



Apuntes

# Notas sobre los PGE de 2023

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2022/24  
**Octubre de 2022**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores  
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# Notas sobre los PGE de 2023

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)  
Octubre de 2022

## Resumen

En esta nota se resumen las principales cifras del proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2023 y se comparan con las de los proyectos de 2022 y 2018. El análisis se centra en la evolución de los niveles agregados de gasto e ingreso público medidos a precios constantes y en las prioridades de gasto del Gobierno.

### 1. Introducción

En esta nota se resumen las principales cifras del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2023 y se comparan con las de los proyectos de 2022 y de 2018, el último elaborado por el Gobierno anterior y también el último aprobado antes de la pandemia. El análisis se centra en la evolución de los niveles agregados de gasto e ingreso público y en las prioridades de gasto del nuevo Gobierno.

Los datos que aquí se analizan se refieren al gasto e ingresos previstos en el proyecto de PGE, que pueden ser bastante distintos de los finalmente ejecutados y, en menor medida, de los finalmente aprobados por el Parlamento, pero nos dan una imagen directa de las preferencias e intenciones del Gobierno de turno en el momento en el que se presentan las cuentas anuales. Las cifras de PIB utilizadas corresponden también a las previsiones realizadas para los correspondientes proyectos de Presupuestos.

### 2. Las grandes cifras del Presupuesto consolidado

Los datos que se analizan en esta nota corresponden a lo que se denomina en el *Libro Amarillo* en el que se resume el proyecto de Presupuestos los *PGE consolidados*, esto es, las cuentas consolidadas de la Administración Central (AC), incluyendo al Estado y sus Organismos Autónomos, la Seguridad Social y ciertos entes públicos estatales (los que cuentan con presupuestos de carácter limitativo). Por el lado del ingreso, en lo que sigue se recoge la recaudación tributaria total de la AC, sin descontar la participación de las Administraciones Territoriales (AATT) en los impuestos compartidos con el Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales, IIEE). En correspondencia, esta última partida se añade al agregado de gasto, tratándola como si fuera una transferencia de la AC a las AATT.

Los agregados resultantes, por tanto, recogen el grueso de los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas (AAPP) españolas, pero no el total: quedan fuera los impuestos recaudados directamente por las CCAA y las entidades locales (EELL) y los gastos reales de ambas administraciones territoriales (o al menos, en términos de las cuantías totales, la diferencia entre su gasto total y su participación en los tributos compartidos con el Estado). El gasto de las CCAA se dedica fundamentalmente a sanidad y educación y el de las entidades locales a servicios e infraestructuras municipales, incluyendo el suministro de agua, el alumbrado público, la recogida y procesamiento de basuras y el transporte urbano, entre otras cosas. La no inclusión de estas partidas hace que la distribución por funciones del gasto que analizamos aquí no sea representativa del conjunto del gasto público.

**Cuadro 1: Gastos e ingresos consolidados presupuestados por la Administración Central  
presupuestos nacionales, sin *Next Generation EU*, millones de euros de 2022  
con los PIBs y deflatores esperados en el momento de elaboración del proyecto de PGE**

