

## 4.B.24 : LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN ESPAÑA.

### INTRODUCCION

▪ **Enganche:**

- ALFRED MARSHALL, en sus *Principios de Economía* (1890) define la economía como *la ciencia de la vida diaria en lo que respecta a las acciones humanas tomadas para alcanzar un nivel máximo de bienestar*.
  - Esta definición nos muestra cómo uno de los principios subyacentes a la reflexión económica, pero particularmente enfatizado en la teoría neoclásica, es el del **individualismo metodológico**<sup>1</sup>. Se contempla el objeto de la teoría como una *realidad social compuesta de individuos que se interrelacionan en economías descentralizadas*.
- En su objetivo fundamental de comprender y predecir el funcionamiento de los mercados, la **microeconomía** examina el comportamiento de dos agentes fundamentales: *consumidores y productores*<sup>2</sup>.
- Desde un *punto de vista positivo*, el resultado de la interrelación de los agentes constituye el equilibrio de mercado. Otro análisis adicional sería estudiar no solo cuál es este equilibrio de mercado sino, desde un *enfoque normativo*, **valorar la deseabilidad** del mismo.
- La **economía del bienestar** está ligada a este enfoque normativo.
  - Concretamente, las **funciones** de la economía del bienestar son<sup>3</sup>:
    - a. *Proporcionar instrumentos para valorar la deseabilidad social* de los estados alternativos, caracterizados por una asignación de recursos y una distribución de la renta. En principio, valorar esos estados alternativos requiere hacer juicios de valor explícitos sobre los mismos.
    - b. *Proporcionar normas de política económica* que permitan maximizar el bienestar social (alcanzar el estado o estados realizable socialmente más preferidos).

▪ **Relevancia:**

- La comparación de diferentes alternativas es algo vital, ya que nos permite:
  - Por un lado, valorar si el resultado al que conduce un sistema económico es apropiado o mejorable.
  - Por otro lado, valorar si una política económica que cambie la situación inicial es deseable.
- Como afirmó ATKINSON, el gran teórico de la desigualdad del siglo XX, la ciencia económica no existe sólo para describir el comportamiento humano y satisfacer la

---

<sup>1</sup> El *individualismo metodológico* es un método ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Sostiene que todos los fenómenos sociales — estructura y cambios — son en principio explicables por elementos individuales, es decir, por las propiedades de los individuos, como pueden ser sus metas, sus creencias y sus acciones. Sus defensores lo ven como una filosofía-método destinada a la explicación y comprensión amplia de la evolución de toda la sociedad como el agregado de las decisiones de los particulares. En principio es un reduccionismo, es decir, una reducción de la explicación de todas las grandes entidades con referencias en las más pequeñas.

<sup>2</sup> No hay que olvidar que la microeconomía contemporánea contempla esta separación estricta entre consumidores y productores como “una hipersimplificación del proceso por el que los bienes se compran y se consumen” (EKELUND y HÉBERT, 2013). Ejemplos que muestran el desdibujado de esta frontera son las “tecnologías del consumo”, es decir, la aplicación de la teoría de la producción a las decisiones de consumo, como son el enfoque de características de KEVIN LANCASTER, la economía doméstica de GARY BECKER, la producción doméstica de REUBEN GRONAU o la economía de la información de GEORGE J. STIGLER (la información sobre los bienes de consumo, como bien económico o costoso, obliga a un proceso de búsqueda que debe combinarse con el bien de consumo físico).

Además, la microeconomía también estudia a otros agentes como las instituciones financieras o el Estado.

<sup>3</sup> Siguiendo a ANNA KOUTSOYANNIS (“Modern Microeconomics”), las tareas de la teoría económica del bienestar son:

- a) Demostrar que en el estado actual  $W < W^*$ , y
- b) Sugerir las formas de elevar  $W$  hacia  $W^*$ .

curiosidad y la vanidad de los economistas, sino para emitir recomendaciones y diseñar y valorar políticas que contribuyan a mejorar la vida de los ciudadanos<sup>4</sup>.

- Por ello, la economía del bienestar forma parte del “corazón” de la ciencia económica y como tal, debe ocupar un lugar preeminente en la formación de un economista y más aún de un *policy-maker*.

#### ▪ **Contextualización:**

- La rama de la teoría económica que estudia la intervención del Estado en la economía, los efectos de dicha intervención sobre el bienestar social y la toma de decisiones del sector público es la **Teoría de la Hacienda Pública** o, como se le denomina cada vez con más frecuencia, la **economía pública**.
- Frente al laissez faire propugnado por los clásicos, la Economía del Bienestar abre la puerta a la intervención pública en la economía para corregir aquellas situaciones en las que el mercado no funciona de forma adecuada. Para MUSGRAVE, la intervención se justifica en base a tres motivos principales que originan a su vez las **3 principales funciones del sector público**:
  - 1) Motivos de eficiencia: Para corregir fallos de mercado como la existencia de externalidades, bienes públicos, información imperfecta o competencia imperfecta. Es decir, en ejercicio de la *función asignativa*.
  - 2) Motivos de equidad: Para conseguir una redistribución más equitativa de la renta. Es decir, en ejercicio de la *función redistributiva*.
  - 3) Motivos de estabilización: Para conseguir una senda de crecimiento estable y reducir las fluctuaciones cíclicas de la economía. Es decir, en ejercicio de la función estabilizadora.
    - Estas 3 funciones no han recibido siempre el mismo grado de atención. De hecho, hasta los años 40 las *funciones redistributiva* y *estabilizadora* fueron, en cierto modo, desatendidas.
    - Sin embargo, a partir de entonces, con el auge del pensamiento keynesiano, tiene lugar en los países desarrollados el desarrollo del Estado del Bienestar.
- Para conseguir sus objetivos de eficiencia, equidad y estabilización el sector público actúa básicamente de 2 formas:
  - *Actividades no financieras*, como la regulación o la producción de bienes y servicios por medio de empresas públicas.
  - *Actividades financieras*:
    - La realización de gastos asociados a las funciones del sector público.
    - La obtención de los ingresos necesarios para hacer frente a esos gastos.
- Los ingresos y gastos necesarios para realizar sus actividades se consagran en el **presupuesto**, un instrumento de *ordenación* y *planificación*.

#### ▪ **Problemática:**

- El objetivo de esta exposición será analizar en profundidad los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en España.

<sup>4</sup> «El principal motivo del análisis económico es contribuir a la mejora social»

ARTHUR CECIL PIGOU (*Economics of Welfare*, 1920)

**■ Estructura:****1. ¿QUÉ SON LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (PGE)?: CARACTERÍSTICAS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN**

- 1.1. Características generales de los PGE
- 1.2. Ámbito de aplicación de los Presupuestos Generales del Estado consolidados

**2. MARCO JURÍDICO DE LOS PGE**

- 2.1. Delimitación de competencias
- 2.2. Fundamentos jurídicos
  - 2.2.1. Constitución Española (1978)
  - 2.2.2. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
    - Antecedentes: Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) de 2001 y 2006
    - Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) (2012)
  - 2.2.3. Ley General Presupuestaria (LGP 2003)
  - 2.2.4. Leyes Anuales de los Presupuestos
- 2.3. Procedimiento de toma de decisiones: Fases del proceso presupuestario
  - 0) Fase Preliminar
  - 1) Elaboración
    - Plazo
    - Competencia
    - Proceso
  - 2) Discusión y aprobación
    - Plazo
    - Competencia
    - Proceso
  - 3) Ejecución
    - Plazo
    - Competencia
    - Proceso
    - Excepciones al principio de la especialidad
  - 4) Control
    - Competencia
    - Tipos de control

**3. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023**

- 3.1. Rasgos generales
  - 3.1.1. Tramitación
  - 3.1.2. Objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y límite de gasto
  - 3.1.3. Contexto geopolítico y económico
    - Situación y retos principales
    - Suspensión de las reglas fiscales
  - 3.1.4. Resumen Ejecutivo
- 3.2. Estado de ingresos
  - 3.2.1. Rasgos generales
  - 3.2.2. Clasificación
    - Clasificación económica
    - Ingresos del total de las AAPP
- 3.3. Estado de gastos
  - 3.3.1. Rasgos generales
  - 3.3.2. Clasificación
    - Clasificación económica ¿cómo se gasta?
    - Clasificación orgánica ¿quién gasta?
    - Clasificación funcional ¿en qué se gasta?
  - 3.3.3. Principales partidas
    - Pensiones
    - Gasto social
    - Inversión
    - Ciencia
    - Energía y reto demográfico
    - Educación, sanidad y vivienda
    - Empleados públicos
    - Financiación Comunidades Autónomas

## 1. ¿QUÉ SON LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (PGE)?: CARACTERÍSTICAS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

### 1.1. Características generales de los PGE

- El presupuesto ha sido definido de muchas maneras<sup>5</sup>, pero la definición propuesta por NEUMARK en los años 50 suele ser la más aceptada. Según este autor, el **presupuesto** es el *resumen sistemático y cifrado de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos para cubrir dichos gastos, confeccionado para períodos regulares de tiempo*.
  - *Dicho de otra manera:* Es el marco jurídico y económico en el que se encuadra la planificación económica a corto y medio plazo del Estado.
- A partir de esta definición podemos extraer las **principales características del presupuesto**:
  - i) Sistemático:
    - Tiene una estructura similar todos los años. El presupuesto se puede estructurar de 3 maneras:
      - *Orgánica*: En función de quién gasta.
      - *Económica*: En función de cómo se gasta.
      - *Funcional*: En función de para qué se gasta.
    - Evolución de la importancia de las distintas formas:
      - Así en el siglo XIX predominaba la estructura orgánica pues lo principal era el control de los órganos del sector público. Era lo que se denominaba como presupuesto de medios.
      - Sin embargo según ha transcurrido el siglo XX el tamaño del sector público ha crecido haciéndose necesaria para que el presupuesto sirviese de instrumento de gestión un enriquecimiento de la estructura del mismo.
        - Así se pasa a la estructura funcional, a la económica y a la de por programas en un continuo intento de que el presupuesto satisficiera los condicionantes comentados.
  - ii) Cuantitativo:
    - Las previsiones presupuestarias están *cifradas en términos monetarios*, es decir, se utiliza el lenguaje contable.
  - iii) Anticipador:
    - El presupuesto es siempre una previsión que trata de recoger las operaciones del sector público en el futuro. Es, por tanto, un *instrumento de planificación*.
    - Anticipa los gastos que se van a realizar y estima los ingresos que se van a registrar a lo largo del periodo presupuestario.
  - iv) Periódico:
    - El presupuesto se elabora, aprueba, ejecuta y controla en intervalos regulares de tiempo. El ejercicio presupuestario tiene normalmente una duración anual.
  - v) Además, vamos a añadir una 5º característica: Limitativo:
    - El sector público está legalmente obligado a cumplir el presupuesto, en lo que se diferencia de los presupuestos privados. Así, las partidas de gasto del presupuesto del sector público tienen un carácter limitativo, es decir, se debe recurrir a procedimientos especiales para incrementar una partida de gasto ya aprobada.
    - Los PGE son un documento vinculante con rango de ley.

