (2008, 2009 y 2020) las magnitudes fiscales caen en mayor medida que el IPC. En los años con IPC negativo y crecimiento del PIB real y nominal, como sucede en el período 2014 – 2016 los ingresos tributarios crecen. Por el contrario, en los años con crecimiento negativo e IPC positivo, lo que sucede en el período 2011 – 2013, las magnitudes fiscales fluctúan alrededor de la tasa del IPC, presentando en ocasiones tasas negativas. De todo ello se desprende que, aunque la inflación contribuye al alza de los ingresos tributarios, no es la evolución del IPC el principal factor que explica la evolución positiva o negativa de las magnitudes fiscales siendo mucho más determinante la evolución del PIB.

Si procedemos a analizar en más detalle la evolución de la recaudación tributaria se comprueba como en el 2022 parte del elevado crecimiento de las principales bases imponibles (gasto en consumo, rentas de los hogares y beneficios) se explica por las subidas de los precios, pero estas no son la causa principal. Se estima que aproximadamente, tan sólo 5 puntos del aumento de los ingresos tributarios (14,4%), se deben a incrementos de precios por encima del referente del 2% en los últimos años, a pesar de que el IPC creciera, en media del año, un 8,4%. En este sentido hay que tener en cuenta que el IPC solo afecta directamente a una parte de los ingresos por IVA que, en términos homogéneos, crecieron más del doble que los precios. Además, la subida del precio de la electricidad fue compensada parcialmente por la rebaja en el tipo. En otros casos, como es el de los salarios y las pensiones, los incrementos no están vinculados a los precios del año en curso, sino, en su mayoría, a los del año anterior. Por último, en otras figuras que giran sobre los consumos físicos, como el Impuesto sobre Hidrocarburos, el efecto de los precios sobre los ingresos es negativo.

Por otro lado, el previsible menor crecimiento del IPC en 2023 y siguientes no constituye un factor de riesgo para los ingresos. Como puede verse en el gráfico antes analizado que sistematiza la información disponible para el período 2000 – 2022, el IPC creció entre un 2,8% y un 3,6% en 10 de los 23 años analizados, alcanzándose un promedio anual en los 12 años del 3,2%. En ellos, la tasa promedio de crecimiento de los ingresos con criterio de caja fue de un 9% y con criterio de devengo de un 8,1%, porcentajes más próximos al crecimiento anual promedio del 6,8% experimentado por el PIB nominal en dicho período. En los 6 años en los que la tasa del IPC fue positiva, pero se situó por debajo del 2,8% (con un promedio anual del 1,7%), los ingresos con criterio de caja crecieron un 4,8% y con criterio de devengo un 3,6%, aunque se trató en general de años con bajo crecimiento, un 1,3% de aumento del PIB nominal en promedio (un 2,9% si solo consideramos los 4 años con crecimiento positivo).

En consecuencia, incluso con tasas de inflación moderadas los ingresos siguen aumentando si la economía crece.

Un último aspecto que habría que considerar a la hora de explicar el comportamiento de los ingresos tributarios en los últimos años es el derivado de un cambio de comportamiento de los agentes que podría explicarse por diversas razones. En primer lugar, la entrada en vigor de la Ley contra el Fraude Fiscal, que ha tenido un claro impacto positivo, al adoptarse medidas que han permitido reducir el

fraude y por tanto incrementar la recaudación como son la limitación del pago en metálico o la ampliación del listado de deudores para incluir expresamente, junto a los deudores principales, a los responsables solidarios o la adopción de mejores prácticas internacionales en la prevención y lucha contra el fraude (Right from the start, supresión de los software de doble uso....). En segundo lugar, un cambio en la conciencia fiscal como consecuencia de la crisis del COVID 19, donde el sistema de protección desplegado por el gobierno a través de medidas como los ERTE no protegía a la economía sumergida Y en tercer lugar, a cambios en los comportamientos sociales derivados por ejemplo del crecimiento de los pagos con tarjeta frente a los pagos en efectivo, explicados no sólo por la limitación del pago en efectivo a 1.000 euros sino también por cambios en el patrón de consumo por el incremento de las compras on line.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que el crecimiento estimado de los ingresos tributarios en el periodo 2023-2026 se explica, por un lado, por el cuadro macroeconómico proyectado por el Reino de España, marcado por un crecimiento sostenido de las variables económicas y por el otro, por factores estructurales que derivan de un cambio en los comportamientos sociales de los agentes

Esta estrategia fiscal propuesta es coherente con el nuevo cuadro macroeconómico, que se ha actualizado con respecto al previsto en el Plan Presupuestario del pasado octubre, y que recoge un escenario inercial que parte de los Presupuestos Generales del Estado para 2023, pero que, no obstante, incorpora el efecto de las medidas aprobadas por el Gobierno para rebajar la continua escalada en el precio de la energía que se inició en el 2021 y que se ha intensificado tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Así a lo largo de 2022 se han adoptado diversas medidas por parte del ejecutivo. En concreto se han aprobado los Reales Decretos Ley: Real Decreto Ley 11/2022 de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma y 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

Así, como ya se ha señalado a lo largo de estos cuatro años, la ratio recursos no financieros de las Administraciones públicas/PIB se incrementa ligeramente del desde el 43,4 por ciento en 2023 hasta el 43,8 por ciento en 2026, alcanzándose por tanto la cifra de 704.391 millones en el 2026, frente a los 611.907 millones estimados en el 2023.

La previsión de los impuestos, que alcanzarán en el 2023 los 359.080 millones de euros, conlleva un dinámico crecimiento de un 8,8 %, pero una ralentización respecto al 11,4% alcanzado en el 2022. Este comportamiento se explica por la dinámica evolución del PIB nominal apoyado tanto en los factores reales como en la evolución de los precios, con un deflactor del PIB estimado en un 4%, que irá no obstante ralentizándose a lo largo de la senda hasta alcanzar valores ya inferiores al 2%

al final de la senda proyectada. Este dinámico comportamiento de los ingresos en 2023 sería aún mayor de no ser por las medidas tributarias introducidas para paliar la escalada de precios de la energía, que han tenido un efecto negativo sobre la recaudación prevista de los Impuestos sobre la Producción e Importaciones, ya que las mismas, salvo la rebaja en el IVA de los alimentos se mantendrán hasta el 31 de diciembre. Adicionalmente, los ingresos previstos en el 2023 se verán impulsados positivamente por el efecto de las medidas tributarias adoptadas en los Presupuestos Generales del Estado para 2023 y en las medidas complementarias de los mismos. Así, cabe mencionar, sin ánimo de ser exhaustivo, por su importante impacto el efecto positivo que tendrán los dos gravámenes temporales (energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito) y el Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, aprobados por la Ley 38/2022, cuyos efectos también se prolongarán en el 2024.

Si procedemos a ir analizando la evolución de los distintos componentes de los mismos vemos como los **Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros** ascienden a 186.430 millones de euros lo que supone un dinámico crecimiento de un 13,3%, aunque con una ligera ralentización respecto al 14,7% alcanzado en el 2022, siendo la partida que experimenta el mayor crecimiento del año.

La recaudación por el Impuesto de Renta sobre Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes presenta un dinámico crecimiento, aunque se ralentiza respecto al presentado en el 2022. Esta evolución esperada se justifica por varios factores como son el dinámico crecimiento del empleo del 2,1% y sobre todo de la remuneración total que se estima que presentará una tasa de variación de un 6,3%. Tendrán, no obstante, un impacto negativo las medidas tributarias adoptadas en el IRPF en los Presupuestos Generales del Estado en el 2023, especialmente el aumento de la reducción de los rendimientos del trabajo. **El Impuesto de Sociedades**, presenta un comportamiento más dinámico que el del IRPF y que en 2022 impulsado no sólo por la evolución estimada los beneficios empresariales sino también por el impacto de las medidas adoptadas por el ejecutivo.

La estimación de la recaudación de los **Impuestos sobre Producción e Importaciones** experimentará un crecimiento de 4,6%, sustantivamente inferior a la de los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros, ascendiendo a 167.576 millones de euros, lo que se explica por las rebajas impositivas adoptadas para frenar la escalada del precio de la energía y que se mantendrán vigentes durante el 2023. El IVA, aun cuando sigue creciendo a tasas dinámicas presenta una ralentización respecto del 2022, año en el creció a dos dígitos. Esta evolución vendría explicada tanto por la evolución del gasto en consumo final privado con un crecimiento esperado de un 2,1% frente al 4,4%, del 2022 y sobre todo por la evolución estimada del deflactor del gasto en consumo final privado de un 3,9% (frente al 6,8% del año anterior). Todo ello a pesar de la rebaja impositiva del tipo de la electricidad, que en 2022 no sólo experimentó una extensión del plazo de la misma sino una nueva rebaja hasta el 5% tras la publicación de la Directiva (UE) 2022/542 del Consejo de 5 de abril de 2022 que posibilita la aplicación de tipos reducidos al 5 por ciento.

Los **Impuestos sobre los Productos** presentan en cambio un comportamiento más dinámico, lo que se explica por el buen comportamiento de las partidas de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o Primas de seguros, y ello a pesar de las medidas adoptadas para paliar el efecto de la guerra. Por su parte los Impuestos sobre la Producción, presentan un crecimiento más suavizado.

Para el periodo restante se espera que continúe el **dinámico crecimiento de los impuestos si bien con una progresiva ralentización de los mismos**. Alcanzándose tasas de crecimiento del 7,4%, 5,2% y 4,9% para 2024, 2025 y 2026 respectivamente, alcanzándose, al final de la serie, el montante de 425.240 millones de euros frente a los 385.499 millones de euros de 2024. Esto supone un aumento de la ratio impuestos/PIB del 25,8% al 26,5%. Esta senda de ralentización del crecimiento de los impuestos coincide con el perfil cíclico del PIB, tanto en términos reales como nominales.

Si procedemos a ir analizando la evolución de los distintos componentes de los mismos, vemos como los **Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros** presentan una ralentización a lo largo de todo el periodo. Así, presentan una tasa de crecimiento del 8%, 7,4% y 6,5% para 2024, 2025 y 2026 respectivamente, alcanzando, al final de la serie, el montante de 230.396 millones de euros frente a los 201.377 millones de euros de 2024. Por figuras, la recaudación por el Impuesto de Renta sobre Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes presenta una ralentización del crecimiento los restantes años, siguiendo el mismo perfil cíclico de la remuneración de asalariados y del empleo. El Impuesto de Sociedades experimenta también el mismo comportamiento, si bien la ralentización en el crecimiento es más acusada.

La estimación de la recaudación de los **Impuestos sobre Producción e Importaciones presenta en cambio un comportamiento diferente**. Así en el 2024 experimenta un importante rebote pasando de crecer en el 2023 a un 4,6% a crecer a un 6,8% en el 2024 para luego ralentizar su crecimiento presentando tasas de del 2,8% en el 2025 y del 3% en el 2026. Estas tasas suponen alcanzar los 189.490 millones de euros en el 2026 frente a los 178.927 millones de euros que presentaba en el 2024. Entre las causas que explican este fuerte rebote de los ingresos en el 2024 y su posterior ralentización encontraríamos el efecto de las medidas normativas. La rebajas impositivas adoptadas para paliar el efecto de la subida del precio de la energía finalizarían en el 2023, lo que tendría un impacto positivo en la recaudación, a lo que habría que añadir el repunte en el gasto en consumo final privado en el 2024, que pasa de crecer a una tasa del 2,1% en el 2023 al 3% en el 2024 y de nuevo se ralentizaría en el 2025 arrojando una tasa de un 1,7% para luego experimentar un ligero repunte al final del año, exactamente igual que el perfil de los impuestos indirectos

Cuadro 3.11. Proyecciones presupuestarias

		SIN MRR				
	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	Nivel (mill. de euros)	% del PIB				
Capacidad de Financiación						
1. Total Administraciones Públicas (*)	-63.776	-4,8	-3,9	-3,0	-2,7	-2,5
1a. Sin gastos de reestructuración bancaria	-62.809	-4,7	-	-	-	-
2. Administración Central (*)	-41.058	-3,1	-3,1	-3,0	-2,8	-2,8
3. Comunidades Autónomas	-15.085	-1,1	-0,3	0,0	0,1	0,1
4. Corporaciones Locales	-1.647	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,2
5. Administraciones de Seguridad Social	-5.986	-0,5	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Administraciones Públicas						
6. Total ingresos	570.521	43,0	43,4	43,3	43,7	43,8
7. Total gastos	634.297	47,8	47,3	46,3	46,3	46,3
7a. Saldo neto de las ayudas a IIFF	-967	-0,1	-	-	-	-
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	-63.776	-4,8	-3,9	-3,0	-2,7	-2,5
8a. Nec. financiación sin ayudas a IIFF	-62.809	-4,7	-	-	-	-
9. Intereses pagados	31.595	2,4	2,4	2,6	2,7	2,9
10. Saldo primario	-32.181	-2,4	-1,5	-0,4	0,1	0,4
Componentes de los ingresos						
11. Total impuestos	330.153	24,9	25,5	25,8	26,2	26,5
11a. Impuestos indirectos	160.156	12,1	11,9	12,0	11,9	11,8
11b. Impuestos directos	164.569	12,4	13,2	13,5	14,0	14,3
11c. Impuestos sobre el capital	5.428	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
12. Cotizaciones sociales	179.971	13,6	13,9	14,0	14,0	14,0
13. Resto de ingresos	60.397	4,6	4,0	3,5	3,5	3,4
14. Total ingresos	570.521	43,0	43,4	43,3	43,7	43,8
p.m.: Presión fiscal (**)	514.045	38,7	39,7	40,1	40,4	40,6
Componentes de los gastos						
15. Remuneración de asalariados + consumos intermedios	231.916	17,5	17,1	17,0	17,0	16,9
15a. Remuneración de asalariados	153.824	11,6	11,3	11,2	11,2	11,2
15b. Consumos intermedios	78.092	5,9	5,8	5,8	5,8	5,8
16. Transferencias sociales	266.865	20,1	20,5	20,4	20,5	20,5
16a. Transferencias sociales en especie vía mercado	38.102	2,9	2,8	2,9	2,8	2,9
16b. Prestaciones sociales (no en especie)	228.763	17,2	17,7	17,6	17,7	17,7
17. Intereses	31.595	2,4	2,4	2,6	2,7	2,9
18. Subvenciones	26.770	2,0	1,8	1,3	1,4	1,4
19. Formación bruta de capital	37.723	2,8	2,7	2,6	2,4	2,4
20. Transferencias de capital (*)	14.205	1,1	1,0	0,6	0,5	0,5
21. Otros gastos	25.223	1,9	1,8	1,7	1,8	1,7
22. Total gastos	634.297	47,8	47,3	46,3	46,3	46,3

(*) La cifra de 2022 incluye ayudas financieras.

(**) La presión fiscal es la suma de los ingresos tributarios y de las cotizaciones sociales, así como de los impuestos que pagan los sectores residentes al resto del mundo

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Las cotizaciones sociales registran un crecimiento del 9,0 por ciento en 2023, alcanzando el 13,9 por ciento del PIB, debido al buen comportamiento del empleo ya observado en el primer trimestre de 2023, a la mejora, ya constatable, de las condiciones de contratación impulsada por la reforma laboral, y a la subida del Salario Mínimo

Interprofesional. En estas cifras se incluye tanto para 2023 como para los ejercicios posteriores el efecto del MEI (mecanismo de equidad intergeneracional), cuyo impacto será progresivo a lo largo de los próximos ejercicios, así como el resto de medidas de la reciente reforma de pensiones que permite asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones. En esta rúbrica se incluyen las cotizaciones del Sistema de la Seguridad Social, del SEPE y del FOGASA, que crecen en línea con las buenas perspectivas del mercado de trabajo reflejadas en el cuadro macroeconómico, así como las cotizaciones sociales del régimen de Clases Pasivas, que proyectan una leve caída debido a que se trata de un régimen cerrado a nuevos afiliados desde hace más de diez años.

En el **resto de ingresos** se prevé un mejor comportamiento en los ingresos por dividendos e intereses para el periodo contemplado. Esta rúbrica recoge también las previsiones de ingresos procedentes de fondos ordinarios UE (FEADER, FEAGA, FEMP, FEDER, FSE y REACT, entre otros) para el periodo 2023-2026. En 2023 destaca fundamentalmente un mayor ritmo de certificaciones como consecuencia del cierre de marco 2014-2020.