|  | <i>ingresos</i>                  |                |                |                  |              |              |
|--|----------------------------------|----------------|----------------|------------------|--------------|--------------|
|  | <i>millones de euros de 2022</i> |                |                | <i>% del PIB</i> |              |              |
|  | <i>2018</i>                      | <i>2022</i>    | <i>2023</i>    | <i>2018</i>      | <i>2022</i>  | <i>2023</i>  |
| IRPF   | 86.593                           | 100.132        | 105.217        | 6,76             | 7,63         | 8,14         |
| Impuesto de Sociedades                                   | 25.599                           | 24.447         | 26.526         | 2,00             | 1,86         | 2,05         |
| IVA  | 75.532                           | 75.651         | 80.076         | 5,90             | 5,76         | 6,20         |
| Impuestos Especiales                                     | 22.807                           | 21.843         | 20.729         | 1,78             | 1,66         | 1,60         |
| <b>A. total, ingresos tributarios**</b>                  | <b>221.627</b>                   | <b>232.352</b> | <b>244.416</b> | <b>17,31</b>     | <b>17,70</b> | <b>18,92</b> |
| <b>B. cotizaciones sociales</b>                          | <b>149.321</b>                   | <b>168.142</b> | <b>171.626</b> | <b>11,66</b>     | <b>12,81</b> | <b>13,28</b> |
| <b>C. ingresos no tributarios</b>                        | <b>24.792</b>                    | <b>26.739</b>  | <b>24.603</b>  | <b>1,94</b>      | <b>2,04</b>  | <b>1,90</b>  |
| <b>D. total, ingresos no financieros</b>                 | <b>395.740</b>                   | <b>427.233</b> | <b>440.646</b> | <b>30,91</b>     | <b>32,55</b> | <b>34,10</b> |
| 7. PIB previsto  | 1.280.278                        | 1.312.600      | 1.292.177      | 100,0            | 100,0        | 100,0        |
|  | <i>gastos</i>                    |                |                |                  |              |              |
| <b>I. Protección y promoción social y sanidad</b>        | <b>198.001</b>                   | <b>228.887</b> | <b>235.876</b> | <b>15,47</b>     | <b>17,44</b> | <b>18,25</b> |
| I.1. pensiones + adm. y serv. grales Seg. Social         | 156.501                          | 174.499        | 183.954        | 12,22            | 13,29        | 14,24        |
| I.2. desempleo   | 18.681                           | 22.457         | 19.791         | 1,46             | 1,71         | 1,53         |
| I.3. incapacidad temp., IMV y otras prestac.             | 15.683                           | 21.780         | 21.663         | 1,22             | 1,66         | 1,68         |
| I.4. dependencia y servicios sociales                    | 2.651                            | 4.878          | 5.342          | 0,21             | 0,37         | 0,41         |
| I.5. sanidad   | 4.486                            | 5.273          | 5.126          | 0,35             | 0,40         | 0,40         |
| <b>II. Transferencias a las AATT, incluyendo**</b>       | <b>135.463</b>                   | <b>141.503</b> | <b>154.839</b> | <b>10,58</b>     | <b>10,78</b> | <b>11,98</b> |
| II.1. financiación CCAA*                                 | 115.058                          | 117.537        | 130.709        | 8,99             | 8,95         | 10,12        |
| II.2. financiación EELL*                                 | 19.244                           | 22.329         | 21.816         | 1,50             | 1,70         | 1,69         |
| <b>III. Inversión y otras actuaciones econ., incl.**</b> | <b>37.840</b>                    | <b>41.004</b>  | <b>41.003</b>  | <b>2,96</b>      | <b>3,12</b>  | <b>3,17</b>  |
| III.1. educación   | 2.744                            | 3.419          | 3.873          | 0,21             | 0,26         | 0,30         |
| III.2. fomento del empleo, incluyendo formación          | 6.032                            | 6.836          | 6.923          | 0,47             | 0,52         | 0,54         |
| III.3. infraestructuras                                  | 5.990                            | 7.042          | 7.549          | 0,47             | 0,54         | 0,58         |
| III.4. I+D+I y digitalización                            | 7.433                            | 7.880          | 8.067          | 0,58             | 0,60         | 0,62         |
| III.5. actuaciones sectoriales                           | 14.963                           | 15.141         | 13.892         | 1,17             | 1,15         | 1,08         |
| <b>IV. Otros bienes y servicios públicos</b>             | <b>24.075</b>                    | <b>28.097</b>  | <b>30.069</b>  | <b>1,88</b>      | <b>2,14</b>  | <b>2,33</b>  |
| IV.1. justicia, seguridad y prisiones                    | 10.763                           | 12.183         | 12.017         | 0,84             | 0,93         | 0,93         |
| IV.2. defensa  | 8.534                            | 9.763          | 11.446         | 0,67             | 0,74         | 0,89         |
| IV.3. política exterior y cooperación                    | 1.668                            | 2.196          | 2.018          | 0,13             | 0,17         | 0,16         |
| IV.4. cultura y deportes                                 | 884                              | 1.234          | 1.407          | 0,07             | 0,09         | 0,11         |
| IV.5. subvenciones al transporte                         | 2.226                            | 2.721          | 3.180          | 0,17             | 0,21         | 0,25         |
| <b>V. Administración y servicios de carácter gral</b>    | <b>42.468</b>                    | <b>50.881</b>  | <b>43.423</b>  | <b>3,32</b>      | <b>3,88</b>  | <b>3,36</b>  |
| V.1. Organos de gobierno y administración                | 9.876                            | 11.838         | 11.759         | 0,77             | 0,90         | 0,91         |
| V.2. aportaciones a fondos de financiación               | 18.468                           | 21.000         | 14.882         | 1,44             | 1,60         | 1,15         |
| V.3. relaciones financieras con la UE                    | 14.124                           | 18.043         | 16.782         | 1,10             | 1,37         | 1,30         |
| <b>VI. Intereses de la deuda pública</b>                 | <b>33.291</b>                    | <b>30.175</b>  | <b>29.089</b>  | <b>2,60</b>      | <b>2,30</b>  | <b>2,25</b>  |
| <b>VII.1. Total, caps. 1 a 8</b>                         | <b>471.139</b>                   | <b>520.547</b> | <b>534.299</b> | <b>36,80</b>     | <b>39,66</b> | <b>41,35</b> |
| VII.2. de lo cual cap. 8, activos financieros            | 44.056                           | 30.679         | 28.287         | 3,44             | 2,34         | 2,19         |
| <b>VII.3. Total, caps. 1-7, gasto no financ. ajust.</b>  | <b>427.082</b>                   | <b>489.868</b> | <b>506.012</b> | <b>33,36</b>     | <b>37,32</b> | <b>39,16</b> |

-Notas:

(\*) Incluye las participaciones de ambas administraciones territoriales en los impuestos

(\*\*) El total del epígrafe es algo mayor que la suma de los componentes que aparecen en el cuadro porque se omiten algunos componentes menores.

El Cuadro 1 resume los ingresos y gastos previstos de la AC, medidos a precios constantes de 2022 y como porcentaje del PIB previsto para cada ejercicio en el momento de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Se omiten tanto los ingresos como los gastos ligados al programa *Next Generation EU (NGEU)* de ayudas europeas para la recuperación de la pandemia, que se destinan en buena medida a promover la digitalización y la descarbonización de la economía y la administración españolas y se integrarían por tanto fundamentalmente en el epígrafe III de gastos. La elaboración de estas cifras a partir de los datos de base ofrecidos en el Libro Amarillo se describe en detalle en el Anexo.

Los ingresos públicos provienen fundamentalmente de los tributos y de las cotizaciones sociales. El gasto se agrupa en seis grandes epígrafes. Los dos mayores, I y II, recogen programas de protección social (y sanitaria), así como la financiación de las AATT. El grupo III combina las partidas de inversión en sentido amplio, incluyendo en capital humano y tecnológico, con actuaciones de apoyo a los sectores económicos (agricultura y alimentación, industria, comercio y turismo...). El grupo IV recoge el gasto en diversos bienes y servicios públicos, el V la administración y servicios generales y el VI los intereses de la deuda pública.

### 3. La dinámica de los ingresos y gastos públicos

El Cuadro 2 resume la evolución de los principales agregados de interés de los PGE consolidados. Durante el período analizado, tanto el ingreso como el gasto público registraron incrementos importantes, muy por encima del crecimiento del PIB. Estos incrementos han sido mayores en el caso del gasto, con el consiguiente aumento del déficit previsto de la AC consolidada, que se acerca al 4% en 2023 si no se consideran los ingresos y gastos de NGEU (que mejorarían el saldo neto de la AC en aproximadamente medio punto de PIB tanto en 2022 como en 2023 en contabilidad presupuestaria, aunque no en contabilidad nacional).