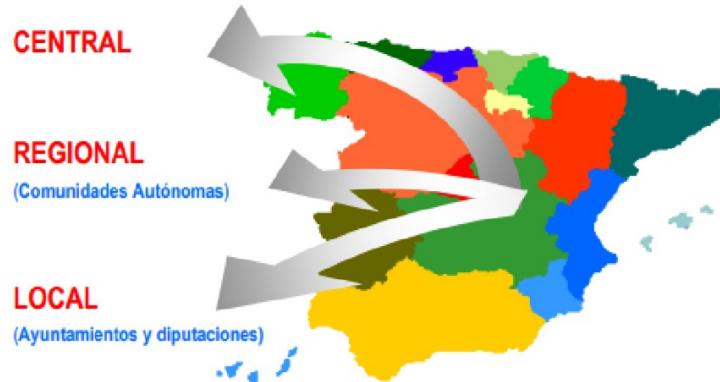
<sup>5</sup> Por ejemplo:

- Desde una perspectiva política, el presupuesto se podría definir como la expresión contable del plan económico del Gobierno a corto plazo.
- Cuantificación económica de las políticas del Gobierno.

## 1.2. Ámbito de aplicación de los Presupuestos Generales del Estado consolidados

- En esta presentación nos centraremos en los Presupuestos Generales del Estado Consolidados, los cuales tal y como menciona el artículo 134.2 de la CE, se refiere exclusivamente al Presupuesto de la Administración Central (Estado, Organismos Autónomos y Entes Públicos) y la Seguridad Social.
  - Para ofrecer una visión conjunta del presupuesto de estos agentes es necesario tener en cuenta los flujos financieros que se producen entre ellos, lo que origina un gran volumen de operaciones de traspaso de fondos en forma de transferencias.
    - La existencia de estas operaciones internas hace que el volumen total de gastos no sea equivalente a la suma algebraica de los presupuestos, puesto que se estarían duplicando los gastos afectados por tales operaciones.
    - Para obtener una cifra real de la actividad financiera global de estos agentes es necesario *consolidar* estas operaciones, es decir, eliminar las transferencias internas previstas entre ellos.
  - El resto de agentes que integran los PGE ((i) sociedades mercantiles estatales; (ii) fundaciones del sector público estatal; y (iii) restantes organismos públicos y entidades públicas empresariales), por la naturaleza de su actividad presentan presupuestos de carácter estimativo y no limitativo.
- En los PGE consolidados, se incluye a los *organismos estatales con presupuesto limitativo* (i.e. vinculante):
  - a) Administración Central: Agrupa todos los órganos del Estado y OO.AA. cuya competencia se extiende sobre todo el territorio nacional, con excepción de las administraciones centrales de la Seguridad Social.
    - *Administración Central del Estado*: Gobierno y órganos constitucionales (Cortes Generales, Casa del Rey, Tribunal Constitucional, CGPJ, etc.).
    - *Organismos Autónomos (OO.AA.)*: Organismos extrapresupuestarios y otras entidades vinculadas a la administración central (SEPE, INE, INAP, etc.).
    - *Otros entes públicos*: AEMET, AECID, la DGT, Museo del Prado, etc.
  - b) Administraciones de la Seguridad Social: Incluyen unidades institucionales centrales, autonómicas y locales cuya actividad principal consiste en realizar prestaciones sociales y cuyos recursos principales son las cotizaciones sociales obligatorias que recibe de otros sectores.
    - De acuerdo con el artículo 66 del RDL 8/2015, que es la principal norma reguladora del sistema de la SS en España, sus entidades gestoras son el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y el IMSERSO. Además de estas, existen también otras entidades gestoras que desempeñan funciones relacionadas con la SS, como el SEPE (antiguo INEM) o el Instituto Social de la Marina.
- Por tanto, hay que tener en cuenta una serie de matices y cuestiones que no se incluyen en los PGE consolidados:
  - No se incluyen en los PGE consolidados todos aquellos organismos que no tengan presupuesto limitativo, como las sociedades mercantiles, las entidades públicas empresariales (SEPI, AENA, ADIF, Renfe Operadora, etc.), las fundaciones, etc.
  - España es un Estado descentralizado con 3 niveles de gobierno: central, regional y local:
    - *Las CCAA y las CCLL gozan de plena autonomía financiera para decidir y aprobar su propio presupuesto*. Por tanto, en España además del presupuesto del Estado existen los presupuestos de las administraciones territoriales que no están en manos del gobierno central.
      - Sí se incluyen en los PGE consolidados transferencias a las CCAA (p.ej. el *Fondo de Compensación Interterritorial*).

IMAGEN 1.– Tres niveles de gobierno en España



Fuente: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROSLAMON2023.pdf>

## 2. MARCO JURÍDICO DE LOS PGE

### 2.1. Delimitación de competencias

- La **delimitación de competencias** se realiza en 2 artículos de la Constitución Española:
  - *Artículo 134 de la Constitución Española*: El Gobierno propone, elabora y ejecuta el presupuesto, mientras que el poder legislativo (i.e. las Cortes) su discusión, aprobación y control.
  - *Artículo 136 de la Constitución Española*: Reconoce las competencias de control presupuestario para el Tribunal de Cuentas.

### 2.2. Fundamentos jurídicos

- El **marco jurídico** de los PGE está constituido fundamentalmente por **4 normas**:
  - i) Constitución Española.
  - ii) Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
  - iii) Ley General Presupuestaria de 2003.
  - iv) Leyes anuales de Presupuestos.

#### 2.2.1. Constitución Española (1978)

- A su vez dentro de la Constitución Española podemos distinguir 3 artículos.
  - **Art. 134 CE**: Somete los presupuestos a **3 principios**: competencia, universalidad, y anualidad.
    - *Competencia*: La CE atribuye al Gobierno la elaboración y ejecución de los presupuestos, y a las Cortes la discusión, aprobación y control.
    - *Universalidad*: El presupuesto debe recoger todos los ingresos y gastos del sector público. Se corresponde con el principio contable de “no compensación” (los ingresos y los gastos han de figurar en su importe íntegro, no pudiendo compensarse ingresos y gastos).
    - *Anualidad*: La duración del ejercicio presupuestario es de 1 año natural, y los gastos consignados en el presupuesto se autorizan exclusivamente para dicho ejercicio.
  - **Art. 135 CE**: Se modificó en septiembre de 2011 con el fin de incorporar la conocida como “*constitución fiscal*” (o regla de oro). Este artículo establece 4 cosas:
    - *Límite de déficit*. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los límites establecidos por la UE, siendo una Ley Orgánica (que luego veremos) la que fije el déficit estructural máximo permitido. Las Corporaciones Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.
    - *Límite de deuda*. Las Administraciones Públicas no podrán incurrir en una deuda que supere los límites establecidos por la UE.
    - *Autorización para emitir deuda y contraer crédito*. El Estado y las CCAA deberán estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.
    - *Prioridad absoluta del servicio de la deuda*. El pago de capital y de intereses gozará de prioridad absoluta.
  - **Art. 136 CE**: Establece las *competencias de control* al Tribunal de Cuentas y al Parlamento.

## 2.2.2. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

### Antecedentes: Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) de 2001 y 2006

- En 2001 se **aprueba** la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que exige que los presupuestos muestren cada año o bien superávit o bien equilibrio presupuestario.
- En 2006 se **reforma** la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, pues el principio de equilibrio presupuestario anual vigente hasta entonces limitaba la capacidad del sector público para ejercer su función estabilizadora y, de hecho, podía conducir a la articulación de una política fiscal procíclica. Por ello, la Ley sustituyó el principio de equilibrio anual por el de equilibrio a lo largo del ciclo económico.

### Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) (2012)

- Como veíamos, la nueva redacción del art. 135 CE recoge el mandato de desarrollar su contenido a través de una Ley Orgánica. Así, en 2012 se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Esta Ley establece limitaciones en **3 ámbitos**:
  - Déficit público (Principio de estabilidad presupuestaria: art. 11):
    - Ninguna Administración pública podrá incurrir en déficit estructural.
    - Excepciones al mandato de déficit estructural nulo:
      - *Reformas estructurales*: Si se llevan a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, podrá alcanzarse en el conjunto de las Administraciones Públicas un **déficit estructural del 0,4 %** del PIB nominal.
      - *Catástrofes naturales, recesión económica grave<sup>6</sup> o situaciones de emergencia*: En estos casos, se podrá incurrir en déficit estructural si se aprueba por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.
  - Regla de gasto (art. 12):
    - La tasa de crecimiento del gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de crecimiento del PIB de medio plazo.
      - Corresponde al Ministerio de Economía calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española siguiendo la metodología de la Comisión Europea. 2 factores intervienen en su cálculo: crecimiento del PIB potencial real y del deflactor del PIB.
        - El *crecimiento del PIB real* de medio plazo se calcula promediando las tasas de crecimiento anuales de 10 años: los 5 años anteriores, el año en curso y los 4 años posteriores.
        - Para deflactar se usa la *previsión de la tasa de crecimiento del deflactor del PIB*<sup>7</sup>.
        - A partir de esta media y siguiendo la metodología de la Comisión Europea para el cálculo del *output gap* [ver tema 4.B.5], se calcula el crecimiento del PIB potencial real.
      - Esta tasa de referencia así obtenida es la misma para todas las administraciones.
    - Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino a reducir el endeudamiento.