Por la parte de los **gastos**, su peso sobre el PIB **se reduce en 2024 hasta el 46,3 por ciento, una vez normalizada la situación derivada de la crisis de la COVID y de la guerra en Ucrania, para mantenerse constante hasta 2026.**

La remuneración de asalariados evoluciona en el período conforme al Acuerdo Marco para una Administración del Siglo XXI firmado por el Ministerio de Hacienda y los sindicatos el pasado 19 de octubre.

Se prevé que los consumos intermedios aumenten en 2023 un 5,8 por ciento, lo que supone una moderación con respecto al crecimiento de los años previos marcados por la COVID y la escalada de precios. Esta rúbrica se ve afectada, entre otros, por la evolución de los precios y por el compromiso de aumentar el gasto en defensa.

Las transferencias sociales (tanto en efectivo como en especie) mantendrán un peso estable en el PIB a lo largo del período de proyección, dado que el crecimiento de este gasto, impulsado principalmente por la revalorización de las pensiones con la evolución del IPC, se ve compensado con un fuerte crecimiento del PIB nominal. En 2023, el gasto en prestaciones en efectivo registrará un aumento del 9,1 por ciento, que refleja el aumento de las pensiones de jubilación, viudedad e incapacidad. Dicho aumento de pensiones queda compensado parcialmente por una reducción del gasto en prestaciones por desempleo de la mano de la mejora del mercado laboral. En los años siguientes, el crecimiento del gasto en prestaciones en efectivo se modera debido a una revalorización de pensiones más moderadas, en línea con las previsiones de inflación el cuadro macroeconómico.

La protección social se mantiene como la principal función del gasto público. En general, se observa una tendencia hacia la estabilidad del gasto en la mayoría de las categorías en los años siguientes, lo que permite al gobierno planificar y prever a largo

plazo. Cabe destacar tal y como se observa en el siguiente cuadro que la protección social es la principal categoría de gasto, lo que refleja el compromiso del gobierno con el bienestar de los ciudadanos. Además, se seguirá invirtiendo en otras áreas importantes, como la educación, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Cuadro 3.12. Distribución COFOG del gasto público

Funciones	% del PIB					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Servicios públicos generales	5,9	5,8	5,7	5,7	5,7	5,7
2. Defensa	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
3. Orden Público y seguridad	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
4. Asuntos económicos	6,3	5,5	5,5	4,7	4,6	4,5
5. Protección del medio ambiente	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
6. Vivienda y servicios comunitarios	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
7. Sanidad	7,3	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
8. Actividades recreativas, cultura y religión	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
9. Educación	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
10. Protección social	20,6	18,9	19,0	19,0	19,0	19,1
11. Total (millones de euros)	50,4	47,4	47,3	46,3	46,3	46,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En lo que respecta al gasto en intereses, se prevé que esta rúbrica aumente un 7,0 por ciento en 2023, si bien se mantendrá su peso del 2,4 por ciento sobre el PIB respecto del ejercicio anterior. El impacto de la fuerte subida de tipos de interés del Banco Central Europeo se traslada lentamente al gasto en intereses debido a la elevada vida media de la cartera de deuda gestionada por el Tesoro. De esta manera, a partir de 2024 se espera un aumento moderado y asumible del gasto en intereses como porcentaje de PIB.

Por su parte, el gasto en subvenciones de 2023 recoge parte de las medidas actualmente en vigor para combatir la crisis de precios. El gasto en esta rúbrica se reduce para recuperar los niveles previos a medida que se normaliza la situación de precios.

La formación de bruta de capital se incrementa un 4,8 por ciento en 2023, partiendo ya de niveles altos en 2022. La evolución de esta rúbrica continuará marcada por el compromiso inversor del Gobierno, así como por los compromisos de aumentar el gasto en defensa.

Por su parte, las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital experimentan un significativo crecimiento del 17,6 por ciento en 2023 debido a que en esta rúbrica se registran parte de las ayudas aprobadas hasta ahora para combatir la crisis de precios. Este gasto se reduce a lo largo de la serie y llega a recuperar sus niveles previos a la pandemia.

3.3.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

3.3.3.1. Importe del Plan ya comprometido/ejecutado (2021 y 2022)

A lo largo de los años 2021 y 2022, en el marco de la **ejecución presupuestaria del Servicio 50 “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”** de los Presupuestos Generales del Estado se comprometieron gastos por importe de **20.977 y 21.648 millones de euros**, lo que representa **un 86,7% y un 76,0%, respectivamente** respecto del crédito total de cada uno de los ejercicios.

La cifra global de obligaciones reconocidas en ambos ejercicios ascendió a 39.679 millones de euros, lo que representa el 79,5% del crédito acumulado.

Respecto de la implementación y desarrollo de muchas de las actuaciones previstas en el Plan cabe recordar el papel fundamental que las administraciones territoriales desempeñan en la ejecución de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La mayor parte de recursos asociados al Plan que el Estado asigna a los entes territoriales son acordados en el ámbito de las conferencias sectoriales, que son órganos de cooperación multilateral en los que participan todas las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla, y, en menor medida, a través de otros instrumentos jurídicos como convenios de colaboración, reales decretos de concesión directa, o resoluciones de convocatorias de concurrencia competitiva.

En este sentido, se ha acordado asignar 20.600 millones de euros en las más de 139 conferencias sectoriales celebradas y se han transferido créditos desde los Presupuestos Generales del Estado en los ejercicios 2021 y 2022 a las Comunidades Autónomas por un total de 19.465 millones de euros, con la siguiente distribución territorial:

Cuadro 3.13. **Transferencias realizadas a las CCAA y ejecución autonómica**

Importes en millones	TRANSFERENCIAS A LAS CCAA		
	2021	2022	ACUMULADO 2021+2022
	(A)	(B)	(C)
CCAA	(OBLIGACIONES RECONOCIDAS) (1)		
01 PAIS VASCO	464	390	855
02 CATALUÑA	1.471	1.447	2.918
03 GALICIA	525	609	1.134
04 ANDALUCIA	1.742	1.435	3.176
05 PRINCIPADO DE ASTURIAS	301	202	503
06 CANTABRIA	148	144	292
07 LA RIOJA	81	106	187
08 REGION DE MURCIA	313	286	599
09 COMUNIDAD VALENCIANA	940	845	1.785
10 ARAGON	345	328	674
11 CASTILLA-LA MANCHA	541	393	934
12 CANARIAS	476	697	1.173
13 NAVARRA	184	205	389
14 EXTREMADURA	388	257	645
15 ILLES BALEARS	229	488	717
16 MADRID	1.139	1.074	2.213
17 CASTILLA Y LEON	671	540	1.211
18 CEUTA	14	16	30
19 MELILLA	13	16	29
TOTAL	9.986	9.479	19.465

(1) Incluye todas las transferencias realizadas por el sector público estatal: las del sector limitativo (Ministerios y OOA, extraídas del sistema presupuestario CINCONET) y las del sector estimativo (en este caso, IDAE y Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE), datos facilitados por IGAE.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

3.3.3.2. Recursos obtenidos por desembolsos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Entre los años 2021 y 2023, España recibió un total de 37.036 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 3 desembolsos diferentes. El primero, de 9.036 millones de euros, que España recibió en agosto de 2021 como prefinanciación, cifra equivalente al 13% de los 69.500 millones de euros que el país percibirá en forma de subvenciones del MRR. Por otro lado, el primer desembolso vinculado al cumplimiento de los primeros 52 hitos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se solicitó el 11 de noviembre, fue desembolsado por la Comisión Europea el 27 de diciembre de 2021, y ascendió a un total de 10.000 millones de euros. Estos 52 hitos y objetivos implicaron un conjunto de reformas normativas que contribuirán a reforzar la capacidad transformadora de nuestra economía entre las que destacan el Plan de Digitalización de las PYMES 2021-2025, el Real Decreto de

igualdad retributiva entre mujeres y hombres, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

Con fecha 29 de julio de 2022, la Comisión Europea desembolsó en el tesoro español 12.000 M€ vinculados al segundo desembolso del Plan de Recuperación, por el cumplimiento de 40 hitos y objetivos (31 hitos y 9 objetivos). Este desembolso ha estado vinculado a la Reforma Laboral y la reforma del sistema público de pensiones. Además, también se han puesto en marcha medidas para fortalecer la resiliencia, el crecimiento económico y la cohesión territorial, como puede ser la modernización de la Agencia Tributaria, la aprobación del Plan de Acción para la Atención Primaria y Comunitaria y la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria.

Finalmente, el 31 de marzo de 2023 se ha recibido el ingreso en el Tesoro de los 6.000 M€ correspondientes al tercer desembolso del PRTR vinculados al cumplimiento de los 29 hitos y objetivos (23 hitos y 6 objetivos) correspondientes a este tercer tramo en el que destacan medidas tan importantes como la reforma de la ley concursal, la entrada en vigor de la Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal o la financiación de proyectos para el fomento de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería e inversiones en el sector pesquero para favorecer la investigación en este ámbito.

3.3.3.3. Recursos adicionales

Respecto a la previsión de ingresos recogida en la tabla de transferencias del MRR, que abarca desde el 2020 al 2026, y por el importe 69.512,50 millones de euros, se verá afectados en términos cuantitativo y, en su caso, temporal si la planificación se trasladará más allá del 2026. Dichos cambios serán consecuencia, por un lado, de la aprobación de la Adenda al Plan de Recuperación y, por otra, por la aplicación de ajustes por parte de la Comisión a los desembolsos pendientes en el marco de los pagos parciales.

Con la Adenda al Plan de Recuperación, se permitirá a España movilizar, adicionalmente a los inicialmente previstos, 7.700 millones de euros en transferencias y hasta unos 84.000 millones de euros en préstamos. A través de estos recursos se dará continuidad a las reformas e inversiones del Plan de Recuperación en línea con los objetivos estratégicos del propio Plan (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género), si bien con el foco puesto en los proyectos estratégicos, conocidos como PERTE, pero, en todo caso, respetando los principios básicos de no causar daño significativo al medio ambiente (DNSH), así como los porcentaje de financiación dedicados a la transición verde (37%) y a la transformación digital (20%).

La determinación del importe y periodo queda a la espera de la evaluación por parte de la Comisión Europea y la posterior ratificación por el Consejo Europeo.

El siguiente cuadro ofrece de manera estimativa las anualidades del Plan por rúbricas de contabilidad nacional:

Cuadro 3.14. Transferencias (no préstamos) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

Ingresos por transferencias del MRR (millones de euros)								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ingresos considerados para asegurar el principio de neutralidad	488	21.484	25.622	19.248	1.675	730	266	4.000
Desembolsos en efectivo de las transferencias del MRR		19.037	18.000	17.000	8.000	3.476	4.000	
Gasto financiado con transferencias del MRR (millones de euros)								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Remuneración de asalariados	0	4	10	5	0	0	0	
Consumos intermedios	6	239	318	227	20	9	3	
Transferencias sociales, corrientes y subvenciones	61	2.979	2.854	2.406	209	91	33	
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	
Gasto corriente total	67	3.222	3.181	2.638	230	100	36	0
Formación bruta de capital fijo	35	1.681	1.635	1.367	119	52	19	
Transferencias de capital	386	16.582	20.805	15.242	1.327	578	210	
Gasto de capital total	421	18.263	22.441	16.610	1.446	630	229	0
Total	488	21.484	25.622	19.248	1.675	730	266	0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Como señalábamos anteriormente, estos ingresos y gastos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no se han incluido en las proyecciones de ingresos y gastos del Programa de Estabilidad porque su impacto es neutro en términos de déficit debido al principio de neutralidad marcado por Eurostat. Además, esta distribución de las rúbricas es un reflejo de la clasificación económica de los Presupuestos Generales del Estado, pues es el Estado quien recibe la totalidad de los fondos procedentes de la UE y quien los reparte posteriormente (de ahí que, por ejemplo, la mayoría de las transferencias de capital que aquí se recogen se vayan a transformar posteriormente en inversión productiva).

Se aprecia, por tanto, cómo el grueso del gasto del Plan se concentra en la **rúbrica de capital**, poniendo de manifiesto la vocación inversora del Plan. Esta planificación del gasto evitará que el gasto público en inversión pública se resienta en los próximos años, como suele ser habitual tras las crisis económicas, evitando así un deterioro de los fundamentales de la economía española. Además, este gasto en capital también pretende servir de catalizador de la inversión privada. Los fondos estructurales, junto con los préstamos movilizados por la Adenda al Plan de Recuperación, permitirán mantener el pulso de inversión más allá de 2024.

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

En el análisis del comportamiento fiscal de las Haciendas territoriales conviene destacar el **proceso de consolidación fiscal** que estos subsectores han abordado desde 2012.

Tras el impacto global de la crisis financiera mundial, que repercutió notablemente en las finanzas autonómicas, **las Comunidades Autónomas iniciaron en 2015 un**

proceso de consolidación fiscal, que únicamente se ha visto alterado coyunturalmente en 2019 y en 2022.

Con el estallido de la crisis sanitaria en 2020, inicialmente, habría cabido esperar que la senda de consolidación fiscal de este subsector se alterara de manera significativa, dado que las Comunidades Autónomas tienen atribuida las competencias en materia de servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales). Sin embargo, el Estado desde el inicio de la pandemia reforzó su financiación, con importantes recursos adicionales. Esto permitió neutralizar ese impacto de modo que **el subsector regional logró el equilibrio presupuestario a cierre de 2021, si bien en 2022 se ha desviado coyunturalmente de la senda prevista, principalmente por el impacto de la liquidación negativa de las principales figuras de impuestos cedidos del sistema de financiación autonómica derivada de la recaudación de 2020, el reintegro de los importes no ejecutados por parte de algunas comunidades de la línea de ayudas COVID-19 a empresas y la aprobación en octubre de 2022, por el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, de un incremento retributivo del 1,5% con efectos 1 de enero de 2022, de aplicación general, superior al inicialmente previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022**. No obstante, este deterioro puntual del saldo fiscal, el subsector regional redujo su nivel de deuda en 2022 desde el 25,9% deuda PIB de 2021 hasta el 23,9% deuda PIB de 2022.

Superados los efectos económicos de la crisis sanitaria y consolidada la recuperación de la actividad económica, con el apoyo de las reformas y los proyectos financiados con fondos europeos, **se prevé recuperar el proceso de consolidación fiscal de manera que se avance en la disminución de los niveles de deuda pública del conjunto de las Administraciones Territoriales en el periodo de 2023 hasta 2026**.

Las Comunidades Autónomas, según la tabla que se inserta a continuación⁵, han registrado los saldos siguientes de 2012 a 2022:

⁵ Según datos publicados por IGAE

Cuadro 3.15. **Saldo Fiscal CCAA**

% del PIB

2013	-1,60%
2014	-1,81%
2015	-1,75%
2016	-0,85%
2017	-0,36%
2018	-0,27%
2019	-0,59%
2020	-0,18%
2021	-0,05%
2022	-1,14%

Fuente: IGAE y Ministerio de Hacienda y Función Pública

A esta evolución de contención del incremento del déficit del subsector en este período de suspensión de reglas fiscales ha contribuido la fijación de tasas de referencia respecto al déficit que han servido **para guiar el funcionamiento presupuestario ordinario de los ejercicios 2020 a 2022.**

Estas referencias de déficit, el refuerzo de las medidas de suministro de información y el seguimiento continuo de las finanzas autonómicas, con la implantación de medidas de reducción del endeudamiento por aplicación de superávits y de compensación del sobreendeudamiento en los casos de cierre con un resultado inferior a la referencia de déficit, también han contribuido a la **contención del crecimiento de la deuda del subsector que recuperó en 2021 la senda de reducción registrada entre 2017 y 2019**, habiendo registrado al cierre de 2022 una disminución de 2 puntos porcentuales con respecto al ejercicio anterior situándose en el 23,9% del PIB (315.937 millones de euros según la estadística del Banco de España).

La suspensión de las reglas fiscales se ha hecho extensiva al ejercicio 2023 en línea con la recomendación de la Comisión Europea. En este sentido, el Consejo de Ministros de 26 de julio de 2022, al aprobar el techo de gasto de los PGE 2023, acordó el mantenimiento de la suspensión de las reglas fiscales, acuerdo que fue ratificado por el Congreso de los Diputados el pasado 22 de septiembre. En la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 27 de julio de 2022 se comunicó una tasa de referencia del -0,3% del PIB para el conjunto del subsector CC.AA. en 2023.