#### Cuadro 2: Resumen de los principales agregados

##### a. Niveles de las principales magnitudes

|                         | <i>Millones de euros de 2022</i> |             |             | <i>% del PIB</i> |             |             |
|-------------------------|----------------------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|-------------|
|                         | <i>2018</i>                      | <i>2022</i> | <i>2023</i> | <i>2018</i>      | <i>2022</i> | <i>2023</i> |
| ingresos no financieros | 395.740                          | 447.458     | 457.585     | 30,91            | 34,09       | 35,41       |
| gastos no financieros   | 427.082                          | 489.868     | 506.012     | 33,36            | 37,32       | 39,16       |
| saldo no financiero     | -31.342                          | -42.410     | -48.427     | -2,45            | -3,23       | -3,75       |
| PIB previsto            | 1.280.278                        | 1.312.600   | 1.292.177   |                  |             |             |

##### b. Variaciones y algunas ratios de interés

| <i>incremento previsto de:</i>                | <i>millones de euros 2022</i> |                  | <i>en puntos de PIB</i> |                  | <i>variación total en %</i> |                  |
|---|-------------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|
|   | <i>2018 a 23</i>              | <i>2022 a 23</i> | <i>2018 a 23</i>        | <i>2022 a 23</i> | <i>2018 a 23</i>            | <i>2022 a 23</i> |
| 1. el PIB                                     | 11.899                        | -20.423          |                         |                  | 0,93%                       | -1,56%           |
| 2. el gasto público no financiero             | 78.930                        | 16.144           | 5,80                    | 1,84             | 18,48%                      | 3,30%            |
| 3. los ingresos públicos no financieros       | 61.845                        | 10.127           | 4,50                    | 1,32             | 15,63%                      | 2,26%            |
| 4. propensión marginal al gasto público = 2/1 | 6,63                          | -                |                         |                  |                             |                  |
| 5. tipo marginal de "gravamen" público = 3/1  | 520%                          | -                |                         |                  |                             |                  |

Entre 2018 y 2023, el PIB real esperado en el momento de elaborar los PGE aumentó en algo menos del 1%, mientras que los ingresos públicos previstos, medidos a precios constantes, se incrementaron en más de un 15% y el gasto en más de un 18%. Visto desde otra perspectiva, el incremento previsto del gasto real fue 6,6 veces mayor que el del PIB, y el "tipo marginal de

gravamen” sobre el incremento de renta fue superior al 500%. Como resultado, el peso del gasto público en el PIB aumentó en casi 6 puntos y el de los ingresos públicos en más de 4 en cinco años. También aumentó el déficit esperado de la AC consolidada, en torno a 1,25 puntos de PIB.

Las cifras son ciertamente llamativas y apuntan a un patrón claramente insostenible en el tiempo, aunque quizás comprensible en un período tan turbulento como el de los últimos años, marcados por la pandemia de Covid, la guerra de Ucrania y la necesidad de hacer frente a ambas crisis y paliar sus consecuencias económicas y sociales. Es de esperar que una vez se recupere una cierta normalidad la propensión marginal al gasto público y la presión fiscal marginal vuelvan a valores más razonables, pero, en cualquier caso, sería necesaria una política fiscal más prudente en los próximos años, que ponga mayor énfasis en la contención del crecimiento del gasto y la reducción del déficit para asegurar la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas.

#### 4. Las prioridades de gasto

En el Cuadro 3 se recogen dos medidas complementarias del crecimiento de las distintas partidas de gasto que pueden interpretarse como indicadores de la prioridad absoluta y relativa acordada por el Gobierno a distintas políticas. La primera es la variación media anual del peso de cada partida en el PIB durante el período considerado y la segunda su tasa media anual de crecimiento a precios constantes. La primera recoge los recursos totales necesarios para financiar el incremento de cada partida, mientras que la segunda tiene en cuenta sólo su ritmo de crecimiento y no su tamaño total. Ambos indicadores se calculan tanto a corto como a medio plazo, comparando los presupuestos de 2023 con los de 2022 en el primer caso y con los de 2018 en el segundo.

**Cuadro 3: Indicadores de prioridad marginal a corto y medio plazo de las políticas de gasto en 2018-23**

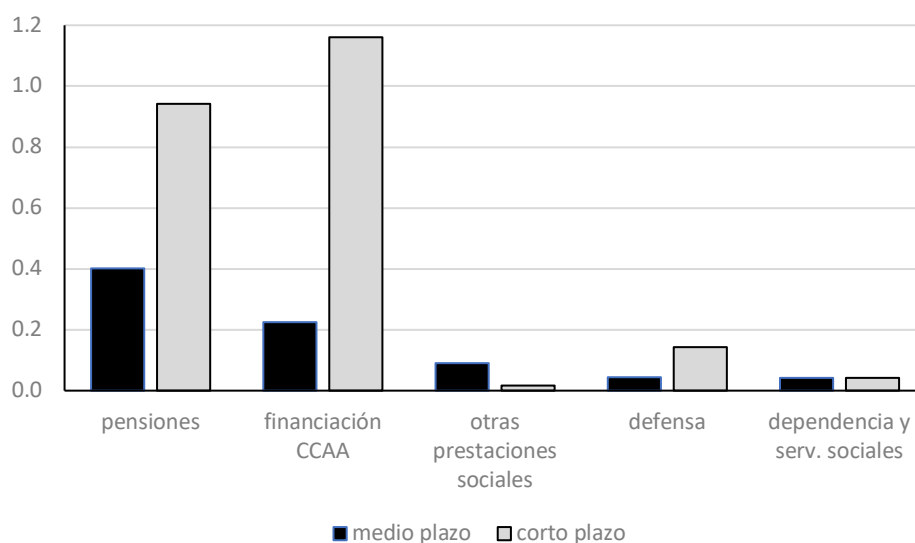
|  | <i>variación en puntos de PIB por año</i> |                  | <i>variación porcentual media anual</i> |                  |
|--|---|------------------|---|------------------|
|  | <i>2018 a 23</i>                          | <i>2022 a 23</i> | <i>2018 a 23</i>                        | <i>2022 a 23</i> |
| <b><i>I. Protección y promoción social y sanidad</i></b>           | <b>0.56</b>                               | <b>0.82</b>      | <b>3.5%</b>                             | <b>3.0%</b>      |
| I.1. pensiones + adm. y serv. grales Seg. Social                   | 0.40                                      | 0.94             | 3.2%                                    | 5.3%             |
| I.2. desempleo   | 0.01                                      | -0.18            | 1.2%                                    | -12.6%           |
| I.3. incapacidad temp., IMV y otras prestac.                       | 0.09                                      | 0.02             | 6.5%                                    | -0.5%            |
| I.4. dependencia y servicios sociales                              | 0.04                                      | 0.04             | 14.0%                                   | 9.1%             |
| I.5. sanidad   | 0.01                                      | -0.01            | 2.7%                                    | -2.8%            |
| <b><i>II. Transferencias a las AATT, incluyendo</i></b>            | <b>0.28</b>                               | <b>1.20</b>      | <b>2.7%</b>                             | <b>9.0%</b>      |
| II.1. financiación CCAA  | 0.23                                      | 1.16             | 2.6%                                    | 10.6%            |
| II.2. financiación EELL  | 0.04                                      | -0.01            | 2.5%                                    | -2.3%            |
| <b><i>III. Inversión y otras actuaciones económicas, incl.</i></b> | <b>0.04</b>                               | <b>0.05</b>      | <b>1.6%</b>                             | <b>0.0%</b>      |
| III.1. educación   | 0.02                                      | 0.04             | 6.9%                                    | 12.5%            |
| III.2. fomento del empleo, incluyendo formación                    | 0.01                                      | 0.01             | 2.8%                                    | 1.3%             |
| III.3. infraestructuras  | 0.02                                      | 0.05             | 4.6%                                    | 6.9%             |
| III.4. I+D+i y digitalización                                      | 0.01                                      | 0.02             | 1.6%                                    | 2.3%             |
| III.5. actuaciones sectoriales                                     | -0.02                                     | -0.08            | -1.5%                                   | -8.6%            |