<sup>6</sup> A los efectos anteriores, la *recesión económica grave* se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

<sup>7</sup> Para llegar al PIB potencial nominal que sirve como referencia, se usa el crecimiento del deflactor del PIB, con un máximo del 2 %. Este límite al incremento del deflactor introduce un elemento disciplinador de la evolución del gasto público, evitando que se permitan aumentos del gasto muy elevados como consecuencia de un crecimiento excesivo de los precios.

○ Deuda pública (Principio de sostenibilidad financiera: art. 13):

- La deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar el 60 % del PIB nominal.
- Este límite se distribuye de acuerdo a los siguientes porcentajes:
  - Administración central: 44 puntos porcentuales.
  - Comunidades Autónomas: 13 puntos porcentuales<sup>8</sup>.
  - Corporaciones Locales: 3 puntos porcentuales.
- La Ley contempla la realización de **informes** sobre **cumplimiento** de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto. Aquí participan:
  - La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), y
  - El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Este último puede formular recomendaciones adicionales sobre las realizadas por el organismo independiente.
  - Se informará sobre el cumplimiento de los objetivos tanto en los proyectos de Presupuesto, como en los Presupuestos iniciales y en su ejecución.
  - La verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución permite una actuación preventiva de cara a cumplir las reglas, y, la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección.

– Y en relación con las Administraciones Territoriales:

○ Principio de responsabilidad:

- Si la UE sanciona a España por incluir el PEC, el Estado puede repercutir la parte atribuible de la sanción a la AAPP correspondiente.

○ Principio de no corresponsabilidad financiera.

- Esta ley prevé que la **Administración Central** no asumirá los compromisos de deuda de las **Haciendas Territoriales**, ni de las **empresas públicas** dependientes de estas (ni las CCAA ni las CCLL).
- De esta forma disminuye el **riesgo moral**, aunque el problema principal es que cuesta imaginar que el Estado deje que una CCAA quiebre, dando lugar a una **inconsistencia dinámica**.
- Como excepción, la Ley establece un **mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez** para aquellas HHTT que lo soliciten.
  - Su acceso está condicionado a elaborar junto con el Ministerio de Hacienda, un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos.
  - Se trata de un plan público, que debe incluir un calendario de: aprobación, puesta en marcha, y supervisión. Su cumplimiento permite el desembolso a tramos de la ayuda financiera.
  - Además, deben aceptarse unas condiciones particulares de seguimiento, y remisión de información.
- En este sentido, existen distintos mecanismos de apoyo a las CCAA y CCLL con el fin de facilitar: la refinanciación de sus **deudas previas**, o el pago a sus **proveedores**.

– Mecanismos correctivos para las CCAA.

○ La Ley imita para las CCAA los mecanismos correctivos comunitarios:

- En caso de incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto, la CCAA deberá elaborar un plan de ajuste, y en caso de incumplimiento reiterado, se le podrá exigir un depósito de hasta el 0,2 % del PIB autonómico, que podría acabar convirtiéndose en multa.

---

<sup>8</sup> Además, el límite de deuda pública de cada una de las CCAA no podrá superar el 13 % de su PIB.

- El Gobierno ha utilizado este esquema coercitivo para condicionar la financiación del Fondo de Liquidez Autonómica a la contención del gasto por parte de las Comunidades Autónomas.

### 2.2.3. Ley General Presupuestaria (LGP 2003)

- La Ley General Presupuestaria de 2003 es la **norma básica para la elaboración de los PGE**, pues en ella se define el *sector público estatal*, se configura su *régimen presupuestario* (p.ej. normas y fases), *contable e interventor*.
- Motivos que llevaron a la promulgación de la LGP en 2003:
  - Durante los años anteriores había sido muy común aprobar *Leyes de Acompañamiento* de los PGE para introducir modificaciones en el proceso presupuestario, por lo que convenía reunir todas esas modificaciones en una sola norma para lograr mayor simplicidad.
  - Cambios derivados de la *entrada de España en la UEM*.
  - Cambios introducidos en el proceso presupuestario por la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001*.

### 2.2.4. Leyes Anuales de los Presupuestos

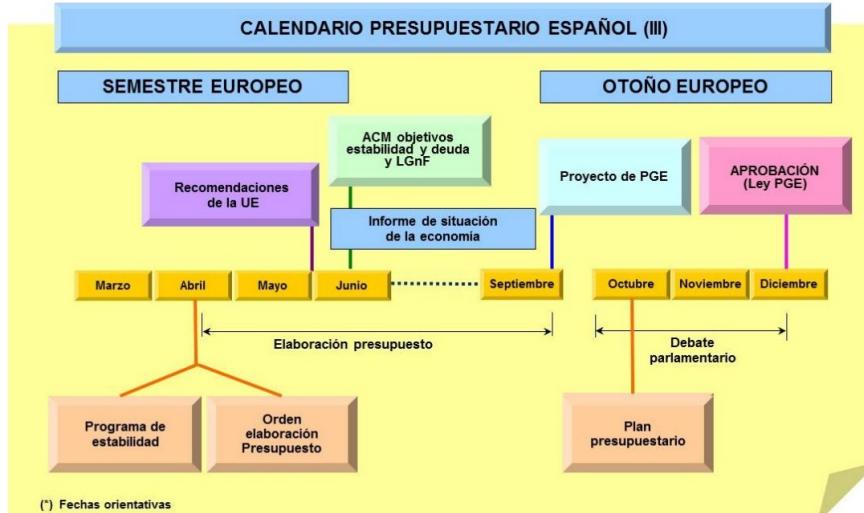
- Al marco visto hasta ahora hay que añadirle:
  - Las *Leyes Anuales*, que son el vehículo legislativo por el que se aprueban los PGE.
  - Las *Leyes de Acompañamiento*, que acompañan a las leyes anuales para introducir diversas modificaciones no permitidas en la Ley de PGE (p.ej. la creación de tributos).

## 2.3. Procedimiento de toma de decisiones: Fases del proceso presupuestario

Coordinar en temas 4.B.3 y 4.B.24

- Como bien indica la característica de la *regularidad*, el presupuesto se elabora, se aprueba y se ejecuta en intervalos regulares de tiempo dando lugar al **ciclo presupuestario**.
  - El **proceso presupuestario español**, regulado en la *Ley General Presupuestaria* consta de 4 etapas:
    - 0) Fase preliminar.
    - 1) Elaboración.
    - 2) Discusión y aprobación.
    - 3) Ejecución.
    - 4) Liquidación y control.

IMAGEN 2.– Calendario presupuestario español



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023) *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado*.

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROSALMON2023.pdf>

## 0) Fase Preliminar

- Aunque no son etapas propiamente dichas, los **2 primeros acontecimientos** que ocurren *como muy tarde en abril* y que merece la pena destacar son<sup>9</sup>:
  - *Programa de Estabilidad y Programa Nacional de Reformas.*
    - En el marco del Semestre Europeo, el Gobierno deberá presentar su Programa de Estabilidad y su Programa Nacional de Reformas como muy tarde el 30 de abril.
      - El Programa de Estabilidad contiene un *diagnóstico de la economía española y proyecciones presupuestarias a medio plazo* (3 años) que la marcarán la orientación de la política económica. Además, en caso de que no se cumpla con los límites de déficit y deuda pública del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, deberá contener también un plan de ajuste.
      - El Programa Nacional de Reformas detalla las políticas específicas que se aplicarán para impulsar el empleo y el crecimiento y prevenir o corregir los desequilibrios.
    - *Informe sobre la posición cíclica de la economía española.*
      - Este informe recoge la estimación de las macromagnitudes económicas más relevantes, de modo que sirve como referencia para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Lo elabora el Ministerio de Economía, previa consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del BCE y de la Comisión Europea<sup>10</sup>.

## 1) Elaboración

### Plazo

- El plazo para el proceso de **elaboración** es de 6 meses, desde abril a septiembre (inclusive)<sup>11</sup>.

### Competencia

- Poder ejecutivo (Gobierno), aunque, como veremos, las Cortes intervienen en la aprobación del objetivo de estabilidad y de deuda pública (aunque no para el techo de gasto).

### Proceso

- i) *Orden de elaboración de los PGE*, donde se dictan las normas de elaboración (comisiones participantes, documentación a presentar, plazos, etc.).
- ii) Aprobación en el primer semestre del año para el conjunto de las Administraciones Públicas de los **objetivos de estabilidad presupuestaria** (i.e. necesidad o capacidad de financiación) y **de deuda pública**, referidos a los 3 ejercicios siguientes, y que son elaborados por el Gobierno y aprobados por las Cortes, y **de la cifra máxima de gasto no financiero para ese año** (i.e. techo de gasto) (art. 15 LO 2/2012).
  - Aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda distribuirá dichos objetivos entre las Comunidades Autónomas (art. 16 LO 2/2012).
- iii) Elaboración de **estimaciones de ingresos y directrices de gastos** por el *Ministerio de Hacienda*.
- iv) Atendiendo a dichas orientaciones, *cada Ministerio* prepara un **anteproyecto parcial para su presupuesto** y el de cada uno de los organismos adscritos al mismo. Para ello, cada Ministerio cuenta con una Comisión Presupuestaria.
- v) El Ministerio de Hacienda recibe los anteproyectos parciales y los ajusta para formar un **anteproyecto global** ("anteproyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado"), que presenta al Gobierno.

<sup>9</sup> En España, al pertenecer a la UEM, existen unas fases adicionales, asociadas al PEC y al Semestre Europeo, que tienen como objetivos mejorar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros.