En el ámbito de las **Entidades Locales** también ha proseguido el proceso de consolidación fiscal, a pesar de los efectos derivados de la pandemia y aun cuando se han suspendido las reglas fiscales. **Globalmente, las entidades locales han obtenido superávit desde 2012, con la excepción de 2022**, año en el que se ha registrado un déficit de -1.647 millones, **debido, principalmente, al ajuste de contabilidad nacional**

derivado del efecto de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado de 2020, que neto de la compensación otorgada por el Estado, ha tenido un resultado negativo para el subsector local en 2022 de alrededor de 2.907 millones. Según datos publicados por la IGAE, la evolución sería la siguiente:

Cuadro 3.16. **Saldo Fiscal EELL**

2013	0,56
2014	0,53
2015	0,43
2016	0,63
2017	0,58
2018	0,53
2019	0,31
2020	0,25
2021	0,29
2022	-0,12

Fuente: IGAE y Ministerio de Hacienda y Función Pública

A la situación de superávit general ha contribuido la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto hasta 2019, de tal forma que, el aumento de ingresos unido al control de la eficiencia de gasto, ha permitido lograr el objetivo de equilibrio, incluso en el actual marco de suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021. Asimismo, debe destacarse que, en ese escenario de consolidación fiscal, **la deuda de las corporaciones locales se mantiene en niveles reducidos muy inferiores a su límite legal, habiendo registrado el 1,7% del PIB a 31 diciembre de 2022** (23.066 millones de euros), según el Banco de España.

La **suspensión de las reglas fiscales** para el subsector de la Administración Local también se ha acordado fijando paralelamente una tasa de referencia de equilibrio (0,0% del PIB) para 2022, igual que para el año 2020, mientras que, en 2021, se consideró una referencia de déficit del -0,1% del PIB. Sin embargo, para 2023, dicha tasa se ha fijado en superávit del 0,1% del PIB, que cabe considerar plausible por la normal actuación de las entidades locales y el efecto positivo que, en términos de contabilidad nacional, tendrán los reintegros de la liquidación de la participación en tributos del Estado que se aplicarán en ese año y la transferencia adicional para su compensación, y que se estima en 1.666 millones de euros.

3.4.1. Comunidades Autónomas (CC.AA.)

3.4.1.1. Cierre del ejercicio 2022:

El cierre de 2022 para el subsector CC.AA. asciende a una **necesidad de financiación de 15.085 millones de euros, el -1,14% del PIB regional, con un ligero empeoramiento sobre las estimaciones previstas en el Plan Presupuestario.** Se

han registrado mayores gastos en 2022, principalmente por el reintegro en 2022 de las transferencias realizadas a las CCAA en 2021 y no aplicadas de la línea covid del Real Decreto-ley 5/2021, por el aumento retributivo adicional del 1,5% aprobado por el Estado, por el impacto de la liquidación negativa de los tributos cedidos del Sistema de Financiación Autonómica de 2020 y por una reducción menor a la esperada en determinados componentes del gasto sanitario, a fin de dar respuesta a la asistencia sanitaria no urgente distinta al Covid, que se había visto desplazada en los ejercicios 2020 y 2021. A ello habría que añadir los efectos de la presión inflacionista sobre algunos gastos, como los relativos al suministro de energía eléctrica y combustible, de manera que la mejora de los ingresos, principalmente por un mejor comportamiento de la recaudación por impuestos gestionados directamente por las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Forales del País Vasco, sobre las previsiones no ha sido suficiente para compensar el deterioro en los empleos no financieros.

3.4.1.2. Presupuestos para el ejercicio 2023:

Todas las CC.AA han aprobado Presupuestos para el ejercicio 2023, salvo Madrid, que los ha prorrogado. Las CC.AA. han tomado como referencia a la hora de elaborar sus presupuestos para 2023, la tasa de referencia del -0,3% del PIB regional. Con respecto a las Comunidades Forales, han efectuado sus previsiones con una referencia del -0,6%, atendiendo a las especialidades de su régimen tributario y de ingresos, en línea con la senda considerada en el ámbito de la Comisión Mixta con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comisión Coordinadora con la Comunidad Foral de Navarra, celebradas en el mes de septiembre de 2022. No obstante, ambas Comunidades Forales han registrado un cierre de 2022 próximo al equilibrio presupuestario. En todo caso, **los niveles de déficit público considerados por el conjunto del Subsector en sus presupuestos iniciales se sitúan en línea con la referencia indicada del -0,3%.**

La comparativa de los presupuestos de las CC.AA. del ejercicio 2023 con los presupuestos y la ejecución del ejercicio 2022 se contempla en la tabla que se incluye a continuación. En los presupuestos del ejercicio 2023 se produce la incorporación de un mayor volumen de recursos procedentes de los fondos Next-Generation EU, que ascienden a un importe global de 8.518,09 millones de euros, frente a los 7.247,96 millones de euros de los presupuestos de 2022.

En la comparativa interanual de ingresos procedentes de transferencias de la Administración Central hay que tener en cuenta que en el ejercicio 2022 se incorporaron por las CC.AA. previsiones derivadas de la compensación del SII IVA y la compensación de eventuales efectos de liquidaciones negativas del sistema de financiación del ejercicio 2020, en línea con las previsiones que se recogían en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, que preveían una dotación global de 7.004 millones de euros. No obstante, esta disminución se compensa con el incremento por importe superior a esa cifra de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica de 2023.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los presupuestos inicialmente aprobados en el ejercicio 2022 no recogieron el aumento retributivo adicional del 1,5% aprobado mediante el Real Decreto-Ley 18/2022, de 18 de octubre.

Cuadro 3.17. Presupuestos para el ejercicio 2023 CCAA

Tasas de variación interanual

Total CCAA	Presupuesto 2023/2022	Presupuesto 2023 / Derechos y Obligaciones Reconocidas	Presupuesto 2023 / Derechos y Obligaciones Reconocidas ajustadas
Cap. 1,2,4. Imptos. y Transf. corrientes	13,01%	11,93%	11,93%
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	23,12%	25,33%	25,33%
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	9,71%	-4,00%	-4,00%
ITP y AJD	21,19%	4,05%	4,05%
Resto de impuestos	7,92%	-1,65%	-1,65%
Resto de Transferencias corrientes	-24,88%	-23,26%	-23,26%
3. Tasas, precios públicos y otros Ingresos	2,70%	-9,03%	-9,03%
5. Ingresos Patrimoniales	10,58%	3,40%	3,40%
6. Enajenación Inversiones Reales	89,20%	286,87%	286,87%
7. Transferencias Capital	20,53%	12,02%	12,02%
Ingresos no financieros	13,33%	11,50%	11,50%
1. Gastos Personal	7,39%	5,13%	4,99%
2. Gastos corrientes en bienes y svcs.	10,29%	2,09%	-1,54%
3. Gastos Financieros	18,27%	37,86%	40,13%
4. Transferencias Corrientes	8,71%	0,00%	-0,38%
5. Fondo de contingencia	1,01%	-	-
6. Inversiones Reales	25,78%	110,39%	109,13%
7. Transferencias Capital	23,39%	50,12%	50,10%
Gastos no financieros	10,56%	9,87%	8,82%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

3.4.1.3. Estrategia fiscal. Medidas discrecionales en 2023 de las CC.AA.:

En 2022 se ha consolidado la recuperación progresiva de la recaudación de determinadas figuras tributarias, destacando las relativas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y Tributos sobre el juego, así como las relativas a impuestos indirectos en el ámbito de Canarias y Comunidad Foral de Navarra y a las aportaciones efectuadas por las Diputaciones Forales al País Vasco.

Respecto a medidas discrecionales de ingresos, destaca en primer lugar el efecto de las medidas relativas a IRPF, con bajadas en las tarifas autonómicas e incremento de

las bonificaciones, que darán lugar a reducciones de ingresos derivados del ejercicio de su capacidad normativa en este impuesto cedido en 2023 y especialmente en 2024. También se reducen los ingresos, pero con un menor impacto a nivel global, en el impuesto sobre el patrimonio que se bonifica en algunas comunidades. Por otro lado, destacan los mayores ingresos en impuestos medioambientales, cuyo impacto viene dado por la implementación de la Ley 7/2022, que ha creado la figura impositiva que grava los depósitos de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos. En el ejercicio 2023 se esperan, así mismo, efectos positivos procedentes de la enajenación de inmovilizado.

En cuanto a las medidas con impacto en gasto, destacan los incrementos de remuneración de asalariados derivados de los acuerdos en materia de carrera profesional (principalmente en los ámbitos sanitario y educativo), al tiempo que se prevén ahorros en materia de farmacia y productos sanitarios, así como en medidas relacionadas con prestación de servicios y suministros.

3.4.1.4. Estrategia fiscal. Evolución tendencial prevista a partir de 2024:

En los ejercicios 2024 y siguientes se estima que se reanudará el proceso de consolidación fiscal del subsector ayudado por la positiva evolución prevista en los recursos del Sistema de Financiación Autonómica, que, junto a la materialización de los fondos relativos al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, permitirán que las finanzas autonómicas se desenvuelvan en un marco de equilibrio presupuestario.

Por lo que respecta a los efectos de las medidas excepcionales derivadas de la crisis energética por la guerra de Ucrania, en 2024 se contempla la reversión de las medidas aprobadas en 2022 y 2023.

En cuanto al resto de las medidas, puede destacarse que en el ejercicio 2024, sin perjuicio de la adopción de determinadas actuaciones de eficiencia en la gestión de los gastos públicos, se registrarán mayores gastos como consecuencia del Acuerdo General alcanzado en 2022 por la AGE con los sindicatos más representativos del sector público, de recuperación de la carrera profesional y otros complementos retributivos acordados sectorialmente por algunas CC.AA. En cuanto a los ingresos, se espera la materialización de reducciones tributarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tanto por la deflactación de tarifas como por bajadas de tipos en los distintos tramos. Por otro lado, se espera la reversión de medidas de enajenación de inmovilizado del ejercicio 2023.

3.4.2. Entidades Locales (EELL)

3.4.2.1. Hechos relevantes en 2022:

A pesar de la suspensión de las reglas fiscales, **las EELL** han respetado el principio de estabilidad presupuestaria presentando un **superávit al cierre de los ejercicios de 2020 y 2021**. En 2022 el subsector ha presentado una situación de **déficit en términos de contabilidad nacional, de -1.647 millones de euros, el -0,12% del PIB, debido**

fundamentalmente al ajuste negativo de contabilidad nacional derivado de la liquidación de la participación en tributos del Estado de 2020, que ha sido de - 2.907 millones.

En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, se aprobaron medidas para **compensar** tanto el impacto que **la implantación del SII IVA** tuvo en la participación en tributos del Estado de 2017, como el que tiene el **reintegro en 2022 de las liquidaciones definitivas negativas** de esta participación correspondiente a 2020, que se calculó en 2022. Ambas dotaciones contaron con recursos extraordinarios de 1.228 millones de euros en aquellos Presupuestos, de los que finalmente se utilizaron 1.212 millones, correspondiendo 497 millones de euros a la dotación por la implantación del SII IVA y 715 millones de euros por los reintegros citados.

También mediante aquella Ley, a partir de 2022 se ha reforzado el principio de transparencia en el ámbito local, ya que se ha iniciado la aplicación de retenciones de la participación en tributos del Estado a aquellas EELL que no remiten al Ministerio de Hacienda y Función Pública información de sus presupuestos o de las líneas fundamentales de estos.

Por otra parte, como se ha indicado anteriormente mediante el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, se estableció para 2022, con carácter general para todo el sector público, un **incremento adicional de las retribuciones de su personal**, con efectos de 1 de enero de 2022, del 1,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2021, cuyo pago se ha tenido que materializar por las entidades locales, en todo caso, antes de 31 de marzo de 2023.

Por último, cabe señalar que 2022, ha sido el primer año completo en el que ha tenido impacto la aplicación del Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, de modificación del impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, para adecuarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es un impuesto potestativo, que actualmente aplican 3.737 ayuntamientos y el importe total de los derechos liquidados por el mismo se sitúa en torno a 1.200 millones de euros. Es difícilmente evaluable el impacto de dicha revisión, ya que es un tributo que depende de múltiples factores: establecimiento municipal de la carga fiscal, gestión por los propios ayuntamientos, fase del ciclo económico, situación del mercado inmobiliario. Incluso con la norma citada, la recaudación de los ayuntamientos podría aumentar si predominasen períodos de generación de plusvalías no superiores a 5 años.

3.4.2.2. Presupuestos y hechos relevantes en 2023:

De acuerdo con los **presupuestos de 2023** remitidos por las EELL cabe prever que el subsector recuperará el equilibrio presupuestario este ejercicio, observándose un crecimiento moderado del gasto respecto del 2022, concentrado fundamentalmente en los capítulos de compras de bienes y servicios y de transferencias corrientes y de capital. También presentan un crecimiento los gastos financieros, pero se trata de un capítulo de gasto que no es relevante en la estructura del gasto del subsector. Asimismo,

se prevé una reducción de las inversiones reales, por el calendario electoral. Por otra parte, el ingreso también tendrá un crecimiento moderado, próximo al 5%, pero superior al del gasto, que sería del 3,4%.

Es preciso recordar que una fuente de financiación del gasto de las entidades locales lo constituye el **remanente de tesorería para gastos generales** cuyo empleo, como activo financiero, podría dar lugar a un déficit (o a un menor superávit) de las entidades locales (que están obligadas a presentar equilibrio o superávit), en términos de contabilidad nacional. Con la suspensión de las reglas fiscales las entidades locales pueden destinar recursos para contribuir, en sus respectivos ámbitos, a paliar los efectos de la crisis actual. Sin embargo, aquellas consecuencias no se han observado en 2021 ni en 2022, ya que el citado remanente de tesorería incluso se ha incrementado en estos años.

La variación observada en los presupuestos iniciales de 2023, comparada con los de 2022 y con los derechos reconocidos y obligaciones reconocidas, según datos del cuarto trimestre de 2022, es la siguiente a nivel de capítulo, y de acuerdo con criterios presupuestarios, sin ajustes de contabilidad nacional:

Cuadro 3.18. Presupuestos para el ejercicio 2023 EELL

Total EELL	Ppto. 2023/2022	Ppto. 2023/DRN 2022
1. y 2. Total impuestos	6,04%	6,16%
3. Tasas, precios públicos y otros ing	4,26%	3,07%
4. Transferencias corrientes	3,94%	-1,38%
5. Ingresos patrimoniales	3,15%	17,00%
Ingresos Corrientes	5,07%	3,34%
6. Enajenación de inversiones reales	-16,78%	29,05%
7. Transferencias de capital	5,38%	-24,31%
Ingresos de capital	-0,69%	-16,38%
Ingresos no financieros	4,89%	2,59%
1. Gastos de personal	2,73%	6,51%
2. Gastos en bienes corrientes y servicios	5,41%	10,79%
3. Gastos financieros	12,73%	27,31%
4. Transferencias corrientes	9,04%	4,95%
5. Fondo de contingencia	5,60%	
Gastos corrientes	5,52%	8,30%
6. Inversiones reales	-13,51%	-13,13%
7. Transferencias de capital	12,83%	-30,35%
Gastos de capital	-11,29%	-15,38%
Gastos no financieros	3,41%	5,12%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En 2023, la **participación en tributos del Estado** ascenderá a 23.235 millones de euros, frente a los 22.122 millones de euros, que era el importe recogido en los Presupuestos Generales del Estado de 2022, lo que constituye un incremento de 1.113 millones de euros, es decir del 5%, sin considerar reintegros de liquidaciones negativas de ejercicios anteriores.

Al igual que en 2022, se recoge una **dotación adicional para cubrir los reintegros de las liquidaciones negativas de 2020**. En este caso, la dotación en los Presupuestos Generales del Estado se ha cuantificado en 1.682 millones de euros. Recientemente, se han transferido estos recursos a las EELL por un total que, finalmente, ha resultado de 1.666 millones, que tendrá un impacto positivo en el cierre de 2023, al haberse imputado en contabilidad nacional en 2022 el importe total de la liquidación negativa de 2020 a reintegrar por las EELL entre 2022 y 2025.

Aunque nos encontremos en un marco de suspensión de reglas fiscales, **se mantiene la eficacia jurídica de la normativa reguladora de las haciendas locales** y su aplicación tanto en la gestión presupuestaria como en el régimen de endeudamiento. Cabe recordar que, según aquella normativa, las entidades locales deben aprobar en

equilibrio (con criterios presupuestarios) sus presupuestos generales, así como cada uno de los que los integran.