**Cuadro 3: continuación**

|   | variación en puntos de PIB por año           |              | variación porcentual media anual |               |
|---|--|--------------|----------------------------------|---------------|
|   | 2018 a 23                                    | 2022 a 23    | 2018 a 23                        | 2022 a 23     |
|   | <b>IV. Otros bienes y servicios públicos</b> | <b>0.09</b>  | <b>0.19</b>                      | <b>4.4%</b>   |
| IV.1. justicia, seguridad y prisiones                       | 0.02   | 0.00         | 2.2%                             | -1.4%         |
| IV.2. defensa   | 0.04   | 0.14         | 5.9%                             | 15.9%         |
| IV.3. política exterior y cooperación                       | 0.01   | -0.01        | 3.8%                             | -8.4%         |
| IV.4. cultura y deportes                                    | 0.01   | 0.01         | 9.3%                             | 13.1%         |
| IV.5. subvenciones al transporte                            | 0.01   | 0.04         | 7.1%                             | 15.6%         |
| <b>V. Administración y servicios de carácter general</b>    | <b>0.01</b>                                  | <b>-0.52</b> | <b>0.4%</b>                      | <b>-15.8%</b> |
| V.1. Organos de gobierno y administración general           | 0.03   | 0.01         | 3.5%                             | -0.7%         |
| V.2. aportaciones a fondos de finan. CCAA y CCLL            | -0.06  | -0.45        | -4.3%                            | -34.4%        |
| <b>V.3. relaciones financieras con la UE</b>                | <b>0.04</b>                                  | <b>-0.08</b> | <b>3.4%</b>                      | <b>-7.2%</b>  |
| <b>VI. Intereses de la deuda pública</b>                    | <b>-0.07</b>                                 | <b>-0.05</b> | <b>-2.7%</b>                     | <b>-3.7%</b>  |
| <b>VII.1. Total, caps. 1 a 8 ajustado</b>                   | <b>0.91</b>                                  | <b>1.69</b>  | <b>2.5%</b>                      | <b>2.6%</b>   |
| VII.2. de lo cual cap. 8, activos financieros               | -0.25  | -0.15        | -8.9%                            | -8.1%         |
| <b>VII.3. Total, caps. 1 a 7, gasto no financ. ajustado</b> | <b>1.16</b>                                  | <b>1.84</b>  | <b>3.4%</b>                      | <b>3.2%</b>   |
| VIII. PIB previsto  | 0.00   | 0.00         | 0.2%                             | -1.6%         |

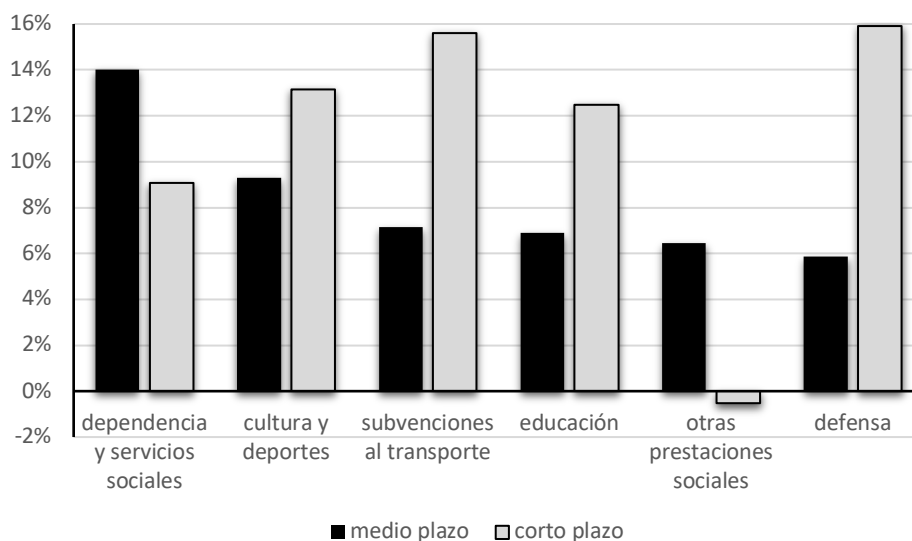
Los Gráficos 1 y 2 resumen los principales resultados. En términos absolutos, entre las prioridades reveladas del presente Gobierno, destacan el gasto en pensiones y la financiación autonómica. La primera partida ha crecido a un ritmo medio anual de cuatro décimas de PIB durante el último lustro, pese a que todavía no ha comenzado la jubilación de los *baby boomers*, y la segunda se lleva cada año dos décimas más de PIB en promedio. Ambas partidas registran crecimientos excepcionales en 2023 que se sitúan en torno a un punto de PIB. En el caso de las pensiones esto se debe a su revalorización con un IPC que crece a un ritmo muy superior al del deflactor del PIB, y en el de la financiación autonómica podría ser en parte un accidente que reflejaría la corrección al alza de las previsiones de la participación de las CCAA en los tributos

**Gráfico 1: Principales prioridades absolutas de gasto**



compartidos por el Estado tras el fuerte e inesperado tirón de la recaudación tributaria en 2022. Muy por detrás de estas partidas aparecen dos programas de prestaciones sociales y el gasto en defensa, que registra un incremento muy notable en 2023, presumiblemente debido a la crisis de Ucrania.

**Gráfico 2: Principales prioridades relativas de gasto**



En términos relativos, la partida de gasto que más ha crecido en los últimos años han sido la de dependencia, con un esfuerzo notable y muy necesario para reducir las listas de espera y retomar los planes originales de despliegue del sistema de ayuda a la dependencia, interrumpidos durante la crisis anterior. También han crecido rápidamente el resto de las partidas recogidas en el Gráfico 2. En el caso de la cultura, una parte significativa del incremento se debe al establecimiento del llamado bono cultural joven, dotado con 210 millones de euros anuales en 2022 y 2023, consistente en una ayuda de 400 euros para los jóvenes que cumplan 18 años que puede gastarse en productos culturales, entre los que se incluyen los videojuegos. Las subvenciones al transporte han aumentado muy significativamente en 2022 (aunque no se recogen en el proyecto de Presupuestos) y buena parte del nuevo gasto se mantendrá en 2023 para financiar, entre otras cosas, diversas ayudas al transporte ferroviario de corta y media distancia que buscan ahorrar energía y mitigar los efectos de la subida de precios de los carburantes. En el caso de la educación, el fuerte incremento del gasto, especialmente en 2023, refleja la mejora de las becas y ayudas al estudio y el refuerzo de la formación digital en las escuelas. En materia de otras prestaciones sociales, buena parte del incremento del gasto estatal refleja la introducción el Ingreso Mínimo Vital como ayuda de último recurso para los hogares de renta baja sin acceso a otras prestaciones. Finalmente, el gasto en defensa se dispara en 2023 por razones ya apuntadas.

## ANEXO

### Datos de partida y ajustes

El Cuadro A.1 resume los datos de partida en materia de gasto, que se toman del resumen por políticas de los PGE consolidados, excluyendo los gastos financiados por las ayudas europeas del Plan de Recuperación o del programa *React EU* para mitigar los efectos de la pandemia.

Los datos incluyen el gasto del capítulo VIII, adquisiciones de activos financieros, donde se incluyen entre otras cosas las aportaciones a los fondos de financiación de las administraciones territoriales (que prestan dinero a estas administraciones a tipos subvencionados) y las aportaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. El Libro Amarillo (LA) no desglosa por capítulos el detalle de gastos por políticas, pero sí ofrece el gasto total de capítulo VIII, que se sustrae del gasto total para obtener el gasto total no financiero (partida 6.3).

En la parte inferior del Cuadro, se recogen como nota las participaciones de las Administraciones Territorial (AATT) en los impuestos compartidos con el Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales, IIEE). En lo que sigue, estas partidas se añadirán al gasto de la Administración Central (AC), tratándolas como si fueran transferencias a las CCAA y entidades locales (EELL).

El Cuadro A.2 recoge algunos datos necesarios para los ajustes que comentaremos seguidamente. Entre ellos están el desglose de las transferencias a otras Administraciones Públicas y de la participación de las Administraciones Territoriales en los impuestos compartidos con el Estado.

En el Cuadro A.3 se reorganiza el desglose por políticas y se incorporan las participaciones de las AATT en los impuestos compartidos, que se incluyen en las partidas de financiación autonómica y local, dándoles el mismo trato que a las transferencias del Estado a estas administraciones. La última columna del Cuadro A.3 describe la construcción de cada nuevo epígrafe de gasto a partir de las variables recogidas en los Cuadros A.1 y A.2. He agrupado a la sanidad con las prestaciones sociales en el epígrafe I, a la educación, políticas activas, I+D+i e inversión en infraestructuras con las actuaciones sectoriales y la regulación dentro de una categoría de inversión y actuaciones económicas (epígrafe III) y he creado una categoría específica para la financiación de las Administraciones Territoriales (II) y otra para los intereses de la deuda pública (VI). El resto de los bienes y servicios públicos se reúnen en el epígrafe IV y la administración y servicios generales en el V.



**Cuadro A.1: Presupuestos Generales del Estado Consolidados. Resumen por políticas**  
**Presupuesto nacional, sin PRTR o React EU, caps. I a VIII**  
**millones de euros corrientes**

|  | 2018           | 2022           | 2023           |
|--|----------------|----------------|----------------|
| <b>1. Servicios públicos básicos</b>                                   | <b>19,867</b>  | <b>24,141</b>  | <b>27,395</b>  |
| 1.1. justicia  | 1,781          | 2,074          | 2,234          |
| 1.2. defensa   | 8,087          | 9,763          | 12,306         |
| 1.3. seguridad ciudadana y prisiones                                   | 8,418          | 10,109         | 10,686         |
| 1.4. política exterior y cooperación                                   | 1,581          | 2,196          | 2,170          |
| <b>2. Protección y promoción social</b>                                | <b>189,093</b> | <b>230,450</b> | <b>255,531</b> |
| 2.1. pensiones   | 144,834        | 171,140        | 190,687        |
| 2.2. otras prestaciones económicas                                     | 14,388         | 20,974         | 22,299         |
| 2.3. servicios sociales y promoción social                             | 2,512          | 4,878          | 5,743          |
| 2.4. fomento del empleo  | 5,716          | 6,836          | 7,443          |
| 2.5. desempleo   | 17,702         | 22,457         | 21,278         |
| 2.6. ayudas vivienda y edificación                                     | 473            | 806            | 992            |
| 2.7. administración trabajo y economía social                          |                | 104            | 120            |
| 2.8. admin. Seg. Soc. inclusión y migración*                           | 3,467          | 3,255          | 6,969          |
| <b>3. Bienes públicos de carácter preferente</b>                       | <b>7,689</b>   | <b>9,925</b>   | <b>11,188</b>  |
| 3.1. sanidad   | 4,251          | 5,273          | 5,511          |
| 3.2. educación   | 2,600          | 3,419          | 4,164          |
| 3.3. cultura   | 838            | 1,234          | 1,513          |
| <b>4. Actuaciones de carácter económico</b>                            | <b>29,650</b>  | <b>33,468</b>  | <b>35,894</b>  |
| 4.1. agricultura, pesca y alimentación                                 | 7,511          | 8,342          | 8,414          |
| 4.2. industria y energía   | 5,768          | 5,837          | 5,681          |
| 4.3. comercio, turismo y Pymes   | 900            | 962            | 841            |
| 4.4. subvenciones al transporte  | 2,109          | 2,721          | 3,419          |
| 4.5. infraestructuras y ecosistemas                                    | 5,676          | 7,042          | 8,116          |
| 4.6. I+D+i y digitalización  | 7,044          | 7,880          | 8,673          |
| 4.7. otras actuaciones de carácter económico                           | 642            | 686            | 752            |
| <b>5. Actuaciones de carácter general</b>                              | <b>107,925</b> | <b>125,852</b> | <b>125,970</b> |
| 5.1. organos constitucionales, gobierno y otros                        | 681            | 789            | 933            |
| 5.2. servicios de carácter general*                                    | 24,788         | 30,438         | 25,957         |
| 5.3. administración financiera y tributaria                            | 1,390          | 1,611          | 1,753          |
| 5.4. transferencias a otras administraciones públicas                  | 49,519         | 62,839         | 66,052         |
| 5.5. deuda pública   | 31,547         | 30,175         | 31,275         |
| <b>6.1 Total, caps 1 a 8</b>   | <b>354,225</b> | <b>423,836</b> | <b>455,978</b> |
| 6.2. total cap 8, activos financieros                                  | 41,748         | 30,679         | 30,412         |
| <b>6.3 total sin cap 8, gasto no financiero</b>                        | <b>312,477</b> | <b>393,157</b> | <b>425,566</b> |
| 7. PIB previsto a precios corrientes                                   | 1,213,200      | 1,312,600      | 1,389,268      |
| <i>8. Nota: Participación de las AATT en los impuestos compartidos</i> |                |                |                |
| 8.1. Participación de las CCAA   | 90.331         | 94.414         | 116.022        |
| 8.2. Participación de las entidades locales                            | 1.900          | 2.293          | 2.442          |
| <b>9. GASTO NO FINANCIERO AJUSTADO</b>                                 | <b>404,708</b> | <b>489,864</b> | <b>544,030</b> |

Fuentes: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado ("Libro Amarillo," (LA)). Años 2018, 2022 y 2023.

- Gasto por políticas: Cuadro III.2.1, años 2018 y 2023.
- Activos financieros (partida 6.2): Cuadro III.1.3, años 2018 y 2023.
- PIB (partida 7): Cuadro II.3.2 en 2018, II.2.2 en 2022 y 2023. En 2023 no se ofrece el nivel del PIB, pero sí el crecimiento esperado en 2022 y 2023. Estas tasas se aplican al último dato disponible de PIB en la CNE, el de 2021, para calcular el PIB esperado en 2023.
- Participación de las CCAA en los impuestos compartidos con el Estado: Cuadro VII.2.1 en 2022 y 23, Cuadros VII.2.2 VII.2.3 en 2018
- Participación de las entidades locales en los impuestos compartidos con el Estado: Cuadro VII.3.2 en 2023, el LA no da datos para 2018. Se utiliza el dato real tomado de las series del Informe Anual de Recaudación Tributaria de la AT (Cuadro 7.5 en Cuadros, dentro de Documentación Complementaria (margen derecho)).  
[https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes\\_anuales\\_de\\_Recaudacion\\_Tributaria.shtml](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml)
- (\*) *Notas:* En 2023, la partida 2.8 incluye una aportación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social de casi 3.000 millones (ligada al nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional). La partida 5.2 incluye aportaciones patrimoniales a los fondos de financiación de las CCAA y CCLL (los sucesores del “FLA”) por importe de 17.500, 21.000 y 16.000 millones de euros respectivamente.

## Cuadro A.2: Otros datos para ajustes

|   | 2018          | 2022          | 2023           | <i>Fuentes:</i>   |
|---|---------------|---------------|----------------|---|
| <b>10. Participación de las AATT en impuestos compartidos con el Estado</b> |               |               |                |   |
| participacion de las CCAA en el IRPF  | 41,614        | 50,429        | 60,244         | Cuadro VII.2.1 en 2022 y 23,<br>Cuadros VII.2.2 VII.2.3 en 2018 |
| participacion de las CCAA en el IVA   | 35,790        | 31,992        | 42,674         |   |
| participacion de las CCAA en los IIEE                                       | 12,927        | 11,993        | 13,104         |   |
| <i>10.1. subtotal, participación CCAA</i>                                   | <i>90,331</i> | <i>94,414</i> | <i>116,022</i> |   |
| 10.2. participación de las EELL en impuestos                                | 1,900         | 2,293         | 2,442          | Cuadro VII.3.2 en 2023*   |
| <b>10. total, participación AATT</b>  | <b>92,231</b> | <b>96,707</b> | <b>118,464</b> |   |
| desagregacion de  |               |               |                |   |
| <b>11. Transferencias a otras AAPP</b>                                      | <b>49,519</b> | <b>62,839</b> | <b>66,052</b>  |   |
| 11.1. Relaciones financieras con la UE                                      | 13,384        | 18,043        | 18,043         | Cuadro VIII.2.1   |
| 11.2. Transf. del sistema de financiación de las CCAA y FCI                 | 18,699        | 23,123        | 24,508         | Cuadro VII.1.1  |
| 11.3. Transf. del sistema de financiación de las CCLL                       | 16,336        | 20,036        | 21,013         | Cuadro VII.1.1  |
| 11.4. resto, otras transf AATT  | 1,100         | 1,637         | 2,488          | por diferencia  |
| <b>subtotal: transferencias a AATT</b>                                      | <b>36,135</b> | <b>44,796</b> | <b>48,009</b>  |   |
| dentro de servicios de carácter gral, se incluye                            |               |               |                |   |
| 12. Aportaciones a fondos de financiación de CCAA y EELL                    | 17,500        | 21,000        | 16,000         | PGE, serie roja, presupuesto por programas. Prog. 922N,         |

(\*) *Nota:* el LA no da datos para 2018. Para ese año se utiliza el dato real, tomado de las series del Informe Anual de Recaudación Tributaria de la AT, que diferirá de lo presupuestado sólo en el error de la previsión de la liquidación de 2016 utilizada en el proyecto de presupuestos.

**Cuadro A.3: Gasto por políticas reorganizado y ajustado**  
**Presupuesto nacional, sin PRTR o React EU, caps. I a VIII**  
**millones de euros corrientes**

|   | 2018           | 2022           | 2023           | construcción     |
|---|----------------|----------------|----------------|------------------|
| <b>I. Protección y promoción social y sanidad</b>               | <b>187,627</b> | <b>228,887</b> | <b>253,599</b> |                  |
| I.1. pensiones + adm. y serv. grales Seg. Social                | 148,301        | 174,499        | 197,776        | 2.1+2.7+2.8      |
| I.2. desempleo  | 17,702         | 22,457         | 21,278         | 2.5              |
| I.3. incapacidad temp., maternidad, IMV y otras prestaciones    | 14,861         | 21,780         | 23,291         | 2.2+2.6          |
| I.4. dependencia y servicios sociales                           | 2,512          | 4,878          | 5,743          | 2.3              |
| I.5. sanidad  | 4,251          | 5,273          | 5,511          | 3.1              |
| <b>II. Transferencias a las AATT</b>                            | <b>128,366</b> | <b>141,503</b> | <b>166,473</b> |                  |
| II.1. financiación CCAA, incl. participación en impuestos       | 109,030        | 117,537        | 140,530        | 11.2+10.1        |
| II.2. financiación CCLL, incl. part. en impuestos               | 18,236         | 22,329         | 23,455         | 11.3+10.2        |
| II.3. Otras transferencias a AATT                               | 1,100          | 1,637          | 2,488          | 11.4             |
| <b>III. Inversión y otras actuaciones de carácter económico</b> | <b>35,857</b>  | <b>41,004</b>  | <b>44,084</b>  |                  |
| III.1. educación  | 2,600          | 3,419          | 4,164          | 3.2              |
| III.2. fomento del empleo, incluyendo formación                 | 5,716          | 6,836          | 7,443          | 2.4              |
| III.3. infraestructuras   | 5,676          | 7,042          | 8,116          | 4.5              |
| III.4. I+D+i y digitalización                                   | 7,044          | 7,880          | 8,673          | 4.6              |
| III.5. actuaciones sectoriales                                  | 14,179         | 15,141         | 14,936         | 4.1+4.2+4.3      |
| III.6. regulación y otras actuaciones de carácter económico     | 642            | 686            | 752            | 4.7              |
| <b>IV. Otros bienes y servicios públicos</b>                    | <b>22,814</b>  | <b>28,097</b>  | <b>32,328</b>  |                  |
| IV.1. justicia, seguridad y prisiones                           | 10,199         | 12,183         | 12,920         | 1.1+1.3          |
| IV.2. defensa   | 8,087          | 9,763          | 12,306         | 1.2              |
| IV.3. política exterior y cooperación                           | 1,581          | 2,196          | 2,170          | 1.4              |
| IV.4. cultura y deportes  | 838            | 1,234          | 1,513          | 3.3              |
| IV.5. subvenciones al transporte                                | 2,109          | 2,721          | 3,419          | 4.4              |
| <b>V. Administración y servicios de carácter general</b>        | <b>40,243</b>  | <b>50,881</b>  | <b>46,686</b>  |                  |
| V.1. Organos de gobierno y administración general               | 9,359          | 11,838         | 12,643         | 5.1+5.3+(5.2-12) |
| V.2. aportaciones a fondos de financiación CCAA y CCLL          | 17,500         | 21,000         | 16,000         | 12               |
| V.3. relaciones financieras con la UE                           | 13,384         | 18,043         | 18,043         | 11.1             |
| <b>VI. Intereses de la deuda pública</b>                        | <b>31,547</b>  | <b>30,175</b>  | <b>31,275</b>  | 5.5              |
| <b>VII. 1. Total, caps. 1 a 8</b>                               | <b>446,454</b> | <b>520,547</b> | <b>574,445</b> |                  |
| VII.2. de lo cual cap. 8, activos financieros                   | 41,748         | 30,679         | 30,412         | 6.2              |
| <b>VII.3. Total, caps. 1 a 7, gasto no financiero ajustado*</b> | <b>404,706</b> | <b>489,868</b> | <b>544,033</b> |                  |
| VIII. PIB previsto  | 1,213,200      | 1,312,600      | 1,389,268      |                  |
| <b>gasto no financiero ajustado/PIB*</b>                        | <b>33.4%</b>   | <b>37.3%</b>   | <b>39.2%</b>   |                  |

(\*) Nota: Las pequeñas diferencias existentes con el total del cuadro A.1 (6.3 vs. VII.3) se deben a errores de redondeo.

Finalmente, el Cuadro A.4 muestra el desglose de los ingresos consolidados de la Administración Central, sin descontar las participaciones de las AATT en los grandes impuestos compartidos con el Estado. Para 2022, mostramos también el avance de la liquidación de ingresos tributarios, que corresponde a la estimación de ingresos en 2022 que hacía el Gobierno en el momento de preparar los PGE de 2023.

**Cuadro A.4: Ingresos no financieros consolidados de la Administración Central, antes de deducir la participación de las AATT en los impuestos compartidos excluyendo Next Generation EU, millones de euros corrientes**

|  | 2018           | 2022           | 2023           | <i>avance<br/>liq 2022</i> |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------------------|
| IRPF   | 82,056         | 100,132        | 113,123        | 105,040                    |
| Impuesto de Sociedades                             | 24,258         | 24,447         | 28,519         | 26,483                     |
| IVA  | 71,575         | 75,651         | 86,093         | 81,312                     |
| Impuestos Especiales                               | 21,612         | 21,843         | 22,287         | 20,591                     |
| resto ingresos tributarios inc. tasas              | 10,514         | 10,279         | 12,759         | 10,646                     |
| <b>total ingresos tributarios</b>                  | <b>210,015</b> | <b>232,352</b> | <b>262,781</b> | <b>244,072</b>             |
| <b>cotizaciones sociales</b>                       | <b>141,498</b> | <b>168,142</b> | <b>184,522</b> |                            |
| <b>ingesos no tributarios</b>                      | <b>23,493</b>  | <b>46,964</b>  | <b>44,664</b>  | <b>45,951</b>              |
| de lo cual Next Generation EU                      |                | 20,225         | 18,212         | 19,352                     |
| <b>total ingresos no financieros</b>               | <b>375,006</b> | <b>447,458</b> | <b>491,967</b> |                            |
| <b>Ingresos no financieros sin Nezt Generation</b> | <b>375,006</b> | <b>427,233</b> | <b>473,755</b> |                            |

- Fuente: Libro Amarillo, Años 2018, 2022 y 2023. Cuadros IV.2.1 y III.1.2 (cotizaciones sociales).

### Deflactación

Para poder comparar las cifras de diferentes años, las mediremos en precios constantes utilizando el deflactor del PIB. En particular, trataremos de aproximar el deflactor del PIB esperado en el momento de elaborar el proyecto de presupuestos.

Con este fin, elaboramos en primer lugar una serie de deflatores del PIB para 2015-21 utilizando los últimos datos disponibles de la CNE. Los cálculos se resumen en el Cuadro A.5. Partiendo del PIB a precios corrientes y del correspondiente índice de volumen, se construye una serie aproximada de PIB a precios constantes de 2015 multiplicando el valor observado del PIB de 2015 a precios corrientes por el ratio (índice de volumen en  $t$ /índice de volumen en 2015) en cada año  $t$ . Seguidamente, el deflactor del PIB en base 2015 se calcula dividiendo el PIB de cada año a precios corrientes por la misma magnitud medida a precios de 2015. Los cálculos y resultados se muestran en el Cuadro A.5.

**Cuadro A.5: Construcción de la serie de deflatores observados en base 2015 (hasta 2021)**

|                             | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020(P)   | 2021(A)   |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| PIB precios corrientes      | 1.078.092 | 1.114.420 | 1.162.492 | 1.203.859 | 1.245.513 | 1.117.989 | 1.206.842 |
| índice volumen PIB          | 100,0     | 103,038   | 106,1     | 108,5     | 110,7     | 98,1      | 103,6     |
| PIB a precios de 2015       | 1.078.092 | 1.110.842 | 1.143.898 | 1.170.030 | 1.193.243 | 1.058.103 | 1.116.506 |
| Deflactor del PIB, 2015 = 1 | 1,000     | 1,003     | 1,016     | 1,029     | 1,044     | 1,057     | 1,081     |

- Fuente: INE (2022) Contabilidad Nacional de España.

**Cuadro A.6: Construcción de los deflatores esperados en el momento de elaborar los PGE**

|   | 2016  | 2017 | 2018         | 2020  | 2021  | 2022         | 2023         |
|---|-------|------|--------------|-------|-------|--------------|--------------|
| deflactor observado dos años antes      | 1,003 |      |              | 1,057 | 1,081 |              |              |
| variación esperada antes de 2018 y 2022 |       | 1,0% | 1,5%         |       | 1,2%  | 1,5%         |              |
| variación esperada antes de 2023        |       |      |              |       |       | 4,0%         | 3,80%        |
| deflactor esperado, base 2015           |       |      | 1,028        |       |       | 1,085        | 1,167        |
| <b>deflactor esperado, base 2022</b>    |       |      | <b>0,948</b> |       |       | <b>1,000</b> | <b>1,075</b> |

El deflactor esperado para el año  $t$  en el momento en el que se elaboran los correspondientes presupuestos se calcula en el Cuadro A.6 aplicando al deflactor observado en  $t-2$  (que es el último conocido con razonable certidumbre en el momento de elaborar los presupuestos) las variaciones del mismo índice esperadas para los años  $t-1$  y  $t$  según el propio proyecto de Presupuestos. El cálculo se realiza trabajando en base 2015 y, una vez completado, los deflatores de interés se ponen en base 2022 dividiéndolos por el índice correspondiente a este último año. Estos índices son los que se utilizan para deflactor los datos a precios corrientes de los Cuadros A.3 y A.4 para llegar al Cuadro 1 del texto.

## Referencias

Agencia Tributaria (AT, 2022). Informe Anual de Recaudación Tributaria.

[https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes\\_anuales\\_de\\_Recaudacion\\_Tributaria.shtml](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml)

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022). Contabilidad Nacional de España

[https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177057&menu=resultados&idp=1254735576581](https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=resultados&idp=1254735576581)

Ministerio de Hacienda (2022a). Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado ("Libro Amarillo"). Años 2018, 2022 y 2023.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/paginas/Presupuestos.aspx>

Ministerio de Hacienda (2022b). Proyecto de Presupuestos Generales del Estado en formato "tomos." Serie Roja. Varios años.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/paginas/Presupuestos.aspx>