<sup>10</sup> <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstablecimientoPresupuestario/InformacionGeneral/InformesituacionEconomia.aspx>

<sup>11</sup> Depende de cada país, he puesto los datos del ciclo presupuestario español. En países como Francia, Alemania o Reino Unido la elaboración dura 9 meses y en EEUU 15 meses.

vi) El Consejo de Ministros lo **aprueba**, y el Gobierno remite el proyecto de Ley de los PGE a las **Cortes Generales** antes del 1 de octubre.

vii) Control previo:

- Hay que señalar que existe un **control previo del proyecto de PGE** por parte de la *Comisión Europea*.
  - En efecto, de nuevo en el marco del Semestre Europeo, los Estados miembros de la zona euro están obligados a remitir sus proyectos de presupuestos para el año siguiente el 15 de octubre como muy tarde. *La Comisión los examinará y emitirá su opinión*.
- Además, la *AIReF* emitirá un **informe** antes del 15 de octubre valorando los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública incorporados en el Proyecto de PGE (art. 17 LO 2/2012).

## 2) Discusión y aprobación

### Plazo

– El plazo para la **discusión y la aprobación** es de octubre a diciembre (3 meses).

### Competencia

– El poder legislativo (Congreso y Senado).

### Proceso

i) Envío de la documentación presupuestaria al Congreso.

ii) Discusión en el Congreso: Compuesto a su vez por 4 pasos:

- a. La Mesa del Congreso abre un *plazo de 15 días para presentar enmiendas*, que pueden ser a la totalidad (i.e. se pide la devolución del presupuesto al Gobierno) o de articulado (se propone una modificación, adición o supresión de ciertas disposiciones).
  - Si se aprueban las enmiendas a la totalidad, el texto se devuelve al Gobierno.
  - Si no se aprueban, el texto pasa a la Comisión de Presupuestos (si las enmiendas presentadas fuesen sólo de articulado se pasa directamente a esta fase)
- b. Si hay enmiendas a la totalidad, se produce el primer debate en el pleno del Congreso.
  - Si se aprueban las enmiendas a la totalidad, el texto se devuelve al Gobierno.
  - Si no se aprueban, el texto pasa a la Comisión de Presupuestos (si las enmiendas presentadas fuesen sólo de articulado se pasa directamente a esta fase)
- c. La Comisión de Presupuestos *elabora un dictamen*, en el que puede incorporar o no enmiendas. Las enmiendas no pueden aumentar el gasto total, de manera que los aumentos en una partida tienen que ir seguidos de una disminución de la misma cuantía en la misma sección.
- d. El dictamen se discute en el pleno del Congreso, produciéndose una votación.
  - Si la votación es negativa, el texto se devuelve a la Comisión.
  - Si la votación es positiva, se envía al Senado.

iii) Discusión en el Senado:

- a. La Mesa del Senado abre un *plazo de 4 días para presentar enmiendas*.

b. Éstas se envían a la *Comisión de Presupuestos*, que *elabora un nuevo dictamen*.

c. El dictamen se discute en el pleno del Senado, donde puede:

- Aprobar sin modificaciones el texto enviado por el Congreso.
- Aprobarse con enmiendas parciales, en cuyo caso se pasa el texto modificado al Congreso, que puede aprobar o rechazar las modificaciones con mayoría simple.
- Rechazarse, en cuyo caso se pasa el texto al Congreso, que puede levantar el voto con mayoría absoluta inmediatamente o con mayoría simple al cabo de 2 meses. Si no lo logra entonces, el texto se devuelve al Gobierno. Si los presupuestos no se aprueban a tiempo, se prorrogarán de forma automática los del año anterior<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Una vez aprobado el proyecto de Ley en el Congreso, se remite al Senado que puede aprobar, enmendar, o vetar el proyecto de Ley. Si se produce un voto al proyecto, el texto se devuelve al Congreso y se realiza una votación sobre el texto original aprobado por el Congreso:

• Si se aprueba por mayoría absoluta, se levanta el voto y los PGE están aprobados.



– Al estar aprobado, el Gobierno presenta a las Cortes Generales los PGE que no solo incluyen las previsiones de ingresos y la autorización de gastos sino otra información. En concreto incluye:

- a) **Serie roja**: Donde se presentan los presupuestos de forma detallada (ingresos y gastos) y los estados financieros de las entidades públicas.
- b) **Serie verde** (información auxiliar): Presentada en forma de anexos (anexo de inversiones reales y programación plurianual, anexo de personal...)
- c) **Serie amarilla** (información obligatoria): Contiene el informe económico-financiero, los presupuestos consolidados y un anexo de los flujos financieros España-UE.
- d) **Serie gris** (información complementaria discrecional): Información sobre consorcios con participación mayoritaria del sector público estatal.

### 3) Ejecución

▪ La **ejecución** consiste en la realización efectiva del contenido del presupuesto durante su periodo de vigencia.

#### Plazo

- 12 meses (el año natural).

#### Competencia

- Poder ejecutivo (Gobierno).

#### Proceso

– Cada operación de gasto debe seguir un proceso similar:

- i) **Autorización de gasto**: El Jefe del Departamento autoriza la realización de una determinada actividad y, por lo tanto, los gastos que ésta conlleva.
- ii) **Compromiso frente a terceros**: Es el acto por el cual se acuerda formalmente la realización de la actividad y se compromete dicho gasto.
- iii) **Reconocimiento de la obligación**: La operación se registra contablemente como crédito exigible al Estado.
- iv) **Orden de pago**: Se tramita la orden de liquidar un crédito exigible.
- v) **Realización material del pago**: El Tesoro paga mediante transferencia o cheque que se carga a su cuenta en el Banco de España.
- vi) **Envío de la documentación**: Envío de la documentación presupuestaria al Congreso.

#### Excepciones al principio de la especialidad

– Durante la fase de ejecución, el Gobierno podrá recurrir a ciertos procedimientos para realizar modificaciones al principio de especialidad en sus diferentes versiones: temporal, cualitativa, y cuantitativa.

- **Modificaciones del principio de especialidad temporal**:

- **Incorporaciones de crédito**:

- En general, los gastos no realizados al final de un ejercicio son eliminados. No obstante, se permite el trasvase de créditos a los PGE del período siguiente (es lo que se denominan “incorporaciones de crédito”).
- Competencia: en algunos casos corresponde al titular del Departamento y, en otros, al Ministerio de Hacienda.

- **Modificaciones del principio de especialidad cualitativa**:

- **Transferencias de crédito**:

- Las transferencias de crédito consisten en el trasvase de créditos de una partida a otra.

- 
- Si no alcanza la mayoría absoluta, se realizará una nueva votación a los 2 meses:
    - Si el proyecto obtiene mayoría simple, se levanta el voto.
    - Si no, el proyecto se rechaza y deberá iniciarse de nuevo.

- Competencia: Ministerio de Hacienda (salvo que se trate de una transferencia de crédito entre programas con diferentes funciones de diferentes Departamentos).
- Modificaciones del principio de especialidad cuantitativa: Créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones de crédito, y generaciones de crédito. Estas modificaciones implican un aumento de los gastos (que se harán a cargo del Fondo de Contingencia).
  - *Créditos extraordinarios*:
    - Cuando no se anticipó el gasto.
    - Competencia de aprobación: Deben ser primero aprobados por el Ministerio de Hacienda y, después, por las Cortes.
  - *Suplementos de créditos*:
    - Cuando se anticipó un gasto, pero las previsiones sobre su nivel fueron inexactas.
    - Competencia de aprobación: Deben ser primero aprobados por el Ministerio de Hacienda y, después, por las Cortes.
  - *Ampliaciones de crédito*:
    - Cuando no se puede determinar a priori con exactitud el importe de una partida (p.ej. cuotas de la Seguridad Social). Las ampliaciones de crédito son muy utilizadas, pues evitan el proceso legislativo al que deben someterse los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito.
    - Competencia de aprobación: Ministerio de Hacienda.
  - *Generaciones de crédito*:
    - Cuando se incrementa la dotación de un crédito como consecuencia de ingresos no habituales.

#### 4) Control

- Por **control** se entiende la actividad consistente en *verificar que la actuación de un órgano se acomoda a la legalidad vigente y que cumple los objetivos marcados*. Se trata de una tarea que se ha desarrollado especialmente a raíz del fuerte crecimiento del gasto público durante los 80 y del debate sobre el riesgo de sobredimensionamiento del sector público, que pusieron de manifiesto la necesidad de ejercer un control más férreo sobre el gasto público.

##### Competencia

- Poder ejecutivo, legislativo y judicial.

##### Tipos de control

###### Control interno:

- Corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, dependiente del Ministerio de Hacienda) y a la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS).
- Puede ser de legalidad o económico-financiero:
  - *Control de legalidad*.
    - Este control puede comprender varias tareas: comprobar que el acreedor ha cumplido con sus obligaciones, comprobar que las órdenes de pago se han efectuado correctamente, etc.
  - *Control económico-financiero*.
    - Este control consiste en evaluar la eficacia y la eficiencia del gasto.

###### Control externo:

- Corresponde a órganos diferentes del Gobierno.

- Puede ser legislativo o judicial:

- *Control legislativo*:
  - Lo realizan las Cortes a través del Tribunal de Cuentas<sup>13</sup>.
  - Control parlamentario: Ejercen un control de tipo político sobre el presupuesto:
    - Ex-ante: intervienen en la fase de discusión y aprobación del presupuesto, introduciendo enmiendas.
    - Durante: vigilan el proceso de ejecución del presupuesto a través de sus técnicas de control del poder ejecutivo.
    - Ex-post: analizan la actuación del sector público una vez que el Tribunal de Cuentas le ha remitido su dictamen.
- *Control judicial*: Corresponde a los jueces y magistrados determinar cualquier tipo de responsabilidad civil o penal en la ejecución del presupuesto.
- *Control de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*: La AIReF garantiza el cumplimiento efectivo de las AAPP del principio de estabilidad presupuestaria (otros Estados de la Eurozona) mediante la evaluación del endeudamiento público, el análisis de previsiones económicas o los *spending reviews*.
   
<https://youtu.be/cVruxdeNbPo>

### 3. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023

#### 3.1. Rasgos generales

##### 3.1.1. Tramitación

- 6 de octubre de 2022: Presentación proyecto de ley Presupuestos 2023 en el Congreso.
- 24 de noviembre de 2022: Aprobación por el Congreso.
- 20 de diciembre de 2022: Aprobación por el Senado.
- 24 de diciembre de 2022: Publicada en el BOE la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.
- 1 de enero de 2023: Entrada en vigor.