En el período 2024-2026, el subsector registrará superávit presupuestario. De acuerdo con los planes presupuestarios para el período 2024-2026 presentados por las entidades locales, estas prevén adoptar medidas discrecionales de incremento de ingresos consistentes en incrementos de tipos de gravamen y cuotas tributarias, así como supresión de exenciones y bonificaciones voluntarias, en el impulso de la inspección tributaria para descubrir hechos imponible no gravados y en el incremento de tasas y precios públicos para financiar servicios públicos, que tendrían un efecto positivo de 88 millones de euros en 2023; 192 millones, en 2024; 426 millones en 2025 y 173 millones en 2026.

3.4.3. Reforma del Sistema de Financiación

En relación con la **reforma del Sistema de Financiación Autonómica, en los últimos meses han continuado los trabajos sobre los distintos aspectos que podrían incluirse en la reforma**. No obstante, continúa siendo necesaria la búsqueda de un amplio consenso que permita afrontar la reforma con el mayor respaldo posible.

En cualquier caso, se ha avanzado en la actualización del cálculo de población ajustada, una de las variables esenciales del modelo de financiación y que determina el reparto de los recursos en función de circunstancias demográficas, sociales o territoriales. Se trata de la variable más representativa de las necesidades de gasto, algo sobre lo que existe un notable consenso. No obstante, se ha constatado que es necesario mejorar la fórmula de cálculo y reparto por tipología de gasto. Actualmente, se dispone de más y mejores datos estadísticos que cuando se aprobó el modelo vigente en 2009. Por lo tanto, es posible apostar por un cálculo de población ajustada más realista y más preciso.

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

En cuanto a la reforma del sistema de financiación local, debe impulsarse de forma simultánea al proceso que se desarrolle para el ámbito autonómico. Todo ello sin perjuicio de que, por parte del Estado se continúe en la articulación de medidas que permitan reconducir la situación financiera negativa que presentan un número reducido de Ayuntamientos.

3.5. Comparativa con las previsiones de la Comisión Europea 2023 - 2024

La previsión de la Comisión Europea, que prevé ratios de ingresos y gastos superiores al escenario macroeconómico 2023 – 2026 y mayores niveles de déficit

público, data del mes de octubre de 2022 y no incorpora la información del cierre del ejercicio 2022. No obstante, para dar cumplimiento al artículo 4.1 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, y al artículo 6 del Real Decreto 337/2020, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, estas previsiones presupuestarias se comparan a continuación con las previsiones más actualizadas de la Comisión Europea, las previsiones de otoño, que abarcan los ejercicios 2023 y 2024.

Cuadro 3.19. Comparación con las previsiones de la Comisión Europea

	% del PIB			
	2023		2024	
	<i>España</i>	<i>Comisión Europea</i>	<i>España</i>	<i>Comisión Europea</i>
Ingresos totales	43,4	43,6	43,3	43,0
Gastos totales	47,3	47,9	46,3	46,6
Déficit público	-3,9	-4,3	-3,0	-3,6

Fuente: AMECO

La Comisión prevé un déficit ligeramente superior para 2023, debido a una mayor estimación de gasto público. En relación con 2023, la previsión de déficit público se sitúa en el 3,9% del PIB, por debajo de las previsiones de la Comisión Europea, que lo estima en un 4,3%. A pesar de que la estimación de ingresos de la Comisión es superior a la del escenario macroeconómico 2023 - 2026, en 0,2 puntos, la principal desviación se registra por el lado del gasto. Concretamente, la Comisión proyecta un ligero aumento del gasto público en 2023, hasta situarse en el 47,9%. Por su lado, en el escenario macroeconómico 2023 – 2026 se proyecta una reducción del gasto público de medio punto, hasta situarse en el 47,3%.

Para 2024, la Comisión prevé un déficit público del 3,6%, superando en 6 décimas la previsión del escenario macroeconómico 2023 – 2026, debido a una desviación principalmente en la estimación de ingresos. En 2024, los ingresos previstos por la Comisión son del 43,0%, registrando una caída frente a 2023 y desviándose en 3 décimas de los ingresos previstos por el escenario macroeconómico 2023 – 2026. Por su lado, el gasto público proyectado por la Comisión sería 3 décimas superior al previsto en el escenario macroeconómico 2023 – 2026, que registra un 46,3%. Finalmente, estas desviaciones en los ingresos y gastos se trasladan directamente al déficit público, por lo que la previsión de la Comisión será del 3,6% y la del escenario macroeconómico del 3,0%.

3.6. Previsiones de deuda

La ratio deuda-PIB bajó cinco puntos en 2022, registrando un nivel inferior al objetivo del Programa de Estabilidad y consolidando una senda marcadamente descendente. En 2022, la ratio de deuda – PIB cerró en el 113,2% del PIB y en 2023 se espera que siga en la misma línea y baje en 1,3 puntos de PIB, situándose por debajo

del 112,0% del PIB, gracias fundamentalmente al crecimiento del PIB nominal y a la mejora del saldo primario.

La estrategia fiscal de medio plazo permitirá mantener la reducción de la ratio de deuda – PIB en los próximos años, situándose por debajo del 110% ya en 2024. El actual entorno de aumento de los tipos de interés de emisión se reflejará en un mayor pago por intereses, pero la reducción del déficit primario facilitará mantener la actual tendencia decreciente de la ratio de deuda – PIB en un escenario en que se espera también que el PIB nominal continúe contribuyendo positivamente a la dinámica de la deuda pública.

Cuadro 3.20. Dinámica de la deuda pública

% del PIB salvo indicación en contrario

	2022	2023	2024	2025	2026
1. Ratio deuda / PIB	113,2	111,9	109,1	107,9	106,8
2. Variación en la ratio deuda / PIB	-5,0	-1,3	-2,9	-1,2	-1,1
<i>Contribuciones a la variación en la ratio deuda / PIB</i>					
3. Saldo presupuestario primario	2,4	1,5	0,4	-0,1	-0,4
4. Intereses pagados	2,4	2,4	2,6	2,7	2,9
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-10,7	-6,6	-6,2	-4,1	-3,8
6. Otros factores (ajuste stock-flujo)	0,9	1,4	0,4	0,3	0,2
p.m.: Tipo de interés implícito	2,1	2,1	2,4	2,5	2,7

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital.

3.7. Orientación de la política fiscal

A mediados de marzo, la Comisión publicó la guía sobre política fiscal para 2024 (*Fiscal policy guidance for 2024*) en la que se recogían las principales orientaciones fiscales para los Estados miembros de cara a la actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026. En concreto, la Comisión invita a los países a fijar objetivos fiscales de medio plazo en el Programa de Estabilidad que cumplan con los criterios que la Comisión fijó en la Comunicación sobre la reforma de las reglas fiscales⁶. Esto supone que los Estados miembros con riesgos fiscales elevados o moderados, entre los que se encuentra España, deben fijar objetivos fiscales que aseguren una reducción continua de la deuda pública en el medio plazo. Además, la Comisión pedía que los Estados miembros reportaran sobre el impacto presupuestario de las medidas extraordinarias energéticas, así como un plan específico para su retirada.

El factor trabajo y la mejora de la productividad total de los factores son los principales contribuyentes al crecimiento del PIB potencial, que alcanzará el 1,6% en 2026, tras cerrarse el output gap. Al final del horizonte de previsión se estima una menor contribución del factor trabajo, que sería compensada con una mayor contribución de la productividad total de los factores. La evolución cíclica de la economía española tendría que cerrar todavía la brecha con el PIB potencial (output-gap) abierta

⁶ Para más detalle, ver apartado 6.1

durante la pandemia. Las estimaciones prevén el cierre de esta brecha suceda en 2025, quedando una brecha ligeramente positiva en 2026.

La estrategia fiscal planteada permitirá reducir el saldo estructural primario de la economía española en 1,6 puntos de PIB en términos acumulados, hasta alcanzar un saldo estructural primario positivo en 2026. La retirada de las medidas extraordinarias junto con la mejora de ingresos tributarios y de las cotizaciones sociales facilitará la reducción del déficit estructural, hasta situarse en el 2,5% del PIB al final de periodo de proyección.

Cuadro 3.21. Evolución cíclica
% del PIB, salvo indicación en contrario

	2022	2023	2024	2025	2026
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	5,5	2,1	2,4	1,8	1,7
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-4,8	-3,9	-3,0	-2,7	-2,5
3. Intereses	2,4	2,4	2,6	2,7	2,9
4. One-offs y otras medidas temporales	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	1,2	1,2	1,7	1,6	1,6
Contribuciones:					
- productividad total de los factores	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
- trabajo	0,6	0,5	0,9	0,8	0,7
- capital	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
6. Output gap (% PIB potencial)	-1,7	-0,8	-0,2	0,0	0,1
7. Saldo cíclico	-1,0	-0,5	-0,1	0,0	0,1
8. Saldo cíclicamente ajustado (2-7)	-3,8	-3,4	-2,9	-2,7	-2,5
9. Saldo primario cíclicamente ajustado(8+3)	-1,4	-1,0	-0,3	0,1	0,4
10. Saldo estructural (8-4)	-3,6	-3,4	-2,9	-2,7	-2,5
11. Saldo estructural primario (10+3)	-1,2	-1,0	-0,3	0,1	0,4

Utilizando PIB Potencial (función de producción). NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking.

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital.

4. La sostenibilidad de las finanzas públicas y escenarios de sensibilidad

4.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo

La evolución de determinadas partidas del gasto público se verá determinada a largo plazo por el envejecimiento de la población. Así, el gasto en pensiones⁷, sanidad, dependencia y educación es especialmente sensible a los cambios en el tamaño y la estructura de edad de la población. Como generalmente la inercia demográfica es alta, evaluar los cambios en las proyecciones de gasto en estas partidas permite anticipar las inercias en el gasto futuro que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política fiscal. En este apartado se analizan las proyecciones del gasto ligado al envejecimiento incorporando las medidas de la reforma del sistema de pensiones recientemente adoptada.

Las últimas proyecciones demográficas del INE prevén que la población de España aumentará progresivamente entre 2022 y 2040 al tiempo que experimentará un intenso proceso de envejecimiento principalmente vinculado al fenómeno demográfico del *baby boom*. Según las proyecciones del INE España presentará un crecimiento vegetativo negativo durante las próximas décadas. Los flujos netos migratorios son positivos en todo el período de proyección lo que permitirá compensar el crecimiento vegetativo negativo, de manera que la población agregada se proyecta que crezca hasta superar los 50 millones de personas en 2030 y mantener la cifra de población total agregada en los 52 millones de personas hasta el final del período.

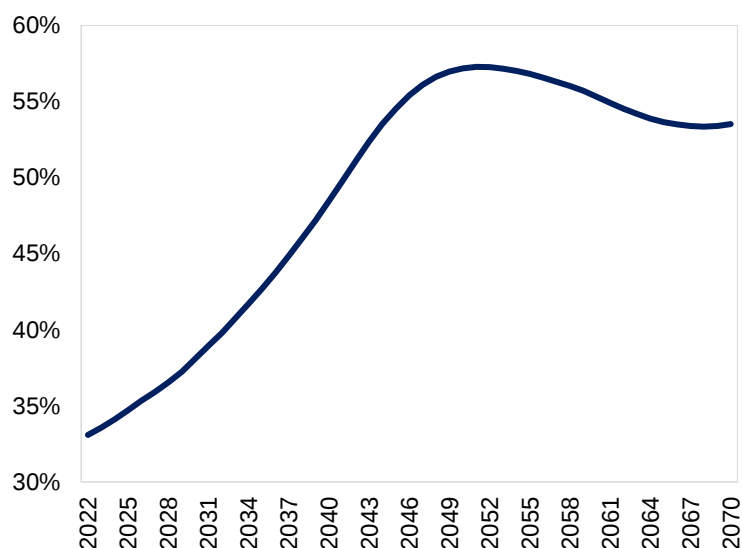
La baja tasa de fertilidad y la elevada esperanza de vida que prevé el INE para las próximas décadas implican un rápido proceso de envejecimiento de la población española. Este proceso queda resumido en la ratio de dependencia, que compara el número de personas con 65 años o más con el número de personas entre 20 y 64 años. Según las proyecciones del INE, la tasa de dependencia española pasará del 33,09% en 2022 al 57,2% en 2050 para mantenerse relativamente estable en esos niveles durante un tiempo y decrecer ligeramente una vez que se ha completado el proceso de llegada a la edad de jubilación de los *baby-boomers* (Gráfico 34). Las generaciones posteriores a la generación del baby-boom se caracterizan por ser mucho menos numerosas debido a la fuerte caída de la tasa de fertilidad que tuvo lugar en las dos últimas décadas del siglo XX y primeros años del siglo XXI.

La incertidumbre acerca de la evolución descrita de la tasa de dependencia es relativamente baja. Por un lado, incrementos rápidos y sustanciales de la tasa de fertilidad son infrecuentes y, además, tardarían al menos dos décadas en trasladarse a la ratio de dependencia. Por otro lado, las tasas de mortalidad son también relativamente estables en el tiempo y su tendencia es, en todo caso, a la baja. La mayor fuente de incertidumbre en la evolución de la ratio de dependencia procede de la proyección de los flujos migratorios netos, aunque su capacidad para mejorar la ratio de dependencia

⁷ En este capítulo se entiende por gasto en pensiones el gasto en pensiones de jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y favor de familiares correspondiente al sistema de la Seguridad Social, Clases Pasivas y pensiones no contributivas.

es transitoria. En primer lugar, porque se observa que las tasas de fertilidad de la población inmigrante tienden a converger a las tasas del país receptor. En segundo lugar, por el propio envejecimiento de la población inmigrante.

Gráfico 34. Evolución proyectada de la tasa de dependencia



Fuente: INE

Las proyecciones de gasto ligado al envejecimiento están condicionadas por los efectos de las medidas adoptadas en el contexto de la reforma del sistema de pensiones. El gasto en pensiones es el principal componente del gasto ligado al envejecimiento y representa cerca del 60% del mismo. Por consiguiente, la proyección del gasto en pensiones es el mayor condicionante de la evolución del gasto total ligado al envejecimiento.

La primera parte de la reforma del sistema de pensiones entró en vigor el 1 de enero de 2022 e incorpora medidas orientadas a garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas y a incentivar la prolongación de las carreras laborales y, con ello, una salida tardía del mercado de trabajo. El primer bloque de medidas de la reforma del sistema de pensiones se aprobó con la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Entre las medidas adoptadas cabe destacar:

- **La culminación de la separación de las fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva para recuperar el equilibrio financiero en el corto plazo del sistema de Seguridad Social.** Al respecto ya se han tomados medidas en esta dirección en el presupuesto 2021, 2022 y 2023. Esta modificación no resuelve las necesidades financieras del Estado en su conjunto, pero sirve para trasladar tales necesidades a un ámbito en el que hay instrumentos para financiar políticas que son ajenas al sistema público de pensiones. Ello contribuye a clarificar la situación financiera real del sistema de pensiones, permitiendo afrontar en mejores condiciones los desafíos del medio

y largo plazo asociados al proceso de envejecimiento de la población y singularmente a la jubilación de la generación del *baby boom*.

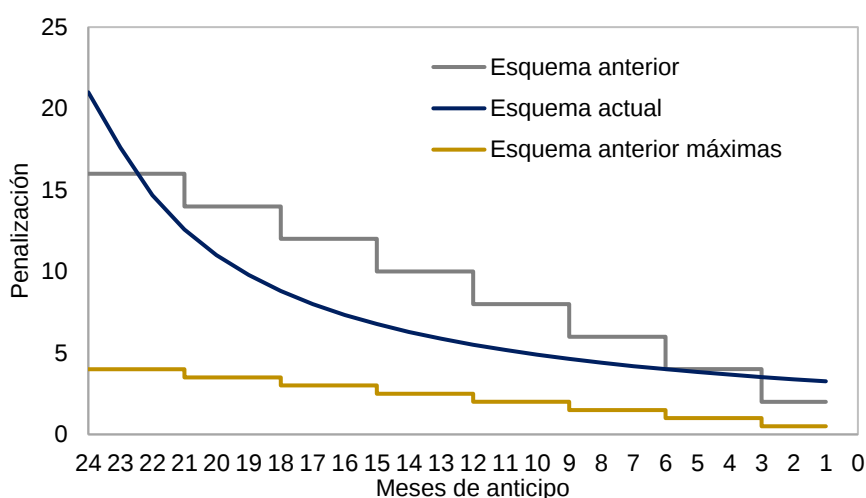
- **Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones por medio de un mecanismo de revalorización basado en el IPC.** Si bien el extinto Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) no se había aplicado desde el año 2018, seguía siendo legalmente la regla genérica de revalorización de las pensiones. Tras la reforma, las pensiones contributivas se revalorizarán el 1 de enero de cada año según la inflación media anual registrada en el mes de noviembre del año anterior, calculada como las variaciones interanuales del IPC. En caso de que la inflación media anual sea negativa, las pensiones no se revalorizarán.
- **Derogación del Factor de Sostenibilidad teórico.** El Factor de Sostenibilidad, aprobado en el año 2013, y que nunca llegó a ser aplicado, ajustaba el importe inicial de la pensión de jubilación con la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. Así, conforme la esperanza de vida fuese aumentando, la pensión inicial se reduciría para incorporar el hecho de que el pensionista recibiría esta pensión, en promedio, durante un mayor período de tiempo, afectando especialmente a las cohortes actuales más jóvenes.
- **Sustitución del Factor de Sostenibilidad teórico por un nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)⁸.** El MEI es una cotización finalista de 0,6 puntos que en 2029 alcanzará los 1,2 puntos, de los cuales, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, 1 punto será a cargo del empleador y 0,2 puntos a cargo del empleado. La recaudación obtenida por esta cotización finalista se utilizará para nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Las dotaciones de dicho Fondo de Reserva podrán emplearse a partir del año 2033 para reforzar el equilibrio y sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. La Ley de Presupuestos Generales del Estado establecerá para cada ejercicio económico el desembolso anual a efectuar por el Fondo de Reserva, si bien no podrá superar el desembolso máximo fijado en el Real Decreto-ley 2/2023.
- **Aplicación de un nuevo esquema de incentivos para favorecer el aumento de la edad efectiva de jubilación, aproximándola a la edad legalmente establecida.** Actualmente, alrededor del 35% de los trabajadores se jubilan antes de los 65 años y la edad efectiva de jubilación se sitúa en el entorno de los 64 años y medio. Se busca incrementar la edad efectiva de jubilación por dos vías. Por un lado, aumentando la edad media a la que se producen las jubilaciones anticipadas y desincentivando su utilización. Para ello se articulan las siguientes medidas:
 - **Se ha configurado un nuevo esquema de coeficientes reductores, especialmente penalizador para aquellos que se jubilen entre 22 y 24 meses antes de la edad legalmente establecida.** Además, los nuevos coeficientes reductores pasan a ser mensuales en lugar de trimestrales. Por ello, todo retraso en el momento de jubilarse

⁸ La configuración del MEI que aparece en este documento corresponde con la versión aprobada en el Real Decreto-ley 2/2023 de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

anticipadamente lleva aparejado un menor coeficiente reductor, a diferencia del anterior esquema que llevaba a que un trabajador tuviera que demorar el momento de su jubilación anticipada hasta un trimestre completo para poder beneficiarse de un menor coeficiente reductor.

- **Se aplica una nueva fórmula de cálculo de la penalización para las jubilaciones anticipadas con pensiones máximas.** Antes de la reforma, si tras aplicar los coeficientes reductores a la pensión teórica esta superaba la pensión máxima, se aplicaba una penalización sobre la pensión máxima del 0,5% por trimestre de anticipo. Bajo el esquema actual, los coeficientes reductores se aplican íntegramente sobre la pensión máxima, incrementando la penalización efectiva.

Gráfico 35. Coeficientes reductores de jubilaciones anticipadas voluntarias



Fuente: Elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a partir de información del MISSM

Por otro lado, se fomenta la prolongación de las carreras laborales con el objetivo de que un mayor número de jubilaciones se produzcan después de la edad legalmente establecida que permite un acceso ordinario a la jubilación. Para ello se articulan las siguientes medidas:

- **Se incrementa y generaliza la bonificación por año de demora.** Antes de la reforma, por cada año completo en que se demorase la jubilación, se bonificaba la pensión del jubilado en un 2% si había cotizado menos de 25 años, en un 2,75% si había cotizado entre 25 y 37 años y en un 4% si había cotizado más de 37 años⁹. Tras la reforma, todos los jubilados con independencia de sus años cotizados se verán beneficiados de una bonificación del 4% por año de demora.
- **Se ofrece la posibilidad de recibir un pago único en el momento de la jubilación.** Los jubilados demorados podrán optar por recibir una cuantía a tanto alzado, calculada en función de los años cotizados y de

⁹ Nótese que el anterior esquema de bonificación incorporaba un incentivo menor para aquellos trabajadores con carreras laborales más cortas.

los años completos de demora. También se incorpora la posibilidad de combinar la cuantía a tanto alzado con la bonificación porcentual descrita en el párrafo anterior.

- **Prohibición de incluir cláusulas de jubilación forzosa de trabajadores con menos de 68 años en los convenios colectivos.** A fin de garantizar que todo trabajador que desee demorar el momento de su jubilación pueda hacerlo, se prohíbe incluir en los convenios colectivos cláusulas que obliguen a los trabajadores con menos de 68 años a jubilarse.
- **Rebaja del coste de la cotización para las empresas.** En primer lugar, se contempla una reducción del 75% de la cuota empresarial en el supuesto de incapacidad temporal de los trabajadores mayores de 62 años. Por otro lado, se amplía la una exoneración de la cuota por contingencias comunes una vez el trabajador alcance la edad ordinaria de jubilación.

La segunda parte de la reforma, orientada a reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones, ha culminado con la aprobación del Real Decreto-ley 2/2023¹⁰. Con su aprobación, se da cumplimiento a las nueve medidas previstas en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Las principales medidas de este segundo bloque son:

- **Nuevo sistema de cotización de los autónomos según sus ingresos reales¹¹.** Los trabajadores por cuenta propia o autónomos incluidos en el RETA cotizarán en función de los rendimientos anuales obtenidos en el ejercicio de sus actividades económicas, empresariales o profesionales. Este sistema estará plenamente operativo como muy tarde en 2032. Hasta entonces, se despliega un sistema gradual que delimita una base mínima y máxima de cotización según el tramo de renta del trabajador. Para el trienio 2023-2025 se definen un total de 15 tramos y unas cuotas mensuales mínimas que van desde 200 € hasta 590 €.
- **Fomento de los sistemas de ahorro complementario¹².** Se introducen una serie de incentivos fiscales y cambios normativos orientados a promover el ahorro en planes de pensiones de empleo también entre colectivos que tradicionalmente han quedado excluidos como es el caso de los autónomos.
- **Adaptación del período de cómputo de bases de cotización.** Desde el año 2044, el período de cómputo de la base reguladora pasará a ser de 29 años, excluyéndose los 24 peores meses. Hasta esa fecha se articula una transición

¹⁰ Real Decreto-ley 2/2023 de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

¹¹ Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

¹² Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

gradual, en el que el nuevo período de cómputo se va incrementando progresivamente y, además, se deja escoger a los nuevos pensionistas entre el sistema actual y el nuevo esquema aprobado.

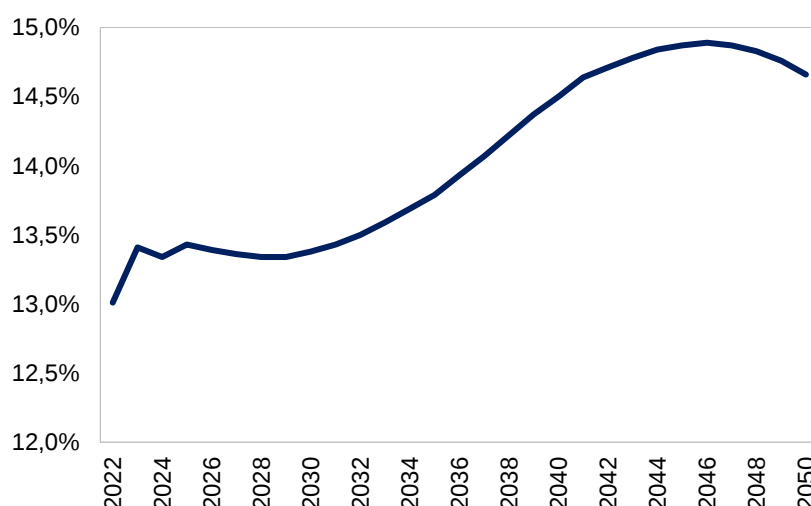
- **Mejora de la integración de las lagunas de cotización.** Se mejora la integración de las lagunas de cotización de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena, que pasa a ser del 100% de la base mínima de cotización desde la cuadragésima novena mensualidad hasta la sexagésima y del 80% de la base mínima de cotización desde la mensualidad sexagésima primera hasta la octagésima cuarta. Esta mejora se aplicará en tanto la brecha de género de las pensiones de jubilación sea superior al 5 por ciento.
- **Aumento de la base máxima de cotización e implementación de una cotización adicional de solidaridad.** La base máxima de cotización se actualizará anualmente en un porcentaje igual al que se revaloricen las pensiones contributivas. Desde el año 2024 hasta el año 2050 se añadirá a este porcentaje una cuantía fija anual de 1,2 puntos porcentuales. Además, se articula una nueva cotización adicional de solidaridad que gravará el importe de las retribuciones sujetas a cotización que exceda la base máxima de cotización.
- **Limitación de la pensión máxima.** La pensión máxima se actualizará anualmente en un porcentaje igual al que se revaloricen las pensiones contributivas. Desde el año 2025 hasta el año 2050 se añadirá a este porcentaje una cuantía fija anual de 0,115 puntos porcentuales.
- **Aumento de las pensiones mínimas y no contributivas.** Hasta el año 2027 las pensiones mínimas y no contributivas experimentarán incrementos adicionales para reforzar la suficiencia de estas prestaciones.
- **Seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020.** La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) evaluará a partir de marzo de 2025, con una periodicidad trienal, el impacto medio anual de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones. En función de los resultados obtenidos, la AIReF podrá enviar al Gobierno un Informe de Impacto en el que se identifiquen posibles medidas a adoptar para eliminar el exceso de gasto neto en pensiones estimado. En caso de que el Gobierno no adopte las medidas correctoras señaladas antes del 1 de enero del año siguiente, la cotización del Mecanismo de Equidad Intergeneracional aumentará progresivamente hasta que el exceso de gasto neto sea corregido.

Se estima que el gasto público en pensiones, tras la aprobación de los dos bloques de medidas, será del 14,0% del PIB en promedio en el período 2022-2050¹³.

¹³ Nótese que el próximo *Ageing Report* 2024 incorporará un escenario macroeconómico de largo plazo basado en el Spring Forecast 2023 de la Comisión Europea. Por lo tanto, el escenario macroeconómico será diferente del escenario que se incorpora en esta actualización del Programa de Estabilidad. Del mismo modo, las proyecciones demográficas del *Ageing Report* 2024 serán las elaboradas por Eurostat (EUROPOP2023) en lugar de las publicadas por el INE. Por ello, es posible que la proyección de gasto en pensiones que se incorpora en esta

Debido al progresivo envejecimiento poblacional, el gasto público en pensiones en porcentaje del PIB aumentará progresivamente hasta alcanzar en el año 2046 el 14,9% del PIB. A partir de ese año, las dinámicas demográficas asociadas a la superación de las tensiones asociadas a la predominancia de la generación del *baby-boom* entre la población jubilada hacen que el gasto en pensiones sobre el PIB inicia una senda marcadamente descendente, que se mantiene en las décadas siguientes. Esta proyección incluye todas las medidas adoptadas con impacto sobre el gasto público en pensiones. En concreto, se incorpora la nueva regla de revalorización basada en el IPC, la derogación del Factor de Sostenibilidad, los nuevos coeficientes reductores de jubilación anticipada, el nuevo incentivo a la jubilación demorada¹⁴, el nuevo período de cómputo de la base reguladora, la nueva regla de revalorización de la pensión máxima, la mejora de la integración de las lagunas de cotización y el incremento de las pensiones mínimas y no contributivas¹⁵.

Gráfico 36. Proyección del gasto público en pensiones (en % del PIB)



Fuente: elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

actualización del Programa de Estabilidad difiera de la estimación que se publicará en el próximo *Ageing Report* 2024.

¹⁴ Se considera que el nuevo esquema de incentivos llevará a un aumento de la edad efectiva de jubilación de 1,2 años en 2040.

¹⁵ Nótese que el escenario macroeconómico de largo plazo 2030 – 2070 se elabora con base en la metodología acordada por el *Ageing Working Group* (AWG). En concreto, la metodología determina la proyección de la tasa de actividad, la NAWRU, las horas trabajadas, la productividad total de los factores y el capital. En el medio plazo (2027-2030), los principales componentes del PIB potencial convergen a las estimaciones de la metodología acordada en el grupo de trabajo AWG de tal forma que a partir de 2030 se enlaza con los supuestos macroeconómicos de las proyecciones de largo plazo de la Comisión Europea. Además, entre 2027 y 2030, el PIB real crece a un ritmo anual que garantiza el cierre del output gap en 2030. Finalmente, las proyecciones demográficas se basan en la última actualización publicada por el Instituto Nacional de Estadística.

La sostenibilidad de esta senda de gasto en pensiones se refuerza con el impacto que las nuevas medidas incluidas en el paquete de reformas tienen en términos de ingresos, que se despliegan gradualmente y llegarían a suponer el 1,7% del PIB en 2050.

El gasto público total asociado al envejecimiento de la población se situaría en el 26,1% del PIB en el año 2050. Incorporando la proyección del gasto en pensiones tras la aprobación de los dos bloques de medidas, así como las proyecciones de gasto en sanidad, dependencia y educación¹⁶, se observa que debido al envejecimiento de la población el gasto total asociado al envejecimiento aumentará 3 puntos de PIB en el período 2022-2050. El gasto en sanidad y en cuidados de larga duración aumentarán, de manera conjunta, 1,8 puntos de PIB. El gasto en pensiones aumentará en 1,7 puntos de PIB. Finalmente, el gasto en educación experimentará una contracción de 0,4 puntos de PIB debido, fundamentalmente, al menor número de jóvenes proyectado para las próximas décadas como consecuencia de las bajas tasas de fertilidad en España.

Cuadro 4.1. **Proyecciones del gasto asociado al envejecimiento**

	2022	2030	2040	2050	2022-2050
	<i>Nivel</i>				<i>Variación</i>
Gasto total asociado al envejecimiento	23,2	23,7	25,2	26,1	3,0
1. Pensiones	13,0	13,4	14,5	14,7	1,7
Jubilación y jubilación anticipada	9,6	10,2	11,5	11,9	2,3
Incapacidad	1,1	1,0	1,0	0,9	-0,3
Viudedad y a favor de familiares	2,3	2,2	2,0	1,9	-0,4
2. Sanidad	5,8	6,2	6,7	7,0	1,3
3. Cuidados de larga duración	0,8	0,9	1,0	1,3	0,5
4. Educación	3,6	3,3	3,0	3,1	-0,4
<i>Hipótesis del ejercicio</i>					
PIB potencial (% var. anual *)	1,2	1,6	1,5	2,0	1,6
Productividad del trabajo (% var. anual *)	1,3	0,7	1,9	1,8	1,3
Tasa de actividad hombres (15-74)	69,8	70,2	69,9	69,1	-0,7
Tasa de actividad mujeres (15-74)	61,4	63,9	64,6	63,7	2,3
Tasa de actividad total (15-74)	65,3	66,3	67,2	66,4	1,1
Tasa de paro (15-64)	12,9	8,6	8,6	6,6	-6,3
Población mayor de 64/población 20-64	33,1	38,1	48,5	57,2	24,1

(*) La columna 2022-2050 muestra la variación anual media.

Fuente: elaboración propia Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ageing Report 2021

¹⁶ Obsérvese que las proyecciones de gasto en sanidad, dependencia y educación son las calculadas por la Comisión Europea en el Ageing Report 2021. Estas proyecciones serán actualizadas en el próximo Ageing Report 2024.

4.2. Pasivos contingentes

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

El rasgo fundamental de la evolución de los pasivos contingentes es la acusada disminución que han experimentado en 2021 y 2022 respecto a 2020, ya que en dicho año tuvieron impacto las medidas adoptadas para combatir la crisis económica ocasionada por la COVID-19.

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

En consecuencia, en 2020 tuvo lugar un notable incremento de las garantías prestadas por las Administraciones Públicas, con un peso protagonista de la Administración Central. Si bien, a medida que la economía se ha ido recuperando, como era previsible, las garantías concedidas por las Administraciones Públicas han disminuido. En este contexto, **la disminución del volumen de garantías prestadas en 2022 respecto al ejercicio anterior asciende a 8.591 millones de euros**, lo que supone un 23,9% menos. Cabe señalar que en 2022 también se han contabilizado los avales concedidos a través de la Línea de Avales incluida en el Plan de respuesta a la guerra de Rusia en Ucrania.