##### 3.1.2. Objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y límite de gasto

- Los presupuestos garantizan el firme compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria y la consolidación fiscal, ya que permitirán seguir avanzando en la reducción del déficit público.
- Evolución y previsiones del saldo fiscal de las AAPP:
  - -10,1 % del PIB en 2020
  - -6,9 % del PIB en 2021
  - -5,0 % del PIB en 2022
  - **-3,9 %** del PIB en 2023
  - -3,3 % del PIB en 2024
  - -2,9 % del PIB en 2025
- El Gobierno ha aprobado el **límite del gasto no financiero** para 2023 en **198.221** millones de euros (se trata de una cifra récord, superior en un 1,1 % a los 196.142 millones de euros del año pasado).
  - El límite de gasto no financiero incluye 25.156 millones de euros de fondos europeos y una transferencia a la Seguridad Social de 19.888 millones, un 8,1 % más que el año anterior.

<sup>13</sup> La misión del Tribunal de Cuentas es revisar las cuentas públicas y enjuiciar las posibles responsabilidades de los gestores de recursos públicos. Para ello, emite un informe anual que cuenta con 2 secciones: fiscalización de las cuentas públicas y enjuiciamiento de responsabilidad de los gestores de los recursos públicos.

Procedimiento: finalizado el ejercicio presupuestario la IGAE envía al Tribunal de Cuentas (antes del 31 de octubre del año siguiente al que se refiera) su informe, y este emite su propio dictamen en el plazo de 6 meses y lo eleva al legislativo (lo normal es que el proceso presupuestario finalice con el "descargo presupuestario", por el cual el Parlamento aprueba la gestión del Ejecutivo).



### 3.1.3. Contexto geopolítico y económico

#### Situación y retos principales

- El año **2021** estuvo marcado por la recuperación económica tras la **pandemia** de la COVID-19.
- En **2022** este proceso de recuperación y crecimiento económico se ha visto afectado por la **invasión de Ucrania** por parte de Rusia, que ha alterado considerablemente el contexto geopolítico y económico.
  - El conflicto bélico ha impactado de lleno en las perspectivas económicas de la Unión Europea en términos de **menor** crecimiento económico y **mayor** inflación e incertidumbre.
  - En España, los primeros efectos sobre la economía se han manifestado a través del **alza** sin precedentes de los **precios** de la energía, de las materias primas y de los alimentos.
  - En marzo el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 6/2022, por el que se adoptan **medidas urgentes** en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
- El escenario macroeconómico que acompaña a los PGE para 2023 cuenta con el aval de la AIRF. La economía española, a través del intenso despliegue del Plan de Recuperación, va a **crecer** este año, un **4,4 %**.
- España mantiene este intenso **crecimiento económico** a pesar del complejo escenario internacional. Las claves diferenciales del actual ciclo económico son:
  - El extraordinario comportamiento del mercado de trabajo.
  - La fuerte inversión en bienes de equipo y propiedad intelectual.
  - El buen tono del sector exterior –con una intensa recuperación del turismo–.
  - La mejora de las cuentas públicas.
- La **reforma laboral** está ya reduciendo la temporalidad y el paro estructural, que han sido los principales lastres de la economía española durante décadas.
- El principal **reto** en la actualidad para la economía española (y para la economía mundial) es la inflación, exacerbada por la invasión de Rusia en Ucrania. No obstante, la inflación ya ha comenzado a descender. Se espera un **crecimiento del PIB del 2,1 %**, en un contexto internacional y político difícil.
- A pesar de ello, estos desafíos externos que afronta la economía española se verán compensados por el impacto positivo del Plan de Recuperación.

## Suspensión de las reglas fiscales

- La Comisión Europea comunicó la extensión de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para el año 2023 el pasado 23 de mayo.
  - Este hecho encuentra su justificación en el aumento de la incertidumbre, 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.
  - En consecuencia, tomando como base que la Comisión Europea, en su Comunicación del 23 de mayo de 2022, ya apreció la existencia de las circunstancias que permiten mantener la vigencia de la cláusula de salvaguardia en 2023, nuestro país ha seguido estas directrices y ha activado de nuevo los mecanismos previstos para esta situación de excepcionalidad.
- El Programa de Estabilidad que fue remitido a Bruselas en abril de 2022, incluía una senda de reducción paulatina del déficit público que, a la vez, respalda la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, y que reitera una vez más el Plan Presupuestario para 2023.
- Respecto a la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública:
  - Se prorroga la **suspensión de las reglas fiscales** en línea con la decisión de la Comisión europea, por apreciarse la persistencia de circunstancias excepcionales que **autorizan la superación de los límites de déficit estructural y deuda pública** (conforme a lo previsto en los artículos 135.4 de la Constitución Española y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 a abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), lo que es compatible con una senda de reducción del déficit.
  - Las **tasas de referencia**, que sustituyen a los objetivos de estabilidad, contemplan que el déficit se reducirá más de un 60 % desde el inicio de la pandemia y se situará en el 3,9 % en 2023.
  - El Gobierno eleva 2 décimas la tasa de referencia de las CCAA para permitirles más capacidad de gasto en los servicios públicos. Esas 2 décimas serán trasladadas a la Administración Central, que asume el mayor coste de la crisis derivada de la invasión de Ucrania.
  - El límite de gasto no financiero incluye 25.156 millones de euros de fondos europeos y una transferencia a la Seguridad Social de 19.888 millones, un 8,1 % más que el año anterior
- De esta forma, la Ley de Presupuestos para el año 2023:
  - Recoge el testigo de la norma a la que sucede y
  - Se redacta con el propósito de **consolidar una recuperación económica y social justa** que permita la creación de un escenario económico **resiliente** y un **crecimiento sostenible** basado en la modernización estructural del tejido productivo en un contexto de cohesión social y territorial.
  - Incorpora a los Presupuestos los fondos procedentes de la puesta en marcha del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, dentro del instrumento excepcional de recuperación **Next Generation EU**, para la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento.
- Objetivo:
  1. **Se espera** que la **desviación** temporal de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo de **equilibrio presupuestario** se dirija progresivamente hacia la consecución de situaciones presupuestarias similares a las anteriores a la pandemia.
  2. **Se garantiza** de esta forma el compromiso de **responsabilidad fiscal**, que habrá de plasmarse en una reducción del déficit que permita cumplir con la exigencia de consolidación y alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo.

### 3.1.4. Resumen Ejecutivo

- El **objetivo principal** de los PGE para 2023 es ayudar a la sociedad a transitar la compleja situación derivada de la invasión rusa de Ucrania.
  - Son los presupuestos de la justicia social y de la eficiencia económica, que impulsan un nuevo patrón de crecimiento, a la vez que garantizan el bienestar y la protección social y fortalecen a la clase media y trabajadora y al tejido productivo.
  - Son los presupuestos de una transformación justa para avanzar hacia un país más verde, más digital, más cohesionado y más igualitario, afianzando la recuperación económica sin dejar a nadie atrás.
- En general, hay que destacar que son unos presupuestos que:
  - Gestionan un volumen de recursos muy superior al estimado en los años previos a la pandemia, debido a la aplicación de los fondos “Next Generation”, que han recursos incluidos en los presupuestos de estos últimos años.
  - También se caracterizan por presentar una tendencia a reducir los desequilibrios económicos, si las magnitudes de las que dependen de otras variables, como la del PIB, no varía mucho respecto a las cifras empleadas para elaborar el proyecto, dado que se van a ejecutar en un contexto de gran incertidumbre.
  - Y, finalmente, hay que señalar la importancia relativa de Políticas de Gasto en Pensiones, Transferencias a otras administraciones y pagos por Deuda Pública, que absorben el 63,16 % del total del gasto.

## 3.2. Estado de ingresos

### 3.2.1. Rasgos generales

- El presupuesto consolidado de ingresos para el año 2023 asciende a **389.927 M€**, lo que supone un **aumento del 3,4 %** en comparación con el ejercicio anterior.
  - Los ingresos no financieros ascienden a 383.171 millones de euros (**98,3 %**).
- Se prevé en 2023 un **aumento de los ingresos no financieros** (antes de cesión) del **6 %** en 2023, de los 290.023 millones de euros a los 307.392 millones de euros.
- **Razones:**
  - El crecimiento económico,
  - la creación de empleo,
  - el impacto positivo de las nuevas medidas tributarias<sup>14</sup>.
- **Nuevas medidas tributarias:**
  - Las que permiten **aumentar** la recaudación:
    - Tipo mínimo a las grandes empresas (2024).
    - Limitación temporal al 50 % de la compensación de pérdidas entre matriz y filial en el Impuesto sobre Sociedades.
    - Nuevo Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.
    - Gravamen temporal en los sectores energético y bancario.
  - Las que **no aumentan** recaudación:
    - Rebaja del IRPF a las rentas más bajas.
    - Incremento de la reducción por rendimientos del trabajo.
    - Medidas para los autónomos.
    - Medidas para reducir el tipo impositivo en sociedades para las pymes con un negocio de facturación inferior a un año.

<sup>14</sup> Las nuevas medidas actuarán sobre los grandes patrimonios, las grandes empresas, y en impuestos tan relevantes como el IRPF o el Impuesto de Sociedades.

- En concreto, para el próximo año se espera un **crecimiento de los ingresos tributarios** del 7,7 %, consecuencia, por un lado, de las nuevas medidas ya mencionadas y, por otro, del aumento en la renta bruta de los hogares. Los ingresos no tributarios, sin embargo, se reducirán un 2,8 % en 2023.
- También en 2023, como ya lo fueron en 2021 y 2022, los **fondos europeos** asociados a la recuperación tras la pandemia supondrán una *fuente relevante de ingresos* (se prevé que en estos 3 años se ingresarán más de 56.000 millones).
- Descontando dichos fondos, los ingresos no financieros crecerán un 6,9 % en 2023, hasta los 289.233 millones de euros.