Como puede verse en el cuadro siguiente, **la Administración Central presta un porcentaje del 96% de las garantías** y, consecuentemente, con una disminución de más de 8.475 millones es responsable de prácticamente la totalidad de la disminución de las garantías prestadas por el conjunto de las Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas, han registrado en 2022 también una disminución de las garantías prestadas de 28 millones de euros. Por su parte, las Entidades locales también disminuyeron el pasado año el volumen de garantías prestadas, en 88 millones de euros.

Cuadro 4.2. Pasivos contingentes¹⁷

Millones de euros

Garantías otorgadas por las AAPP*	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total Administraciones Públicas							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	44.930	36.127	30.404	26.164	119.480	35.991	27.400
del cual: empresas públicas	40.848	34.838	29.488	25.471	27.523	30.595	21.701
sociedades financieras	41.561	34.458	29.129	25.115	27.201	30.306	21.445
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	1.059	0	0	0	0	0	0
Garantías estandarizadas	0	0	0	0	0	0	0
Stock total	0	0	0	0	0	104.096	108.399
Administración Central							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	41.651	34.551	29.231	25.230	118.479	34.785	26.310
del cual: empresas públicas	40.393	34.416	29.099	25.115	27.201	30.306	21.445
sociedades financieras	41.561	34.458	29.129	25.115	27.201	30.306	21.445
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	1.059	0	0	0	0	0	0
Garantías estandarizadas	0	0	0	0	0	0	0
Stock total	0	0	0	0	0	104.096	108.399
Comunidades Autónomas							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	2.411	742	524	325	401	627	599
del cual: empresas públicas							
sociedades financieras							
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera							
Garantías estandarizadas							
Stock total	0	0	0	0	0	0	0
Entidades Locales							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	868	834	649	609	600	579	491
del cual: empresas públicas	455	422	389	356	322	289	256
sociedades financieras							
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera							
Garantías estandarizadas							
Stock total	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

¹⁷ Según las conclusiones de la "Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data", en el "Total Stock of guarantees, excluding debt assumed by government", no se incluye la deuda avalada de unidades incluidas en el sector de las AAPP (S.13) (FROB, FTDSE...), ni la deuda avalada del EFSF. A partir de 2020, tampoco se incluye el aval a SAREB, ya que esta unidad ha sido reclasificada al sector S.13 en dicho año.

4.3. Escenarios de riesgos y análisis de sensibilidad: déficit y deuda

Se incorporan en este apartado los resultados de una serie de análisis de sensibilidad y sus implicaciones en las principales variables del escenario macroeconómico. Este ejercicio se realiza en cumplimiento con el código de conducta del Pacto de estabilidad y Crecimiento y permite evaluar la sensibilidad de las previsiones macroeconómicas y fiscales ante los principales riesgos a los que se enfrenta el escenario central¹⁸. En este sentido, resulta particularmente relevante en la actual coyuntura marcada por las sucesivas subidas del tipo de intervención del BCE en el último año, incorporar un análisis de sensibilidad que estime el impacto de un incremento de los tipos de interés por encima de los supuestos del escenario central.

Los resultados del escenario macroeconómico son sensibles a los supuestos sobre la senda de tipos de interés. Se plantea como escenario estresado una subida de tipos de interés de 120 puntos básicos por encima de la senda esperada en el escenario base, a razón de 30 puntos básicos adicionales por trimestre. Los resultados muestran que el PIB llegaría a desviarse hasta un -0,8% respecto al escenario macroeconómico base en 2026. Además del impacto de la subida de tipos en el pago de intereses de la deuda, el menor crecimiento afecta igualmente al saldo público por la menor recaudación fiscal y el mayor gasto en prestaciones sociales en un entorno donde la demanda interna y la creación de empleo se resienten.

Cuadro 4.3. **Efecto de una subida de 120 puntos básicos en el tipo de interés**

Desviación en p.p. respecto al escenario base

	2023	2024	2025	2026
PIB real	-0,1	-0,4	-0,6	-0,8
Consumo privado	-0,2	-0,5	-0,7	-0,9
Deflactor del PIB	0,0	-0,1	-0,2	-0,4
Saldo público (% del PIB)*	-0,1	-0,5	-0,8	-1,1
Deuda pública (% del PIB)*	0,2	0,7	1,6	2,7
Intereses (% del PIB)*	0,1	0,3	0,5	0,7
Empleo equivalente a tiempo completo	-0,1	-0,4	-0,7	-0,9

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

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Dirección General de Análisis Macroeconómico.

Por otro lado, un menor crecimiento nominal de la zona euro se trasladaría a un menor crecimiento de la economía española por una menor contribución de la demanda externa. Se plantea un escenario de sensibilidad de 1 punto porcentual menos de crecimiento e inflación anual en la zona euro. Ante este escenario, se da un menor crecimiento del PIB español, que llega a desviarse un -0,6% respecto al escenario base, principalmente por una menor contribución de la demanda externa. Obsérvese, no obstante, que la menor inflación en la zona euro se traduciría en una menor inflación nacional en el periodo de proyección.

¹⁸ Estos escenarios se han estimado con el modelo interno de previsión de la Dirección General de Análisis Macroeconómico.

Cuadro 4.4. **Efecto de 1 punto menos de crecimiento e inflación en la zona euro**

Desviación en p.p. respecto al escenario base

	2023	2024	2025	2026
PIB real	-0,1	-0,3	-0,5	-0,6
Consumo privado	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7
Deflactor del PIB	-0,1	-0,5	-1,1	-1,9
Saldo público (% del PIB)*	-0,1	-0,4	-0,7	-1,0
Deuda pública (% del PIB)*	0,3	1,0	2,3	4,0
Intereses (% del PIB)*	0,1	0,3	0,5	0,7
Empleo equivalente a tiempo completo	-0,2	-0,4	-0,6	-0,7

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

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Dirección General de Análisis Macroeconómico.

Toda proyección con modelos macroeconómicos es sensible al valor que se asigne a los parámetros del modelo. Por esta razón, se ha considerado adecuado introducir un tercer escenario de sensibilidad en el que se estima la sensibilidad de los resultados a alguno de estos parámetros. Concretamente, se ha fijado en 1 el parámetro de elasticidad de sustitución intertemporal del consumo frente al calibrado de 0,4 del escenario base y se ha reducido la pendiente del PIB potencial en una desviación típica. Los resultados de esta estimación muestran una desviación de hasta -2,5 puntos de PIB en 2026 mientras que las proyecciones de precios se elevan muy ligeramente. Por su parte, el empleo se resentiría en términos ligeramente inferiores al PIB.

Cuadro 4.5. **Efecto de cambios en los valores de determinados parámetros**

Desviación en puntos porcentuales respecto al escenario base

	2023	2024	2025	2026
PIB real	-0,4	-1,2	-1,9	-2,5
Consumo privado	-0,4	-1,2	-1,9	-2,5
Deflactor del PIB	0,1	0,2	0,2	0,0
Saldo público (% del PIB)*	-0,3	-1,0	-1,7	-2,3
Deuda pública (% del PIB)*	0,6	1,9	4,2	6,9
Intereses (% del PIB)*	0,1	0,3	0,6	0,8
Empleo equivalente a tiempo completo	-0,4	-1,1	-1,8	-2,2

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

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Dirección General de Análisis Macroeconómico.

5. Desviaciones frente al Programa de Estabilidad 2022 – 2025

5.1. Principales desviaciones

El crecimiento del PIB de 2022 superó ampliamente la previsión realizada en la actualización previa del Programa de Estabilidad. Este resultado es coherente con el principio de prudencia del Art.5 del Real Decreto 337/2018 de 25 de mayo. Por lo tanto, atendiendo a los cambios en las variables fundamentales, para los próximos años se ha revisado el crecimiento ligeramente a la baja respecto a la actualización previa, en línea con unas previsiones macroeconómicas prudentes.

Las ratios de déficit público y deuda también cerraron 2022 mejor de lo previsto en el Programa de Estabilidad. El saldo presupuestario se ha revisado a la baja a partir de 2024, dado que 2022 cerró con un déficit inferior al previsto en la actualización previa. Consecuentemente, la ratio de deuda se revisa también a la baja, siguiendo una senda más decreciente que la presentada en abril de 2022.

La estabilización de la tasa de variación del deflactor del PIB en torno al 2% se ha retrasado del periodo 2024-2025 hasta periodo 2025-2026. Se prevé una evolución de los precios más dinámica y persistente que en la actualización previa, debido principalmente al dinamismo de los componentes nominales influenciados por la coyuntura internacional.

Cuadro 5.1. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad

	2022	2023	2024	2025	2026
<i>PIB (% crecimiento en volumen)</i>					
Actualización previa	4,3	3,5	2,4	1,8	
Presente actualización	5,5	2,1	2,4	1,8	1,7
Diferencia	1,2	-1,4	0,0	0,0	
<i>Saldo presupuestario (% PIB)</i>					
Actualización previa	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9	
Presente actualización	-4,8	-3,9	-3,0	-2,7	-2,5
Diferencia	0,2	0,0	0,3	0,2	
<i>Deuda PDE (% PIB)</i>					
Actualización previa	115,2	112,4	110,8	109,7	
Presente actualización	113,2	111,9	109,1	107,9	106,8
Diferencia	-2,0	-0,5	-1,7	-1,8	
<i>Deflactor del PIB (% crecimiento)</i>					
Actualización previa	4	2,4	1,9	1,8	
Presente actualización	4,3	4,0	3,5	2,1	1,9
Diferencia	0,3	1,6	1,6	0,3	

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

5.2. Identificación de sesgos sistemáticos

El Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, establece en su artículo 8 la obligatoriedad de realizar una evolución ex post de las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias. La evaluación tiene como objetivo determinar si se observara un sesgo importante que afectase a las

previsiones macroeconómicas, y la necesidad de tomar medidas necesarias para evitarlo si eso ocurriese¹⁹.

Comenzando por las hipótesis exógenas, no se observa un error sistemático en las hipótesis y el signo de las diferencias parecen responder a errores aleatorios. Estas previsiones provienen de fuentes exógenas comunes para todos los estados miembros. En el Cuadro 5.2 se muestra en gris las celdas en las que las hipótesis han resultado optimistas respecto a lo observado. Las variables cuyas previsiones han sido optimistas en los últimos tres años de manera continua han sido el crecimiento del PIB de la zona euro y el precio del petróleo Brent en euros.

Cuadro 5.2. **Comparación de las hipótesis con la evolución efectiva**

Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2018		2019		2020		2021		2022	
	Hip.	Real	Hip.	Real	Hip.	Real	Hip.	Real	Hip.	Real
Tipos de interés a c.p. (euribor a tres meses)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	0,3
Tipos de interés a l.p. (deuda pública a 10 años)	1,6	1,4	1,3	0,7	1,0	0,0	0,0	0,1	0,8	2,2
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
T.c. efectivo nominal zona euro (% variación)	4,7	4,8	-1,6	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la ZE	4,2	3,9	3,6	3,0	-2,9	-2,4	6,5	6,3	4,1	3,3
Crecimiento del PIB de la zona euro	2,4	1,8	1,2	1,2	-7,5	-9,1	4,0	5,4	3,7	3,6
Volumen de import. mundiales, excluida la ZE	5,0	4,7	3,0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Mercados españoles de exportación	4,5	3,0	2,6	2,4	-10,7	-10,1	8,0	9,3	6,7	7,5
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	67,7	71,5	68,9	64,1	38,4	42,3	60,8	70,7	99,1	99,1
Precio del petróleo (Brent, euros/barril)	55,0	60,6	61,0	57,2	35,2	38,5	50,7	59,9	88,5	94,3
Precio del gas natural (euros/MWh)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	46,7	93,9	99,9

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

En una primera aproximación aplicando únicamente el criterio de prudencia, se observa como la remuneración por asalariado viene siendo la variable con más sesgos al alza en las previsiones en los últimos cinco años. El Cuadro 5.3 muestra en gris las variables cuya previsión era menos prudente que la realización. Otras variables con sesgos seguidos en los últimos dos ejercicios son la formación bruta de capital fijo, la demanda nacional y el deflactor del consumo público.

No hay ningún caso de cuatro sesgos importantes consecutivos, por lo que no se identifican sesgos sistemáticos. El Real Decreto ya citado, concentra su atención en los sesgos importantes²⁰, y su existencia durante cuatro años consecutivos implica que sea necesario revisar las técnicas de predicción para intentar evitarlos en el futuro. En el Cuadro 5.4 los sesgos considerados importantes aparecen con la celda correspondiente coloreada en gris. Sería necesario en los próximos ejercicios incrementar la prudencia en la formación bruta de capital fijo y el deflactor del consumo

¹⁹ Los detalles metodológicos sobre la determinación de este sesgo pueden consultarse en el apartado 9.1 de la Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022, por lo que en aras de la brevedad no se repite en esta Actualización.

²⁰ El sesgo es la diferencia entre el consenso del Panel de Funcas y la previsión de la actualización. Se consideran importantes los sesgos que resultan de una previsión fuera del intervalo intercuartílico del panel (o de un umbral estimado en función de la varianza de cada variable) y que no están justificadas ni por el principio de prudencia ni por una mejor aproximación a la realización de la variable.

privado, puesto que en ambas han aparecido dos sesgos importantes consecutivos en los últimos ejercicios.

Cuadro 5.3. Sesgo de las previsiones

Variación anual salvo indicación de lo contrario

	2018		2019		2020		2021		2022	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real
1. PIB real	2,7	2,6	2,2	2,0	-9,2	-10,8	6,5	5,1	4,3	5,5
2. PIB nominal	4,3	3,6	3,9	3,6	-10,1	-9,9	7,8	7,4	8,5	10,0
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado	2,0	2,3	1,9	1,1	-8,8	-12,1	7,3	4,6	4,1	4,4
4. Gasto en consumo final de las AAPP.	1,1	2,1	1,9	2,3	2,5	3,8	2,5	3,1	2,0	-0,7
5. Formación bruta de capital fijo	4,7	5,3	4,0	1,8	-25,5	-11,4	10,3	4,3	9,3	4,6
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,2
7. Exportación de bienes y servicios	4,8	2,3	2,7	2,6	-27,1	-20,2	9,2	14,7	7,8	14,4
8. Importación de bienes y servicios	4,1	3,5	3,1	1,2	-31,0	-15,8	10,3	13,9	9,1	7,9
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	2,3	2,8	2,3	1,4	-9,7	-8,5	6,7	4,1	4,6	3,3
10. Variación de existencias	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,2
11. Saldo exterior	0,4	-0,3	-0,1	0,5	0,5	-2,0	-0,2	0,5	-0,3	2,4
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	1,5	1,0	1,6	1,6	-1,0	1,1	1,2	2,2	4,0	4,3
2. Deflactor del consumo privado	1,4	1,6	1,2	1,2	-1,5	0,2	0,8	1,9	6,1	6,8
3. Deflactor del consumo público	1,1	1,1	2,0	1,9	1,8	1,4	0,9	2,1	3,1	6,0
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	2,4	1,9	2,5	4,8	-2,6	1,6	1,7	1,9	5,7	6,7
5. Deflactor de las exportaciones (b. y ss.)	1,2	1,2	1,5	0,3	-2,4	-0,9	3,6	6,8	8,5	14,3
6. Deflactor de las importaciones (b. y ss.)	1,3	3,1	1,6	1,2	-2,4	-2,2	2,8	8,1	12,1	22,3
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total	2,6	2,1	2,0	2,1	-5,2	-4,2	2,0	2,4	2,6	2,8
2. PETC	2,5	2,5	2,1	2,3	-9,7	-7,5	4,0	6,6	3,0	3,8
3. horas efectivamente trabajadas	2,0	2,8	2,7	1,5	-9,7	-10,4	7,6	7,0	3,4	4,1
4. Productividad por ocupado	0,1	0,4	0,2	-0,1	-4,2	-7,0	4,4	2,7	1,7	2,6
5. Productividad por PETC	0,2	0,1	0,1	-0,3	0,5	-3,6	2,4	-1,4	1,3	1,6
6. Productividad por hora trabajada	0,7	-0,2	-0,4	0,5	0,5	-0,5	-0,9	-1,8	0,8	1,3
7. Remuneración por asalariado	1,2	0,8	2,1	2,0	2,0	1,4	0,9	-0,6	3,2	2,0
8. Coste Laboral Unitario	1,0	0,8	1,9	2,3	1,5	5,2	-1,5	0,8	1,9	0,4
9. Remuneración de asalariados	3,8	4,1	4,3	4,7	-8,0	-5,4	4,4	5,4	6,9	6,5
10. Tasa de desempleo	15,5	15,3	13,8	14,1	19,0	15,5	15,2	14,8	12,8	12,9
Saldos sectoriales % del PIB										
1. Capacidad de fin. frente al resto del mundo	1,9	1,5	1,2	2,3	1,8	1,1	2,2	1,9	1,0	1,5
Saldo de operaciones corrientes	1,7	0,9	0,7	2,0	1,4	0,7	0,4	1,0	-0,4	0,6
- Saldo de bienes y servicios	2,9	2,0	1,8	2,8	3,6	1,5	1,5	1,5	0,0	1,4
- Saldo de rentas primarias y transf.corrientes	-1,2	-1,0	-1,1	-0,8	-2,2	-0,8	-1,2	-0,6	-0,4	-0,8
- Cuenta de capital	0,2	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	1,8	0,9	1,4	0,9
2. Capacidad de fin. del sector privado	4,2	3,9	3,2	5,2	12,1	12,1	10,6	8,8	6,0	6,3
3. Capacidad de fin. del sector público	-2,2	-2,5	-2,0	-2,8	-10,3	-11,0	-8,4	-6,9	-5,0	-4,8

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Cuadro 5.4. Previsiones con sesgos importantes

Variación anual salvo indicación de lo contrario

	2018		2019		2020		2021		2022	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real
1. PIB real	2,7	2,6	2,2	2,0	-9,2	-10,8	6,5	5,1	4,3	5,5
2. PIB nominal	4,3	3,6	3,9	3,6	-10,1	-9,9	7,8	7,4	8,5	10,0
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado	2,0	2,3	1,9	1,1	-8,8	-12,1	7,3	4,6	4,1	4,4
4. Gasto en consumo final de las AAPP.	1,1	2,1	1,9	2,3	2,5	3,8	2,5	3,1	2,0	-0,7
5. Formación bruta de capital fijo	4,7	5,3	4,0	1,8	-25,5	-11,4	10,3	4,3	9,3	4,6
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,2
7. Exportación de bienes y servicios	4,8	2,3	2,7	2,6	-27,1	-20,2	9,2	14,7	7,8	14,4
8. Importación de bienes y servicios	4,1	3,5	3,1	1,2	-31,0	-15,8	10,3	13,9	9,1	7,9
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	2,3	2,8	2,3	1,4	-9,7	-8,5	6,7	4,1	4,6	3,3
10. Variación de existencias	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,2
11. Saldo exterior	0,4	-0,3	-0,1	0,5	0,5	-2,0	-0,2	0,5	-0,3	2,4
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	1,5	1,0	1,6	1,6	-1,0	1,1	1,2	2,2	4,0	4,3
2. Deflactor del consumo privado	1,4	1,6	1,2	1,2	-1,5	0,2	0,8	1,9	6,1	6,8
3. Deflactor del consumo público	1,1	1,1	2,0	1,9	1,8	1,4	0,9	2,1	3,1	6,0
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	2,4	1,9	2,5	4,8	-2,6	1,6	1,7	1,9	5,7	6,7
5. Deflactor de las exportaciones (b. y ss.)	1,2	1,2	1,5	0,3	-2,4	-0,9	3,6	6,8	8,5	14,3
6. Deflactor de las importaciones (b. y ss.)	1,3	3,1	1,6	1,2	-2,4	-2,2	2,8	8,1	12,1	22,3
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total	2,6	2,1	2,0	2,1	-5,2	-4,2	2,0	2,4	2,6	2,8
2. PETC	2,5	2,5	2,1	2,3	-9,7	-7,5	4,0	6,6	3,0	3,8
3. horas efectivamente trabajadas	2,0	2,8	2,7	1,5	-9,7	-12,1	7,6	7,0	3,4	4,1
4. Productividad por ocupado	0,1	0,4	0,2	-0,1	-4,2	-7,0	4,4	2,7	1,7	2,6
5. Productividad por PETC	0,2	0,1	0,1	-0,3	0,5	-3,6	2,4	-1,4	1,3	1,6
6. Productividad por hora trabajada	0,7	-0,2	-0,4	0,5	0,5	-0,5	-0,9	-1,8	0,8	1,3
7. Remuneración por asalariado	1,2	0,8	2,1	2,0	2,0	1,4	0,9	-0,6	3,2	2,0
8. Coste Laboral Unitario	1,0	0,8	1,9	2,3	1,5	5,2	-1,5	0,8	1,9	0,4
9. Remuneración de asalariados	3,8	4,1	4,3	4,7	-8,0	-5,4	4,4	5,4	6,9	6,5
10. Tasa de desempleo	15,5	15,3	13,8	14,1	19,0	15,5	15,2	14,8	12,8	12,9
SalDOS sectoriales % del PIB										
1. Capacidad de fin. frente al resto del mundo	1,9	1,5	1,2	2,3	1,8	1,1	2,2	1,9	1,0	1,5
Saldo de operaciones corrientes	1,7	0,9	0,7	2,0	1,4	0,7	0,4	1,0	-0,4	0,6
- Saldo de bienes y servicios	2,9	2,0	1,8	2,8	3,6	1,5	1,5	1,5	0,0	1,4
- Saldo de rentas primarias y transf.corrientes	-1,2	-1,0	-1,1	-0,8	-2,2	-0,8	-1,2	-0,6	-0,4	-0,8
- Cuenta de capital	0,2	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	1,8	0,9	1,4	0,9
2. Capacidad de fin. del sector privado	4,2	3,9	3,2	5,2	12,1	12,1	10,6	8,8	6,0	6,3
3. Capacidad de fin. del sector público	-2,2	-2,5	-2,0	-2,8	-10,3	-11,0	-8,4	-6,9	-5,0	-4,8

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

6. Marco institucional y calidad de las finanzas públicas

6.1. Marco reglamentario fiscal

El marco fiscal de la Unión Europea se encuentra actualmente en una fase de transición. Tras tres años activa, la cláusula general de escape se desactivará a finales de 2023, al tiempo que se avanza en las negociaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE.

La Comisión Europea acaba de presentar su propuesta legislativa para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE. El Consejo ECOFIN definió en marzo de 2023 las áreas en las que ya existe convergencia de puntos de vista entre los Estados miembros y ha indicado su intención de concluir este mismo año los trabajos legislativos.

Durante esta fase de transición en la que siguen en marcha las negociaciones sobre la reforma de la gobernanza económica, la Comisión ha publicado también orientaciones para guiar la política fiscal en 2024 y proporcionar a los Estados miembros indicaciones de cara a la actualización de los Programas de Estabilidad 2023-2026. En este sentido, el ciclo de supervisión presupuestaria de 2024 reflejará el espíritu de las orientaciones de la Comisión sobre la reforma de la gobernanza económica, toda vez que se garantiza la consistencia con la legislación actualmente en vigor bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Con la desactivación de la cláusula general de escape tras tres años de vigencia, retornarán los requisitos fiscales cuantitativos. De este modo, los Estados miembros deben fijar objetivos fiscales que cumplan con el criterio de déficit, en particular, asegurando que su déficit público se sitúa por debajo del 3% del PIB dentro del horizonte del Programa de Estabilidad (2023-2026). Asimismo, deben garantizar el cumplimiento del nuevo criterio de deuda del marco reformado, con una reducción plausible y continuada de la ratio de deuda pública sobre el PIB en el medio plazo.

6.2. Calidad de las finanzas públicas

Para que una política fiscal sea considerada como óptima es necesario combinar el apoyo social y económico con la necesaria sostenibilidad de las finanzas públicas. Para contribuir a este fin se están desarrollando distintos ejercicios de mejora de la calidad de las finanzas públicas, tanto en el lado de los gastos como en el lado de los ingresos.

En lo que respecta al propósito de las administraciones públicas de mejorar la calidad del gasto público, resulta crucial implementar una cultura de evaluación sistemática y continua, que tenga reflejo en procesos de revisión del gasto público en los diferentes niveles de la administración, siendo este uno de los compromisos asumidos por nuestro país en el PRTR, de manera que el componente 29 “Mejora de la eficacia del gasto público” del Plan, incluye, como Reforma 1, el proceso de revisión y evaluación del gasto público.

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

En primer lugar, el componente 27 titulado “Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal” se estructura en dos bloques: uno con medidas expresamente dirigidas a la lucha contra el fraude fiscal; y otro, que pivota sobre la asistencia al contribuyente, y que tiene por objeto la prevención del mismo.

En segundo lugar, el componente 28, denominado “Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI,” tiene como objetivo contribuir a la recuperación económica de España, orientando la reforma del sistema tributario al crecimiento económico, del empleo y la competitividad.

6.2.1. Mejora de la eficacia del gasto público

El componente 29 (C29) del Plan, bajo la denominación *Mejora de la eficacia del gasto público*, se encuentra integrado en la política palanca 10, *Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible*. En tal sentido, el C29 contempla la realización de tres reformas que inciden tanto en la evaluación como en el alineamiento del gasto público que, a través de la información que se incorpora al proceso de toma de decisiones, tendrán como impacto último una mejora de la composición y calidad del gasto.

Estas tres reformas son:

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

El proceso de revisión y evaluación del gasto público

La mejora de la calidad del gasto público continúa siendo un objetivo primordial dentro de las administraciones públicas y, para ello, sigue siendo fundamental seguir profundizando en la cultura de la evaluación continua y sistemática de los procesos de revisión del gasto público que se instauró el año pasado a través de la Reforma 1 del componente 29 *Mejora de la eficacia del gasto público*, como uno de los compromisos asumidos en el Plan.

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

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

A través de la publicación de la Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023, se continúa con el compromiso iniciado en el año anterior por parte de la Administración central y de la Seguridad Social de supervisar, a lo largo del ciclo presupuestario, las recomendaciones basadas en las revisiones del gasto y las medidas adoptadas, incorporando en el ciclo presupuestario los resultados de los procesos de revisión y evaluación del gasto público realizados en el ámbito del Sector Público Estatal por la AIReF.

Además, la “Unidad de coordinación y seguimiento de los procesos de revisión y evaluación integral del gasto público”, creada en el seno del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en cumplimiento con lo previsto en el hito 401 del Plan, ha elaborado y publicado el segundo *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (Spending Reviews)*, de acuerdo con el principio de cumplir o explicar, afianzando las revisiones del gasto como parte instrumental de un ciclo de eficacia, reforzando asimismo la Buena Gobernanza pública.

El primer *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (Spending Reviews)* fue publicado el 31 de marzo de 2022 siendo objeto de estudio y valoración por parte de la Comisión Europea. Como consecuencia de las aportaciones recibidas, en diciembre de 2022, se elaboró un *Anexo de Actualización del informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (Spending Reviews) 2022*.

En la actualización de diciembre de 2022, así como en el segundo *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público*, publicado el 31 de marzo de 2023, se ha optado por adaptar aún más la categorización de las respuestas de los centros gestores al contenido literal de la descripción del Hito 401 recogida en el Anexo CID.

En consecuencia, se rediseñó la categorización de las respuestas de los centros gestores, con las siguientes tres alternativas posibles:

- a. *Propuesta implementada*: si la recomendación ha sido implementada en su totalidad, debiendo indicarse en este caso las medidas adoptadas.
- b. *Propuesta rechazada*: si la recomendación no ha sido implementada cuando los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones no estén de acuerdo con ella, debiendo incluir una justificación adecuada.
- c. *Propuesta en proceso*: esta respuesta recoge todos los supuestos del informe de seguimiento en que la recomendación está parcialmente implementada, así como aquellos casos en que no está implementada aún, ya sea porque está en valoración por parte del ministerio, o porque hay medidas pendientes de adoptar para su plena implementación.

Así, las recomendaciones cuya respuesta sea “en proceso” continúan siendo objeto de seguimiento por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública en los sucesivos informes de seguimiento a publicar, en tanto éstas no hayan sido plenamente implementadas o rechazadas.

Por lo tanto, el segundo Informe de seguimiento tiene su punto de partida en los resultados alcanzados tanto en el informe de seguimiento de 2022 como en la actualización de diciembre de ese año, cuyo alcance abarcó los *spending reviews* cuyos resultados, a la fecha de su publicación, habían sido concluidos y presentados por la AIReF; en particular los 11 estudios correspondientes a las Fases I y II del primer ciclo de revisión 2018-2020.

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

Con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de junio de 2021, por el que se formaliza el lanzamiento de la tercera fase del proceso de revisión del primer ciclo 2018-2021, se cumplió la segunda previsión del componente 29. Esta tercera fase del proceso de revisión del gasto de las Administraciones Públicas encargado a la AIReF incorpora dos nuevos *Spending Reviews* (los instrumentos financieros a disposición del sector público para apoyar los sectores productivos; y la gestión de los residuos urbanos) que serán objeto de publicación este año.

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

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

- Gasto derivado de la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo
- Prestaciones (ingreso mínimo vital y prestación por incapacidad temporal)
- Ayuda Oficial al Desarrollo
- Instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos (complementario al anterior *Spending Review*)
- Políticas de empleo
- Marco Financiero Plurianual 2014-2020

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

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

El Real Decreto 793/2021, de 14 de septiembre, por el que se modificó el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, aprobado por el

Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, estableció **la creación de una división destinada a la evaluación del gasto público dotándola de los recursos necesarios para llevar a cabo su labor de revisión del gasto de una manera sistemática, con el objetivo de dar permanencia a los ejercicios de *Spending Reviews*.**

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

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

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

- a. Análisis institucional
- b. Análisis técnico

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

El Gobierno español ha situado la Agenda 2030 como una de las referencias de la política económica y social desplegada desde mediados de 2018. Prueba de este compromiso con la Agenda 2030 es la inclusión expresa del informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dentro del paquete de reformas del componente 29 (Mejora de la eficacia del gasto público) del PRTR. En concreto, la reforma 2 de este componente *“busca atraer a primera línea de discusión e inversión los objetivos sostenibles y sociales impulsados por las Naciones Unidas en la Agenda 2030, contribuyendo de esta forma a armonizar el uso de los recursos públicos y los objetivos sectoriales con los objetivos más amplios del desarrollo sostenible y situando el informe de alineamiento como uno de los pilares de información y análisis que, integrado en el proceso normalizado de toma de decisiones, contribuye a mejorar la composición y calidad del gasto público”* ²¹.

El informe de alineamiento con los ODS que acompaña a los PGE para 2023 refrenda este compromiso que pivota sobre los tres grandes ejes del desarrollo sostenible: una agenda social centrada en las personas; la transición verde, justa y ecológica; y la transformación hacia un modelo de crecimiento económico equilibrado, inclusivo y sostenible que garantiza la prosperidad presente y futura de nuestra sociedad.

En el informe de 2023 se ha seguido avanzando en el análisis de contenidos y presentación de resultados. En particular, se consolidan los progresos realizados en

²¹ Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023. Informe de alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

años anteriores a través de dos líneas de actuación o mejora cuya definición ha contado con la asistencia técnica desarrollada en el marco del programa *Structural Report Support Programme* de la Comisión Europea. La primera de ellas va dirigida a reforzar la integridad de la información numérica y textual que constituye la base de este informe y a profundizar en el contenido analítico del mismo. Destacan entre otras mejoras: nuevo enfoque en el análisis de sinergias que se producen entre los distintos ODS; estandarización de la información presentada en el análisis individual de cada ODS; y análisis de la contribución de los programas presupuestarios descendiendo en lo posible a nivel de metas. Este último aspecto ha servido además de base para garantizar la coherencia entre el informe de alineamiento con los ODS y el informe de alineamiento con la Transición Ecológica que acompaña por primera vez al proyecto de Presupuestos Generales del Estado. La segunda línea de actuación se ha dirigido a dotar de mayor transparencia y visibilidad a los resultados del informe, mejorando la presentación a través de la página web de la administración presupuestaria del ministerio de Hacienda y Función Pública, así como promoviendo actividades de divulgación.

De cara a próximos años se van a seguir introduciendo diversas mejoras, en particular en materia de publicación, acceso y comunicación a través la web de la administración presupuestaria, así como en el desarrollo de parámetros comunes en las plataformas informáticas de elaboración de los distintos informes transversales, dirigido tanto a estandarizar las metodologías empleadas como a identificar sinergias entre los distintos informes.