### 3.2.2. Clasificación

- En los ingresos, la única clasificación que vamos a estudiar es la **económica**, ya que el resto no tienen sentido: la *orgánica* (quién recauda) no tiene sentido en los ingresos por el *principio de caja única*, y la *funcional* (para qué se recauda) no tiene sentido por el *principio de no afectación*.

### Clasificación económica

- Clasificación por capítulos:
  - Operaciones no financieras: 98,3 %
    - Ingresos corrientes: 94 %
      - Impuestos directos y cotizaciones sociales. 69 %
      - Impuestos indirectos. 14,8 %
      - Tasas, precios públicos y otros ingresos.
      - Transferencias corrientes.
      - Ingresos patrimoniales (p.ej. renta de bienes inmuebles).
    - Ingresos de capital: 4,2 %
      - Enajenación de inversiones reales.
      - Transferencias de capital.
  - Operaciones financieras: 1,7 %
    - Activos financieros (p.ej. enajenación de deuda pública).
    - Pasivos financieros (p.ej. préstamos recibidos).

### Ingresos del total de las AAPP

- Los recursos más importantes son los **impuestos y las cotizaciones sociales**. Que representan en conjunto el 85,3 % del importe total de ingresos no financieros consolidados. El resto de los recursos está compuesto fundamentalmente por transferencias, tasas e ingresos patrimoniales.

(millones de euros)

Capítulos	PGE 2023	% s/total
Impuestos	142.287,77	37,1
Cotizaciones Sociales	184.521,77	48,2
Resto ingresos	56.361,64	14,7
Presupuesto no financiero	383.171,18	100,0

\*Incluye cuotas de derechos pasivos

- La previsión del gobierno espera un aumento de la recaudación tributaria del 7,7 % en 2023:
  - IRPF: 7,7 %
  - Sociedades: 7,7 %
  - IVA: 5,9 %
  - IIIE: 8,2 %

### 3.3. Estado de gastos

#### 3.3.1. Rasgos generales

- Los gastos del PGE consolidados ascienden a un total de **583.543 millones de euros**. Las dotaciones para operaciones no financieras se elevan a 450.722 millones de euros, aumentando un 5,6 %.
- El presupuesto total aumenta un 10,7 % en comparación con el ejercicio anterior. Si se excluyen los 30.008 millones de euros correspondientes a fondos europeos (PRTR), el incremento se sitúa en un **10,8 %**.

#### 3.3.2. Clasificación

##### Clasificación económica ;cómo se gasta?

###### – Concepto:

- Clasificar el gasto por “capítulos, artículos y secciones”, de acuerdo a su concepción económica.

###### – Clasificación por capítulos:

- Operaciones no financieras: 77 %
  - Gastos corrientes: 69 %
    - Capítulo I: Gastos de personal
      - Altos cargos, funcionarios...
    - Capítulo II: Gasto en bienes y servicios
      - Arrendamientos, material...
    - Capítulo III: Gastos financieros
      - Intereses de deuda pública, intereses de préstamos, intereses de demora...
    - Capítulo IV: Transferencias corrientes pagadas (56 %)
      - Son los recursos que el Estado transfiere para el funcionamiento de otros organismos y administraciones (pensiones, sistema de financiación autonómico y local, aportaciones al presupuesto de la UE, becas, dependencia, etc.).
    - Capítulo V: Fondo de contingencia.(1 %)
      - Suele considerarse a parte del resto.
    - Gastos de capital (8 %):
      - Capítulo VI: Inversiones reales
        - En bienes e infraestructuras de uso general, en bienes e infraestructuras militares...).
      - Capítulo VII: Transferencias de capital pagadas.
        - Son los recursos que el Estado transfiere a otros organismos y administraciones para la realización de actuaciones concretas y puntuales, no recurrentes en el tiempo.
    - Operaciones financieras: 23 %
      - Capítulo VIII: Activos financieros 6 %

- Préstamos del sector público a empresas o entes públicos (p.ej. a la Seguridad Social, al Fondo de Liquidez Autonómico, etc.) o a agentes privados (p.ej. préstamos de I+D+i, préstamos a constructoras para la realización del AVE).
- Compra de títulos (p.ej. adquisición de acciones en empresas o sociedades estatales o mixtas, como sociedades de gestión de aguas).
- Capítulo IX: Pasivos financieros 17 %
  - Amortización de deuda pública, amortización de préstamos...

### Clasificación orgánica ¿quién gasta?

- Concepto:
  - Se clasifica el gasto en función de **quién lo realiza**.
  - NOTA: Los porcentajes que mostramos son con respecto a las **operaciones no financieras**, que representan el 77,2 % del presupuesto consolidado de gastos (450.722 millones de euros)
- Clasificación: Los 450.722 millones se dividen en:
  - Estado: 44 % (248.211 millones de euros)
    - Gobierno, Cortes Generales, Casa del Rey, TC, CGPJ, etc.
  - Organismos Autónomos: 8 % (45.804 millones de euros)
    - SPEE, Fondo Español de Garantía Agraria, MUFACE, Jefatura Provincial de Tráfico, el Fogasa, etc.
  - Seguridad Social: 36 % (204.258 millones de euros)
  - Resto de Entidades: 2 % (9.495 millones de euros)
    - CNMC, AEAT, AECID, la DGT, etc.

### Clasificación funcional ¿en qué se gasta?

- Concepto:
  - Clasificar el gasto por políticas de gasto.
  - NOTA: Los porcentajes que mostramos se calculan con respecto a las **operaciones no financieras**.
- Clasificación:
  - **Gasto social:** 58,5 %
   
(Mayores, Atención Primaria, Dependencia, Recursos para juventud, Educación, Vivienda)
  - **Actuaciones de carácter económico:** 8 %.
  - **Actuaciones de carácter general:** 31 %
   
(transferencias a otras AAPP, lucha contra el fraude...).
  - **Servicios públicos básicos:** 6 %
   
(Cooperación al desarrollo, Seguridad ciudadana...)

### 3.3.3. Principales partidas

#### Pensiones

- Se estima una revalorización de las pensiones del 8,5 %. En concreto, los Presupuestos contemplan una dotación de 190.687 millones de euros, un 11,4 % más que el año anterior. Este capítulo supone el 41 % del gasto no financiero. Se incrementa también la llamada “hucha de las pensiones” con una aportación del Estado al Fondo de Reserva de 2.957 millones procedentes del Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

#### Gasto social

- El Ingreso Mínimo Vital se revalorizará también en torno al 8,5 %, lo que beneficiará a 1,2 millones de personas. Por su parte, el IPREM, el índice de referencia utilizado para la concesión de numerosas ayudas, aumenta un 3,6 % y se situará en 600 euros. La partida de dependencia alcanza la cifra récord de 3.522 millones al aumentar su dotación en 600 millones. Otra partida que persigue mitigar el alza de los precios es el incremento del 65 % del bono social térmico, que alcanza 259 millones. También se elevan en 51 millones las partidas para luchar contra la violencia de género. Asimismo, estos Presupuestos incluyen un incremento de la cuantía de la prestación contributiva por desempleo del 50 % al 60 % de la base reguladora a partir de los 6 meses.
- En ese sentido, estas cuentas contemplan una elevación de las partidas destinadas al fomento del empleo, que se incrementan un 5 % hasta 8.029 millones de euros. Destaca también el aumento en 124 millones de la partida para Formación Profesional para el empleo; o los más de 4.000 millones que se destinan a inserción e incentivación a la contratación. En materia de empleo destacan 130 millones de euros que se destinarán a bonificar las cuotas de la Seguridad Social a las empleadas del hogar.

#### Inversión

- La inversión real registra una subida del 33,1 %, hasta los 11.867 millones de euros. Las inversiones previstas en el Plan de Recuperación, incorpora 25.156 millones entre las anualidades del Mecanismo de Recuperación, el REACT-UE y la adenda, una vez que se han conocido las cantidades definitivas que asigna la UE por los fondos europeos.

#### Ciencia

- Las políticas en Investigación, Desarrollo e Innovación y Digitalización está previsto que crezcan un 22,8 % hasta los 16.328 millones de euros. La I+D+i viene influida por la aprobación de la Ley de la Ciencia, que contempla algunas medidas como la creación del Centro Nacional de Vulcanología o de la Agencia Espacial Española.

#### Energía y reto demográfico

- Las políticas de **Industria y Energía** se elevan un 2,6 %, hasta los 11.600 millones. Destacan los 455 millones para el plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga y adquisición de vehículos eléctricos. Asimismo, se recogen 525 millones para el programa de rehabilitación energética de edificios y un incremento de 118 millones para proyectos de hidrógeno renovable.
- Para avanzar en la política de cohesión territorial la partida de **infraestructuras** se eleva hasta 11.794 millones teniendo en cuenta las inversiones del sector público empresarial. Los Presupuestos para 2023 prestan también especial atención para las políticas destinadas al comercio, el turismo y las pymes, que crecen un 5,5 % hasta 3.092 millones de euros.
- En ese punto, destaca la contribución de los fondos europeos al desarrollo de la pequeña y mediana empresa, toda vez que aportarán 1.041 millones de euros para la internacionalización de estas empresas.

- Las políticas de Agricultura, Pesca y Alimentación contarán con 8.868 millones de euros y entre sus prioridades destacan la modernización de regadíos, caminos naturales y otras infraestructuras rurales, y la mejora de la rentabilidad de las explotaciones ganaderas.

### Educación, sanidad y vivienda

- La dotación en educación experimenta un incremento del 6,6 % hasta 5.354 millones. La partida de becas al estudio se eleva en 400 millones y se sitúa en los 2.474 millones, la mayor dotación de la historia. Cabe destacar que se destinan 300 millones para el programa Código Escuela 4.0 orientado a la robótica y nuevas tecnologías. Además, se incluyen 20 millones para combatir el acoso escolar.
- La sanidad se refuerza con un incremento del 6,7 % hasta 7.049 millones. Ahí se incluye una transferencia de 500 millones a las CCAA para esta materia.
- Las cuentas fortalecen la política de vivienda con un aumento del 5,4 %. Una de las dotaciones más relevantes son los 260 millones para que la Empresa Pública de Suelo (SEPES) impulse la promoción de viviendas en alquiler asequible.
- Los Presupuestos recogen un incremento de la subvención al transporte un 25,7 % hasta los 3.419 millones. Esa subida se justifica en gran parte por la prórroga de la gratuidad del transporte público de Cercanías, Rodalies y Media Distancia.

### Empleados públicos

- Los Presupuestos de 2023 recogen la mejora salarial del 2,5 % a los empleados públicos para el próximo ejercicio, que podría aumentar hasta en un punto adicional en función del cumplimiento de diversas variables vinculadas a la inflación y al incremento del PIB nominal.

### Financiación Comunidades Autónomas

- Las comunidades recibirán 135.274 millones en concepto de entregas a cuenta y por la liquidación de 2021. Supone una cifra sin precedentes y que implica un incremento de la financiación del 24 % respecto a este ejercicio. En el caso de los ayuntamientos, las entregas a cuenta y liquidación positiva de 2021 se traducirán en 23.235 millones, un 5 % más que el año anterior.

### *Principales políticas de gasto según la clasificación funcional*

- Las operaciones de capital del presupuesto del Estado para 2023 experimentan un crecimiento del **7,2 %**, mientras que, por su parte, los gastos para operaciones corrientes registran un incremento del **1,8 %**. Lo anterior pone de manifiesto la vocación inversora de estas cuentas públicas.
- Se procede a continuación a recoger someramente las principales novedades contenidas en el PGE 2023 a partir de las distintas políticas de gasto en él incluidas.

#### **Gasto Social:**

La rúbrica más importante de esta clasificación funcional corresponde al **gasto social** cuyo peso relativo se elevará desde el 56,7 % en 2022 al **58,5 %** en 2023, si bien el 74,2 % de ese incremento será generado por las pensiones.

Una vez más, se refuerza el peso del gasto social para proteger a las clases medias y trabajadoras y a los más afectados por la escalada de precios.

Representa el 58,5 % de total de los PGE nacionales, su cuantía (excluyendo el gasto en desempleo) ha aumentado un 12,6 % respecto a 2022.

#### ▪ Pensiones:

- Este capítulo supone el **41 %** del gasto no financiero
- Se estima una revalorización de las pensiones del **8,5 %**

En 2023 se garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones contributivas, mediante la indexación al IPC de las pensiones abonadas por la SS y las de Clases Pasivas.

- En términos globales, la dotación al sistema de pensiones se incrementa en 19.548 millones de euros, hasta situarse en **190.687 millones de euros**.

#### – La política de **Servicios Sociales y Promoción Social**, incremento de un 15,2 %

- Aumentan las dotaciones para Autonomía personal y atención a la **dependencia** y las cuotas sociales de los cuidadores no profesionales. (620 M€)
- La dotación del gasto en dependencia sube un 152 %: firme compromiso con la protección de las personas y colectivos sociales más vulnerables.
- Plan de apoyos y cuidados de larga duración (financiado con el MRR): desinstitucionalización, equipamientos y tecnología, con un incremento en su dotación de 96 M € hasta alcanzar en 2023: 822 millones de euros.
- Acciones en favor de los inmigrantes
  - aumento de un 31,6 %.
  - incremento de la capacidad y eficiencia del sistema de acogida de solicitantes de asilo

- Violencia de género: se mantiene el compromiso con el cumplimiento del pacto de estado de Violencia de Género (asciende a 260 millones de euros).

#### ▪ Fomento del empleo

- Dotaciones necesarias para continuar desarrollando los Planes integrales de empleo de Canarias, Andalucía, La Palma y Extremadura,

- por importes de 45 millones de euros, 50 millones de euros, 30 millones de euros y 15 millones de euros, respectivamente.
- Actuaciones de Reskilling y upskilling de la población activa ligado a cualificaciones profesionales, financiadas con el MRR en relación por un montante de 73,5 M €, un 50 % más que en el ejercicio precedente.
- Bonificación en las cuotas a la SS por la contratación de empleadas del hogar.
  - En total, las bonificaciones a la contratación se incrementan en 278 millones de euros.
- **Subvenciones a Planes de Vivienda**
  - Las dotaciones para Acceso a la vivienda y fomento de la edificación se incrementan en un 5,4 %.
  - Bono joven al alquiler, 200 millones de euros: facilita el acceso de los jóvenes a una vivienda digna en régimen de alquiler.
  - Dentro de esta política y en relación al PRTR, destaca el Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, dotado con 1.600 millones de euros.
  - Plan integral de impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible, financiado con el MRR, que presenta un incremento del 99,4 % hasta totalizar 67 millones de euros.
- A efectos de reforzar las actuaciones de lucha contra el fraude, las transferencias realizadas a la Inspección de Trabajo se incrementan en 5 millones de euros.
- **Política de Sanidad** se incrementan un 6,7 %, hasta los 7.049 millones de euros.
  - Ampliación de los servicios de salud bucodental, = dotación que 2022.
  - Marco estratégico de atención primaria y el plan de excelencia y las transferencias, realizadas a las CCAA para el Plan de salud mental.
  - Se transfieren 500 millones de euros a las CCAA para infraestructuras en atención primaria y comunitaria y salud mental comunitaria.
  - Para financiar la cuarta dosis de las Vacunas COVID-19:
    - se destinan 1.116 millones de euros del REACT UE
    - 200 millones de euros más destinados a financiar el programa COVAX.

#### 210.452 plazas de FP creadas entre 2020 y 2022

- La política de Fomento del empleo, un 5 % más
  - los créditos de FP aumentan
    - entre 2020-22 se han creado 210.452 plazas para alumnos de FP.
- La Educación es uno de los pilares básicos de nuestra sociedad,
  - 400 millones de euros más para becas y ayudas al estudio,
  - se refuerza la dotación para el servicio de atención a los niños y niñas para combatir el acoso escolar
- Programa Código Escuela 4.0. (300 millones de euros)

- conseguir que todos los alumnos de Infantil, Primaria y Educación Secundaria Obligatoria aprendan los conceptos básicos de la programación informática y del pensamiento computacional.
  - Se dotará del equipamiento necesario para poder desarrollar este aprendizaje: robots educativos, placas de programación, etc.
  - Se acompañará a los docentes de Infantil y Primaria durante el periodo lectivo dedicado al lenguaje de programación y pensamiento computacional para facilitar la incorporación de estas competencias al aula.

- **Transformación Digital de la FP**

- Programa de Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo en centros de especial complejidad educativa (Programa #PROA+).
- Creación de Unidades de Acompañamiento y Orientación Personal y Familiar del alumnado educativamente vulnerable, en los servicios educativos o psicopedagógicos situados en zonas y distritos escolares, se registra un incremento de 17 millones de euros.

- **Cultura y deporte** (Incremento del 13,5 % respecto a los PGE 2022).

- Bono cultural para jóvenes: Dotación de 210 M € para facilitar el acceso de los más jóvenes a la cultura.
- CCAA y EELL: Se transfieren 40 millones de euros a las CCAA y otros 40 millones de euros a las EELL para la realización de actuaciones de apoyo a la cultura en sus respectivos ámbitos territoriales.
- Mejora de las infraestructuras culturales: Más dotación para la mejora de la accesibilidad en archivos, museos y bibliotecas y de la eficiencia energética, la renovación de la señalética, además de redacciones de proyectos de obras en grandes infraestructuras culturales.
- **Más ayudas para el cine:**
  - Incremento en las dotaciones destinadas a: El Fondo de Protección a la Cinematografía, Museo del Prado, Patrimonio Nacional para la apertura del Museo de Colecciones Reales.
- **Deporte:** destacan los fondos para:
  - Plan de Digitalización del Sector Deporte.
  - Plan de Transición Ecológica de Instalaciones Deportivas.

- **Incremento de las subvenciones a seguros agrarios:**

- transferencias a ENESA para financiar subvenciones al seguro agrario,
- PERTE agroalimentario, con una aportación a SEIASA de 210 millones.

- **Incentivos regionales**

- **Industria y Energía, dotaciones aumentan un 2,6 %,**
  - En el MRR la línea de apoyos estratégicos a la transformación industrial,
- **Créditos destinados a la línea de ayudas de incentivos regionales,**

- importante instrumento de política regional que fomenta la cohesión económica, social y territorial mediante la concesión de ayudas para la financiación de proyectos de inversión productiva, generadores de empleo, tecnológicamente avanzados y sostenibles, al objeto de impulsar y localizar la actividad empresarial en dichas zonas y así contribuir al equilibrio económico interterritorial y al crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador.

- Ayudas en energía

- Incremento de la dotación para:
  - consumidores electro intensivos, por importe de 65 millones de euros.
  - el bono social térmico, para los hogares más vulnerables.
- Dentro del MRR, destacan las siguientes actuaciones:
  - 455 millones de euros para instalación de puntos de recarga, adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible e innovación en electromovilidad, recarga e hidrógeno verde,
  - 300 millones de euros para el Programa de rehabilitación energética de edificios.
  - 345 millones de euros más para el Desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en los procesos productivos.
  - incremento de 120 millones de euros para el Plan de Transición Energética en la Administración General del Estado.

- Comercio, Turismo y pymes

- Créditos del programa de coordinación y promoción del turismo se incrementa en 18 millones de euros alcanzando un total de 271 millones de euros.
- 1.041 millones de euros para la internacionalización de las pymes.

- Transporte

- Las subvenciones al transporte se incrementan un 25,7 % respecto a 2022.
  - las subvenciones destinadas al apoyo al transporte terrestre crecen, para financiar p.ej. las ayudas para mantener las gratificaciones de abonos y títulos multiviaje por parte de RENFE.

- Reto demográfico y lucha contra la despoblación

- La política de Infraestructuras y Ecosistemas resilientes aumentan un 6,7 %.
  - En este ámbito, las actuaciones que financian el reto demográfico y la lucha contra la despoblación, gran desafío de nuestra sociedad en la actualidad, registran un incremento de 16 millones de euros en sus dotaciones.

- Política forestal y de lucha contra incendios

- Aumentan:
  - Los créditos del programa de política forestal y de lucha contra incendios
  - las transferencias realizadas a Parques Nacionales.
  - las dotaciones para Creación de infraestructura de carreteras
- En el ámbito de la política de Infraestructuras y Ecosistemas resilientes:

- 90 millones de euros del MRR para el desarrollo de competencias digitales transversales relacionadas con la transición ecológica.
  - mayores créditos destinados a la Transición digital en el sector del agua.
- “Programa de ciencia e innovación orientado a retos de la sociedad”
    - Objetivo principal: Favorecer una respuesta eficaz, rápida y flexible a los problemas actuales y futuros de España desde la ciencia y la innovación, a la vez que acompañar el desarrollo de la Ley de la Ciencia mejorando su implementación y alcance. Sus líneas prioritarias son las siguientes:
      - Plan de atracción y retención de talento científico e innovador,
      - investigación para afrontar retos presentes (emergencia volcánica, incendios forestales) y futuros (proyectos aeroespaciales), destacando la creación del Centro Nacional de Vulcanología.
    - Aumentan las trasferencias a:
      - El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)
      - la Agencia Española de Investigación.
      - Programa de formación de los profesores universitarios jóvenes.
    - Actuaciones financiadas con el MRR:
      - Programa de impulso de la Competitividad y Sostenibilidad Industrial,
      - Reforma de capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en relación al sector aeroespacial y sector de la salud.
    - Se refuerzan las dotaciones destinadas a salvamento marítimo,
      - incremento de 20 millones de euros, en las transferencias realizadas a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).
- Víctimas de delitos violentos
  - Las dotaciones destinadas a Justicia aumentan
    - creación de 70 nuevas unidades judiciales
    - 70 nuevas plazas para la plantilla fiscal
    - 27 nuevas Unidades Administrativas de Asistencia a las Víctimas.
  - Se duplican las becas a opositores:
    - para los aspirantes a juez, fiscal, abogado del Estado y letrado de la administración de justicia, dirigido a acabar con las barreras económicas y sociales de acceso para quienes realicen oposiciones a estos cuerpos.
- Defensa
  - Transformación y modernización de las capacidades de las Fuerzas Armadas.
  - En línea con las directrices OTAN, se refuerzan las capacidades de defensa.
- Cooperación al desarrollo
  - El gasto en AOD asciende desde el 0,28 % de la RNB en 2022 hasta el 0,34 % de la RNB en los PGE para 2023, avanzando hacia el cumplimiento del objetivo adoptado por la ONU. Este aumento se destina:

- Acción climática (AECID)
  - Fondo global contra Sida, Malaria y Tuberculosis
  - Los programas prioritarios que se enmarquen dentro del futuro VI Plan Director de Cooperación Española.
- Lucha contra el fraude
    - Para reforzar la lucha contra el fraude, se incrementan las transferencias a:
      - la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)
      - la Inspección de Trabajo
    - Plan Estratégico integral para la mejora de los servicios de la Administración General del Estado (AGE), servicios que presta a los ciudadanos en el conjunto del territorio, fortaleciendo su presencia y visibilidad.
      - Para ello se plantean 40 medidas, a desarrollar en el periodo 2020-2023, en torno a los principales retos del país: el reto digital, el reto energético y el reto demográfico.
- Recursos para las AATT
    - A través del PRTR se destina un importante volumen de fondos a las AATT:
      - En 2023 se transfieren 6.367 millones de euros a las CCAA y 1.381 millones de euros a las EELL.
      - 405 millones de euros a reforzar la Transformación Digital y Modernización de las CCAA y EELL, un 4,2 % más que en 2020.
    - Ceuta y Melilla
      - Planes estratégicos desarrollo socioeconómico de Ceuta y Melilla:
        - Sistema Nacional de Salud y el sistema educativo de ambas ciudades, la sostenibilidad de los puertos, inversiones en infraestructuras de la Administración de Justicia.
- Aumento del sueldo de los empleados públicos: A fin de garantizando el poder adquisitivo de los empleados públicos, las retribuciones del personal al servicio del SP incrementan un 2,5 %.

## CONCLUSIÓN

### ▪ Recapitulación (Ideas clave):

- A lo largo de esta exposición hemos profundizado en:
  - El concepto de presupuesto,
  - Los principios que guían su programación, elaboración, y ejecución,
  - Su contenido.
- Estas son cuestiones clave para comprender la institución del Presupuesto en nuestro país, que es la base del control, y la racionalización de la actividad pública.

### ▪ Relevancia:

- Por ello, el estudio de los Presupuestos Generales del Estado es crucial tanto en su vertiente jurídica, como por el lugar que ocupa en la orientación de la política económica del Gobierno ya que refleja sus prioridades económicas y sociales.
- Además, este análisis es de especial relevancia dado el contexto actual marcado por el coronavirus.
  - Las políticas de gasto en los programas establecidos, son fundamentales de cara a la recuperación de la pandemia, y también la transición digital y ecológica de nuestra economía.
  - Sin embargo, aún existe una importante incertidumbre que afecta a las previsiones hechas en los presupuestos, de especial importancia de cara a los ingresos previstos, y que afectan también a los objetivos de déficit y deuda que deberán retomarse una vez se establezca la senda de crecimiento tras el waiver del PEC.

### ▪ Extensiones y relación con otras partes del temario:

—

### ▪ Opinión:

- Siguiendo un informe de FUNCAS (de noviembre de 2022), una visión global de largo plazo a las cifras de ingresos y gastos de los PGE 2023 permite extraer las siguientes conclusiones:
  - Una parte relevante del **incremento del gasto** de 2023 será **estructural**. Destacan, por su elevada magnitud, las pensiones públicas, que aumentarán cerca de 20.000 millones de euros, y los salarios públicos, alrededor de 5.000 millones. Tal incremento equivale al 1,8 % del PIB de 2023, lo que da muestras de la importancia del crecimiento de dichos gastos estructurales.
  - Por otra parte, el grueso de las ganancias recaudatorias, resultantes de medidas que entrarán en vigor en 2023, será de **carácter temporal**, en lugar de ser resultado de una genuina reforma fiscal, tal como fue acordado previamente con Bruselas para el primer trimestre de 2023.
    - Así, la **inflación** está teniendo un efecto muy intenso sobre la recaudación. AIRF (2022b) estima que dicho impacto será del 49,3 % en 2022 (15.109 millones de euros) aumentando al 71,4 % en 2023 (17.326 millones de euros). Por figuras, corresponderán en 2023:
      - 10.086 millones a cotizaciones sociales.
      - 3.917 millones al IRPF.
      - 3.324 millones al IVA.
    - Los 2 primeros serán canalizados a través de incrementos salariales. En el IVA, por su parte, a través del impacto automático de los precios sobre recaudación.

- La situación generada por la guerra ha derivado en una urgencia por aumentar los ingresos en 2023 para apoyar a familias vulnerables y a empresas haciendo un uso intensivo de un pequeño grupo de medidas temporales.
    - Lejos, por tanto, del más de centenar de propuestas contenidas en el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (Comité de Reforma Tributaria, 2021).
  - En definitiva, en el presupuesto de 2023 se observa una preocupante disfunción entre incrementos de recaudación en el corto plazo, con un elevado componente coyuntural debido a la inflación y a las medidas temporales aprobadas, frente al crecimiento de gastos de naturaleza estructural.
    - Esta situación es un foco añadido de presión al deterioro del déficit estructural al que se enfrenta la economía española desde 2018.
    - Urge la necesidad de afrontar las políticas de gastos e ingresos públicos con una visión menos cortoplacista, con criterios tanto de equidad como de eficiencia, que permitan hacer frente a shocks que a buen seguro estarán por venir, como inesperadamente ocurrieron en 2008, 2020 o actualmente en 2022.
- **Idea final (Salida o cierre):**
-

## Bibliografía

Tema María Palacios Carrere

"Economía pública", Albi.

### Preguntas de otros exámenes

#### Anexos

##### A.1. Anexo 1: NOTICIA 29.11.22

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) calcula que España cerrará el año con **un déficit público equivalente al 4,6 % del PIB**, cuatro décimas por debajo de la estimación del Gobierno.

La presidenta de la AIReF, **Cristina Herrero**, en su comparecencia en la **Comisión de Presupuestos del Senado**, ha apuntado que el cierre de déficit podría ser incluso inferior a esa cifra en función de la evolución de la recaudación, que según sus cálculos superará en **al menos 10.000 millones la del Gobierno**.

Con respecto a **2023**, el **déficit también estará por debajo del 3,9 % del PIB** que espera el Gobierno si no se prorrogan las medidas para combatir la guerra en Ucrania (la AIReF lo cifra en un 3,3 % del PIB), pero no si estas se extienden. "Este Presupuesto tiene carencias notables", ha insistido Herrero, ya que la previsión de recaudación de 2022 está **"alejada de la realidad"**, mientras que el gasto "tampoco es completo" porque no recoge la prórroga de medidas que ya se sabe que se va a producir.

Y es que si el organismo avaló el 4 de octubre el escenario macroeconómico que acompaña a los Presupuestos al considerar factible el crecimiento del PIB nominal previsto por el Gobierno, también **ha alertado del predominio de riesgos en 2023**.

Según ha explicado Herrero, el presupuesto **no contempla "ni la totalidad de ingresos ni tampoco la totalidad de los gastos"**.

- Por el lado de los **gastos**, Herrero ha destacado que **no se contempla la prórroga** de las medidas de ayudas desplegadas por el Gobierno. Unas medidas que, según la AIReF, se van a producir porque **las condiciones macroeconómicas de 2023 "no son muy distintas que las de 2022"**.
- Para 2023, la AIReF **prevé un crecimiento económico del 1,5 %** (lejos del 2,1 % del Gobierno), de manera que el nivel previo a la pandemia se recuperará a finales de 2023 o principios de 2024.

Los indicadores apuntan a "cierta robustez en el mercado de trabajo", ha reconocido Herrero, que ha añadido que los indicadores de confianza "siguen sin remontar" y otros, como el PMI, **han entrado "en zona contractiva"**.

- Herrero espera que la **inflación** se sitúe en el 2023, en el 3,9 % si se prorrogan las medidas energéticas y el 5 % si no se hace.