Por último, cabe destacar el trabajo que se está realizando con el propósito de **elaborar una taxonomía** que permita clasificar e identificar el conjunto de programas presupuestarios. Además, se tiene previsto ampliar el ámbito objetivo del análisis de **alineamiento incorporando los beneficios fiscales**.

6.2.3. Alineamiento de los PGE con la Transición Ecológica

En la línea de transparencia en la presentación de la información de carácter presupuestario, y para cumplir con el compromiso asumido en el Componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, orientado a la mejora de la eficacia del gasto público, entre la documentación que acompañó al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 (PLPGE) se incluyó por primera vez de un Informe de alineamiento con la Transición Ecológica en su dimensión verde, con la finalidad de impulsar y consolidar la presupuestación con perspectiva medioambiental en España como un pilar fundamental en el ámbito de la sostenibilidad del sector público.

El propósito general del informe es evaluar el alineamiento del PLPGE con el marco de referencia de la transición ecológica de la Unión Europea a medio plazo, los objetivos de descarbonización y el cumplimiento del Pacto Verde Europeo. Para ello se ha realizado la identificación y catalogación de las políticas de gasto que contribuyen

al logro de los compromisos medioambientales, haciendo una estimación de los recursos públicos que se destinan a su cumplimiento.

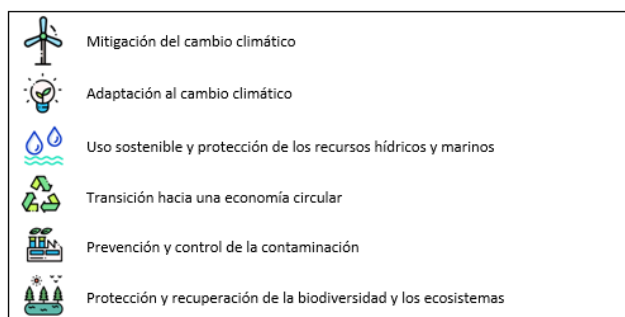
La evaluación de los gastos desde una perspectiva “verde” es clave a la hora de considerar los efectos que sobre el clima y el medioambiente se pueden derivar de la asignación de recursos a unas partidas o a otras. En este sentido, el informe de alineamiento con la Transición Ecológica se presenta como una herramienta útil en el diseño de las políticas públicas y en el proceso de toma de decisiones que culminen en el cumplimiento de los compromisos climáticos nacionales e internacionales.

Con este fin presente, y tal y como dicta la Orden Ministerial de elaboración de los PGE 2023, se conformó el Grupo de Trabajo para la elaboración del informe integrado por representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de la Dirección General de Presupuestos. A través de esta colaboración se diseñó la metodología de estudio, se recopiló la información necesaria de los departamentos ministeriales en relación con sus programas de gasto y se extrajeron los principales resultados que quedan plasmados en el informe.

Asimismo, se contó inicialmente con la asistencia de la Comisión Europea en el marco del Instrumento de Apoyo Técnico de la DG Reform (TSI) a través del Proyecto “EU Green Budgeting Training”, donde se orientó acerca de las tendencias de Presupuestación Verde en la Unión Europea y el Marco Europeo de Referencia de la Presupuestación Verde (GBRF). El proyecto se desarrolló por Expertise France a través del Institute For Climate Economic (I4CE) en colaboración con la Dirección General para el Apoyo a Reformas Estructurales de la Comisión (DG Reform).

En cuanto al ámbito de análisis del informe, se han excluido ciertos gastos que, por su naturaleza, no guardan relación con los objetivos medioambientales y cuya inclusión podría desvirtuar los datos. Entre los gastos excluidos del ámbito de estudio se encuentran los de personal, financieros y la deuda pública, así como las políticas de pensiones, desempleo y otro gasto social y las relaciones financieras con entidades territoriales. De la aplicación de estas exclusiones surge el concepto de “gasto computable”, que es el que ha sido considerado para su análisis.

A partir de los datos proporcionados por los departamentos ministeriales, se han clasificado los programas presupuestarios según su grado de contribución (“alineamiento”) a cada uno de los seis objetivos climáticos y medioambientales definidos en el informe. Se ha tomado como referencia la clasificación realizada en el Reglamento UE 2020/852, de 18 de junio, en el que se establecen las bases de la taxonomía europea para actividades sostenibles. En esta norma se contemplan seis grandes objetivos (ejes) climáticos y medioambientales, sobre los que se ha realizado el alineamiento de los programas presupuestarios del Proyecto de Ley PGE 2023:



Fuente: Informe de alineamiento de los PGE con la transición ecológica

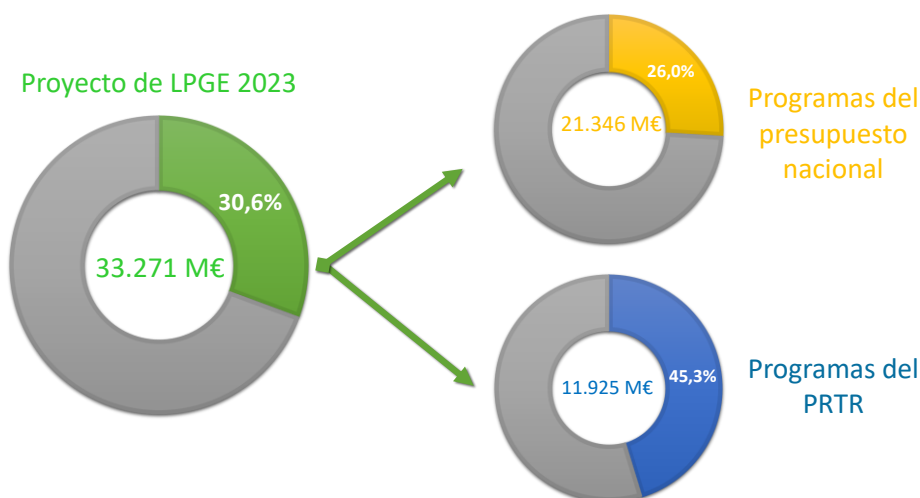
En el informe se destacan las importantes sinergias que se han encontrado entre los seis objetivos medioambientales, ya que la mayoría de los programas verdes, más de un 90%, cuentan con actuaciones que afectan positivamente a más de un eje. Los principales objetivos interrelacionados entre sí son los de mitigación y adaptación al cambio climático, junto con la transición a una economía circular.

Por agregación del alineamiento de los programas, se ha obtenido el porcentaje de contribución de cada política a los objetivos. De entre las mismas destacan las de “Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes”, “Subvenciones al Transporte”, “Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación”, e “Industria y Energía”, en las que más de la mitad de su gasto computable contribuye positivamente a alguno de los seis objetivos medioambientales.

Hay que subrayar asimismo la importante aportación del Plan, en coherencia con el carácter transversal con el que cuenta la transición ecológica en este instrumento y cuyo espíritu impregna todo el plan. Entre los fines del propio Plan se encuentran la reorientación del modelo productivo y el impulso de la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la movilidad, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular, las soluciones basadas en la naturaleza y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos.

A continuación, en el siguiente gráfico, se recoge el importe estimado de la contribución a los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático distribuido entre los programas del presupuesto nacional y los del Plan.

Gráfico 37. La lucha contra el cambio climático en el PLPGE 2023



Importe estimado de la contribución a los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático

Fuente: Informe de alineamiento de los PGE con la transición ecológica

Para la próxima edición del informe, se añadirá una identificación y evaluación de los gastos perjudiciales para el medioambiente (dimensión marrón), en cumplimiento del segundo hito de la Reforma 3 del Componente 29 del Plan. Junto a esta, otras líneas de actuación que se contemplan para el desarrollo futuro del informe, comprenden ampliar el ámbito objetivo del análisis de impacto incluyendo, entre otros, beneficios fiscales y avanzar también en el ámbito subjetivo incluyendo otras entidades, como las principales empresas públicas.

6.2.4. Prevención y lucha contra el fraude fiscal

El componente 27 del Plan gira en torno a la prevención del fraude fiscal, el incremento de la eficacia del control tributario y la mejora del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, a los avances en el cumplimiento cooperativo, y a las acciones adoptadas en ámbito internacional. La implantación de las reformas asociadas servirá por tanto para mejorar la justicia tributaria y la eficacia recaudatoria del sistema tributario, así como para profundizar en la reducción del fraude fiscal, la economía sumergida y la litigiosidad en materia tributaria.

Estas medidas se estructuran en dos bloques: uno con medidas expresamente dirigidas a la lucha contra el fraude fiscal; y otro que pivota sobre la asistencia al contribuyente y que tiene por objeto la prevención del mismo.

Respecto al primer bloque cabe destacar la Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude, aprobada en cumplimiento del hito 376, cuyos efectos en este tiempo desde su aprobación han sido evaluados positivamente en el marco del hito 377. En cuanto a las iniciativas de asistencia al contribuyente, destaca la implantación de un nuevo modelo de asistencia integral en la Agencia Tributaria a través de las ADI

(administración digital integral) como plataformas dirigidas a prestar servicios de información y asistencia por medios electrónicos mediante la utilización de canales de comunicación no presenciales.

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

El Componente 28 del Plan tiene como cometido contribuir a la recuperación económica de España, orientando la reforma del sistema tributario al crecimiento económico, del empleo y la competitividad. Una vez establecida la necesidad de favorecer el crecimiento económico, los objetivos reconocidos en este Componente son plurales: equidad, medioambiente, igualdad de género y coadyuvar a las políticas públicas de interés general.

Así, los aspectos recaudatorios, determinantes para lograr la consolidación de las finanzas públicas, se deben compatibilizar con el estímulo del crecimiento económico y la reforma del sistema tributario debe contribuir a la consolidación de las finanzas públicas, pero siempre considerando la necesidad de fomentar el crecimiento económico y midiendo los tiempos para no perjudicar la recuperación económica. Por otro lado, en estos momentos resulta también imprescindible responder adecuadamente a la situación coyuntural, con medidas específicas al respecto.

Cabe señalar que en los últimos años se ha producido una reducción significativa del diferencial negativo de ingresos en relación con la Unión Europea, en línea con lo señalado en dicho Componente.

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

En este marco, la adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI viene conllevando un conjunto de medidas, de las cuales se destacan:

- Las medidas adoptadas en modernización del sistema fiscal para hacerlo más progresivo y sostenible, con un análisis de beneficios fiscales y la creación de un comité de personas expertas para la reforma fiscal. Así, se ha dado cumplimiento al hito 386, con la publicación de las recomendaciones relativas a 15 beneficios fiscales; y al hito 388, con la publicación del Libro Blanco elaborado por el citado comité.
- Las medidas que contribuyen a la transición ecológica, como el establecimiento del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, la creación del Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, y la modificación del Impuesto sobre los Gases Fluorados

de Efecto Invernadero, llevados a cabo en cumplimiento de los hitos 389 y 391.

- Las medidas asociadas a la transformación digital y relativas a las transacciones financieras, con dos impuestos recientemente creados: el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre Transacciones Financieras, en cumplimiento de los hitos 392 y 393.
- El establecimiento de gravámenes temporales al sector energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, y la creación del nuevo Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, en el marco de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, y otras medidas adoptadas en consolidación de la sostenibilidad de las cuentas Públicas, en el marco de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

Anexo 1: Metodología, modelos económicos y supuestos subyacentes a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en el Programa de Estabilidad

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

Anexo 2: Actualización del impacto macroeconómico del Plan de Recuperación

El impacto macroeconómico del Plan de Recuperación se transmite a través de dos canales: las 110 inversiones impulsan la demanda agregada y las 102 reformas estructurales buscan aumentar el crecimiento de la economía española en el medio y largo plazo

Con el objetivo de monitorizar el impacto de las inversiones vinculadas a los proyectos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ha desarrollado una herramienta que permite explotar diariamente la información disponible en las bases de datos públicas (Plataforma de Contratación del Sector Público y la Base de Datos Nacional de Subvenciones). Con la información diaria de ejecución directa de convocatorias hacia hogares y empresas disponible a través de la herramienta ELISA se revisa al alza la estimación en 2020 del impacto macroeconómico de las inversiones, que habrían generado un aumento del 1,3% del nivel PIB. El impacto macroeconómico de la senda de inversiones se estima con el modelo de equilibrio general EREMS, que es un modelo dinámico, estocástico de equilibrio general (DSGE) específicamente calibrado para la economía española, y que permite evaluar el impacto macroeconómico de medidas de política económica.

Partiendo de los ritmos de ejecución y convocatorias ya observados hasta la fecha, se ha actualizado la proyección de las inversiones hasta 2026 lo que permite estimar una senda de impacto macroeconómico de las inversiones del Plan en los próximos años (barra azul oscura en el Gráfico 38) Para esta proyección se ha tenido además en cuenta que el montante final del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia asignado a España tras la revisión de los datos que se utilizan para el criterio del cálculo de la envolvente.

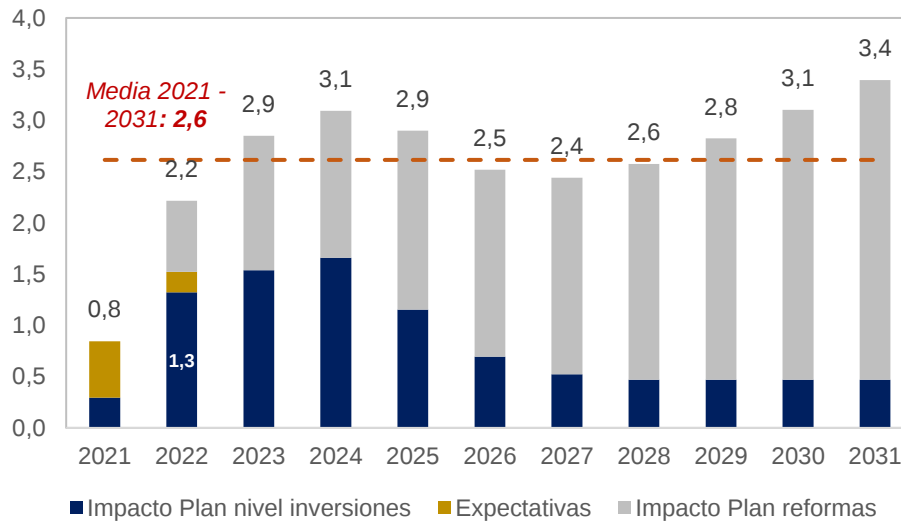
La aprobación del Plan en la primavera de 2021 en el que se incluía un primer programa de ejecución de inversiones y reformas, junto con el desembolso de la prefinanciación en julio de 2021 generaron un importante efecto expectativas en la economía española en un momento de fuerte incertidumbre. Su aprobación permitió una acción coordinada a nivel europeo, movilizando un importante volumen de recursos hacia los Estados miembros. Para captar el efecto anticipado de estas inversiones se ha estimado un modelo estructural simplificado de la economía española y de la zona euro en el que se supone que los hogares adaptan sus decisiones de consumo a las expectativas de crecimiento, adelantando parte del aumento de PIB esperado.

Las reformas estructurales aprobadas en los últimos trimestres pretenden, desde distintos ámbitos de actuación, modernizar el tejido productivo y la administración, con el fin de lograr un crecimiento más sostenible a largo plazo. El objetivo de las reformas es que España se alinee con los países más avanzados en cuanto a clima de negocios, impulso del emprendimiento, eficiencia de la administración pública y sistema de formación y recualificación a lo largo de toda la vida laboral. El impacto de estas reformas se ha estimado haciendo uso de los modelos REMS, EREMS y QUEST R&D. Cada uno de los modelos permite simular distintas especificidades de la economía española.

En conjunto, se estima que el Plan de Recuperación generará 2,6 puntos de PIB adicionales en promedio al año entre 2021 y 2031.

Gráfico 38. Impacto del Plan de Recuperación en el PIB

Puntos porcentuales de PIB respecto a la senda inercial



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Anexo 3: Importes a excluir del indicador del gasto

Cuadro 6.1. Importes a excluir del indicador del gasto

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	<i>Nivel</i>	<i>% del PIB</i>				
Gasto en Programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE*	8.939	0,7	0,7	0,5	0,3	0,5
Formación bruta de capital fijo financiada con fondos europeos*	6.631	0,5	0,7	0,3	0,2	0,2
Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	3.159	0,2	0,2	0,1	0,0	-0,1
Efectos de medidas discrecionales de ingresos	1.317	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Gasto de intereses	31.595	2,4	2,4	2,6	2,7	2,9

* Incluye REACT, pero no MRR

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública