

**PRESUPUESTOS GENERALES DE ESTADO PARA 2023:  
MARCO ECONÓMICO, INSTITUCIONAL Y NORMATIVO,  
Y ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS  
ECONÓMICAS Y DE LAS POLÍTICAS DE GASTO.**

**Valentín Edo Hernández**  
**[vedohern@ucm.es](mailto:vedohern@ucm.es)**  
**<https://orcid.org/0000-0002-0967-8251>**  
**Economía Aplicada Pública y Política**  
**Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**  
**Campus de Somosaguas**  
**Universidad Complutense**  
**Madrid. Diciembre 2022**

## **SUMARIO**

	<b><u>Página</u></b>
<b>1.INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1.</b>
<b>2.MARCO ECONOMICO, INSTITUCIONAL Y NORMATIVO.....</b>	<b>3.</b>
<b>3.ESCENARIOS PRESUPUESTARIOS Y SUSPENSION DE LAS REGLAS FISCALES.....</b>	<b>12.</b>
<b>4.ANALISIS DEL GASTO POR AGRUPACIONES PRESUPUESTARIAS...</b>	<b>16.</b>
<b>5.ANALISIS DEL GASTO PÚBLICO EN LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.....</b>	<b>18.</b>
<b>6.ANALISIS DE LAS POLITICAS DE GASTO PRESUPUESTARIAS.....</b>	<b>22.</b>
<b>7.CONCLUSIONES.....</b>	<b>28.</b>

## **RESUMEN**

En este trabajo, se resumen y analizan los PGE-2023. Se parte de una descripción del marco económico, institucional y normativo, con el que se pretende mostrar las referencias principales, que sirven para su elaboración, y también las restricciones a las que tienen que adaptarse desde el punto de vista económico y jurídico. Además, se expone el Escenario Presupuestario, que ha servido al gobierno para elaborarlos, y se hacen algunas estimaciones y consideraciones sobre las variables incluidas en él se incluyen. Por otra parte, se resumen las características más sobresalientes del proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el 2023 desde una triple perspectiva: La institucional, de acuerdo con las agrupaciones empleadas en la documentación presupuestaria; la económica, con la que se analizarán los saldos y el equilibrio económico; y la de Políticas de Gasto, con la que se valorará el nivel y la orientación del gasto.

## **1.INTRODUCCIÓN**

Los Presupuestos Generales del Estado están constituidos por un conjunto de documentos, que recogen de forma sintética la política presupuestaria del gobierno.<sup>1</sup> En los primeros días de octubre del presente año, el gobierno ha aprobado el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023 (PGE-2023, en adelante) y entregado en el Congreso de los Diputados para su debate y aprobación.<sup>2</sup>

En este trabajo, se reseñarán los elementos más relevantes y valorarán los aspectos más críticos desde los puntos de vista institucional, económico y de políticas de gasto de los PGE-2023. No obstante, previamente se situarán en el contexto económico, institucional y normativo español, lo que permitirá entender más claramente el papel de los distintos organismos que participan en su elaboración y valorar los posibles efectos sobre la economía y la sociedad. Su análisis se basará en la normativa vigente y en la documentación presupuestaria enviada a las Cortes, fundamentalmente en la “Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. 2023” (Libro Amarillo) y en el “Informe Económico Financiero. 2023” (IECOFIN, en adelante).

En la segunda sección, por una parte, se mostrará importancia relativa del proyecto de PGE-2023 en el marco general de la economía española, pues las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales tienen un peso económico muy importante en el conjunto de la economía y llevan a cabo gastos con semejantes o distintas finalidades. Por otra parte, se describirán las instituciones que llevan a cabo la ejecución del gasto presupuestario, entre las que destacan el Estado y los organismos de la Seguridad Social, con el fin de apreciar su importancia relativa y su función institucional. Y, finalmente, se hará una breve síntesis de la normativa por la que se rige la elaboración de los presupuestos, destacando las principales normas que actualmente determinan su elaboración y ejecución, acotando el marco jurídico al que se tiene que adaptar la gestión presupuestaria.

En la tercera sección, se hará un análisis del escenario presupuestario tomando como referencia el proyecto de PGE-2023 y el Plan presupuestario, y con base en el INE se estimará el PIB que servirá de referencia en otras secciones. Se expondrá la situación en la que se encuentran en el presente, teniendo en cuenta las Reglas Fiscales y la aplicación de la cláusula de

---

<sup>11</sup> Los Presupuestos Generales del Estado para 2023 están constituidos por 72 Tomos (33 de la Serie Roja 15 de la Serie Verde, 4 de la Serie Amarilla, 10 de la Serie Gris, y 10 de la Serie Azul).

El contenido del Proyecto de PGE-2023 se puede ver y descargar en la web del Ministerio: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/presupuestos/pge/proyectopge2023/paginas/proyectopge2023.aspx>

<sup>2</sup> Esta documentación se presenta habitualmente en los últimos días del mes de septiembre de cada año (este año el gobierno aprobó y dio a conocer los PGE-2023 el 4 de octubre y se presentaron en el Congreso de los Diputados el 6 de octubre), con el fin de cumplir con el mandato Constitucional, que en su artículo 134.3 y 4 indica que el Gobierno deberá presentarlos “al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”

salvaguardia, como consecuencia del COVID y de la inestabilidad económica provocada por guerra en Ucrania.

En la cuarta sección, se hará un análisis del proyecto de PGE-2023 desde la perspectiva institucional, con base en las agrupaciones presupuestarias, según se recogen en el Libro Amarillo y en el Informe Económico Financiero de los presupuestos para el próximo año. Se expondrán las agrupaciones y su justificación mostrando su importancia relativa y su evolución respecto a las cifras del año 2012 y a la evolución del PIB, estimado en el epígrafe anterior.

En la quinta sección, se hará un análisis del proyecto de PGE-2023 desde la perspectiva económica. Así, se mostrarán las principales magnitudes de ingresos, gastos y saldos, prestando una atención relativamente importante a los cambios respecto al año anterior y al PIB, que servirán de referencia. De los análisis que se hagan cabe destacar, la valoración del saldo de operaciones no financieras, también denominado Superávit/Déficit.

En la sexta sección, se analizará el proyecto de PGE-2023, desde el punto de vista funcional, para lo que se tomará como base la información proporcionada sobre Políticas de Gasto, observando igualmente su variación con el año anterior y el PIB. Aquí, además, se hará una ordenación de la importancia relativa de cada Política de Gasto y de la orientación de las prioridades del proyecto del gobierno.

Finalmente, se expondrán unas conclusiones sobre el conjunto de este trabajo, señalando las implicaciones de las restricciones existentes y del marco económico actual, y una síntesis de los análisis de gasto realizados desde el punto de vista institucional, económico y de políticas de gasto.

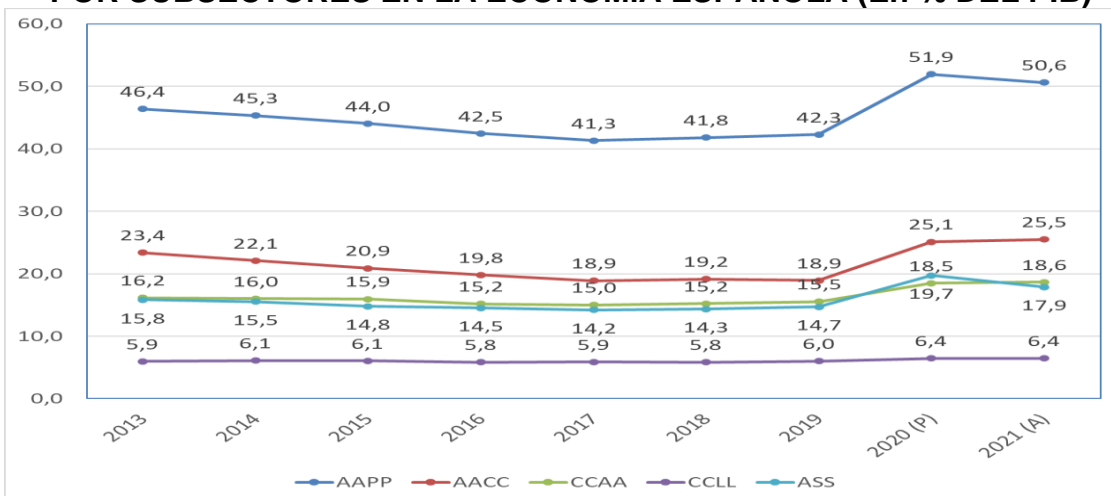
En general, se ha tratado de tener un enfoque general, pero reseñando y detallando aquellos elementos más relevantes relacionados con los presupuestos generales del Estado, con el fin de facilitar su comprensión a la vez que se analizan desde distintos puntos de vista.

## **2. MARCO ECONOMICO, INSTITUCIONAL Y NORMATIVO.**

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE, en adelante) constituyen el principal instrumento financiero que tiene el gobierno del Estado para desarrollar la política macroeconómica presupuestaria y las políticas de gasto. Su análisis requiere tener en cuenta, al menos tres tipos de consideraciones estructurales relacionadas, respectivamente, con: la delimitación territorial, la delimitación institucional, y el marco jurídico que regula la actividad financiera pública.

**A.En relación con el ámbito territorial**, los PGE se refieren exclusivamente al ámbito de competencias del Gobierno Central, por lo que no se incluye la actividad financiera de las administraciones autonómicas y locales. Esta delimitación obliga a tener en cuenta el peso relativo de los PGE en la economía española, lo que acota su campo de acción y limita las posibilidades para influir en el conjunto de la actividad económica del país, como son los casos, principalmente, de la Educación, Sanidad, Servicios Sociales.<sup>3</sup> Por tanto, no es posible valorar los efectos de las Políticas de Gasto sobre la población española, debido a que en estos casos las competencias están prácticamente transferidas a las Comunidades Autónomas.

**GRÁFICO 1**  
**IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
**POR SUBSECTORES EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (En % DEL PIB)**



LEYENDA: AAPP (Administraciones Públicas), AACC (Administración Central); CCAA (Comunidades Autónomas); CCLL (Corporaciones Locales); y ASS (Administración de la Seguridad Social)

FUENTE: INE (2022).

[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177054&menu=ultiDatos&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177054&menu=ultiDatos&idp=1254735576581)

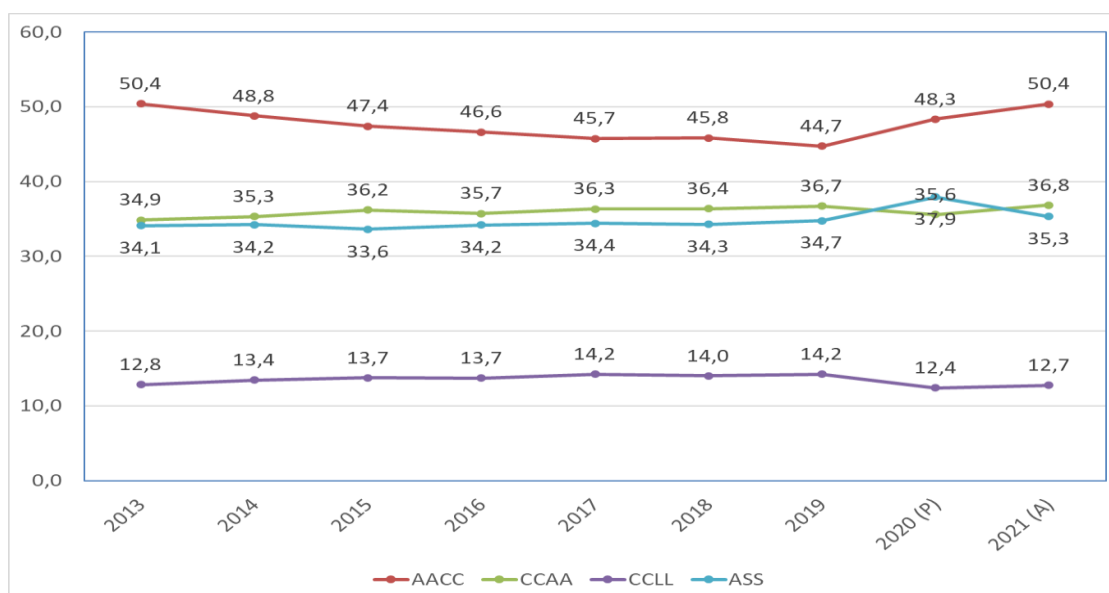
En particular, la importancia relativa de todas las Administraciones Públicas, respecto al PIB, como se puede apreciar en el Gráfico 1, se ha venido situando, entre los años 2013 y 2019, en valores entre el 41% y el 47%, aunque en los

<sup>3</sup> Las limitaciones de espacio en este trabajo impiden entrar en detalle, determinadas políticas de gasto, que están total o parcialmente descentralizadas. Entre las competencias de gasto, cabe señalar la mayor parte de la Sanidad y de la Educación es competencia de las Comunidades Autónomas.

años 2020 y 2021, su valor relativo ha aumentado, respectivamente, hasta el 51,9% y 50,6%. Este aumento se debe fundamentalmente a la reducción del PIB, lo que hace que, en los años de la crisis Covid, el cociente aumente principalmente por la disminución del denominador

Sin embargo, como se puede ver en el Gráfico 2, si se observa la evolución del gasto de cada subsector administrativo, respecto al total de las AAPP, se puede apreciar que entre los años 2013 y 2019 tuvo lugar una tendencia decreciente de la AACC, aumentando el peso relativo de las demás administraciones. En cambio, entre los años 2020 y 2021 la crisis tiene un impacto muy importante, pues las CCAA, que tienen las competencias de sanidad y servicios sociales, mientras que en el año 2021 se reduce el gasto relativo de la ASS. En todo caso, el peso relativo de la AACC en esta área es muy limitado y es en éste campo de actividad en el que se ejecutan los PGE.

**GRÁFICO 2.**  
**IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
**POR SUBSECTORES EN LAS AAPP (En % GASTO TOTAL DE LAS AAPP)**



LEYENDA: AAPP (Administraciones Públicas), AACC (Administración Central); CCAA (Comunidades Autónomas); CCLL (Corporaciones Locales); y ASS (Administración de la Seguridad Social)

FUENTE: INE (2022)

[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177054&menu=ultiDatos&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177054&menu=ultiDatos&idp=1254735576581)

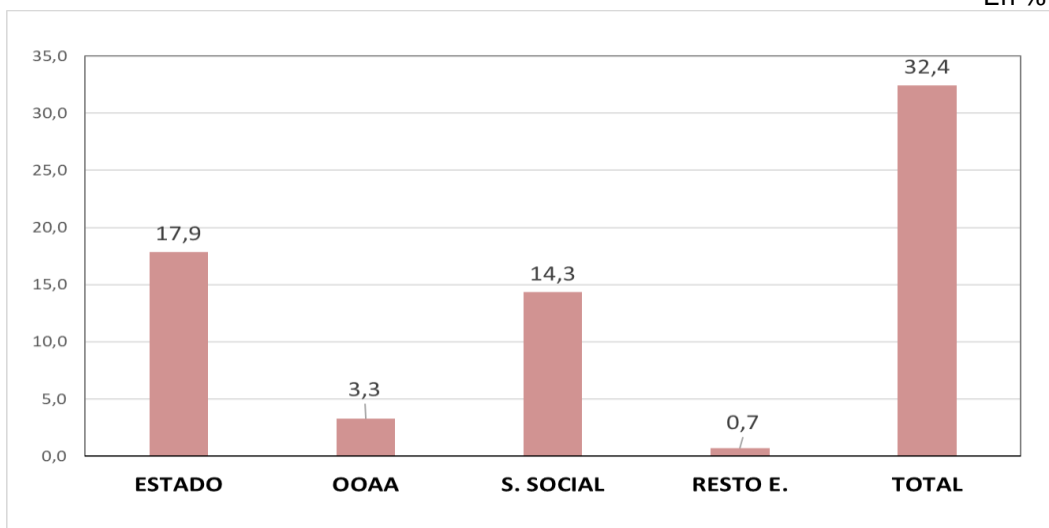
**B.En segundo lugar, en relación con el ámbito institucional,** hay que señalar que no todos los ingresos y gastos de las instituciones y organismos públicos, que dependen del gobierno central, tienen las mismas competencias para contribuir a las finalidades de política económica o presupuestaria.

En particular, hay que destacar dos tipos de entidades, cuyos presupuestos son aprobados por las Cortes Generales. Por un lado, están las entidades, denominadas habitualmente administraciones públicas (AAPP, en adelante), cuyos presupuestos tienen créditos de gasto limitativos, es decir, su disposición y gestión se basa en el principio de autoridad y en cuya ejecución no se puede

superar, en principio, las cifras aprobadas por las Cortes. Y, por otra parte, están otras entidades, referidas habitualmente como empresas públicas, cuyos créditos de gasto no se definen como limitativos, debido a que operan en el mercado, es decir, toman sus decisiones económicas basándose principalmente en criterios de mercado, por lo que sus ingresos y gastos son meramente estimativos.

En consecuencia, los análisis que aquí se hacen se refieren únicamente a los presupuestos de la Administración Central y, dentro de éstos, a los de las Administraciones Públicas, excluyendo lo que la normativa vigente denomina empresas y fundaciones del sector público estatal.

**GRÁFICO 3.**  
**IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS AGRUPACIONES**  
**PRESUPUESTARIAS DE GASTO EN EL PROYECTO PGE-2023**  
En % del PIB



LEYENDA: Estado OOAA (Organismos Autónomos), S. Social (Seguridad Social), Resto E. (Resto de Entidades administrativas del Sector Público Estatal)

FUENTE: Informe Económico Financiero de los PGE-2023.

[https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177054&menu=resultados&idp=1254735576581#!/tabs-1254736195668](https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177054&menu=resultados&idp=1254735576581#!/tabs-1254736195668)

En el gráfico 3, se puede apreciar la importancia relativa, medida por el volumen de gastos incluidos en el Informe Económico Financiero de los PGE-2023 (tanto nacionales, como procedentes de fondos europeos, que ascienden 25.156 MLL.€, pag.66 del Libro Amarillo), de las principales instituciones o agrupaciones de organismos de las Administraciones Públicas. En lo esencial, lo más destacable es la importancia relativa del Estado, que supone más de la mitad de todo el gasto que se incluyen en los presupuestos y la Seguridad Social, que supone algo menos de la mitad de todos los gastos. En cambio, los Organismos Autónomos del Estado y el Resto de Entidades del Sector Público administrativo del Estado, aunque incluyen organismos muy importantes, apenas tienen peso cuantitativo destacado en el conjunto.

**C.En relación con el marco normativo general,** hay que señalar que las posibilidades de acción de los PGE vienen determinadas también por las restricciones normativas, funcionales o institucionales vigentes en cada momento, es decir, por las leyes básicas que regulan la actividad financiera del sector público.

En el marco europeo, la política presupuestaria y fiscal, a diferencia de la política monetaria, que es competencia del Banco Central Europeo desde el año 1999, es responsabilidad de los gobiernos de los países miembros, aunque está coordinada y regulada en determinados aspectos por normas europeas.<sup>4</sup>

Así, en España, el marco básico en el que se desarrolla la actividad presupuestaria está regulada en el presente por la Constitución Española de 1978 (CE, en adelante), la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012 (LOEPSF, en adelante) y la Ley General Presupuestaria de 2003 (LGP, en adelante). Además, cada año el Ministerio de Hacienda pública la Orden de Elaboración de los Presupuestos Generales, que es la norma que organiza y concreta la estructura, plazos y procedimientos presupuestarios.

En la Constitución Española, en los artículos 134 y 135 (última modificación, BOE.27-09-2011), se recogen las normas fundamentales, que tienen una relación más estrecha con los análisis que se hacen en este trabajo y dan pie a otras normas de desarrollo. En particular, en estos artículos se tratan, respectivamente, entre otras cosas, aspectos relacionados con el procedimiento de elaboración y aprobación y con los elementos fundamentales relacionados con la estabilidad presupuestaria. Aunque, también merece la pena destacar el artículo 31, en el que se señala habla de la orientación general que debe guiar el proceso presupuestario, señalando que el “gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

En el artículo 134,<sup>5</sup> de la CE, se indica que los Presupuestos Generales del Estado deben ser elaborados por el Gobierno, correspondiendo a las “Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación,...tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal..[y se presentarán] ante el Congreso de los Diputados...al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” con el fin de que estén aprobados

---

<sup>4</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE.7.6.2016) Artículo 3.1. De conformidad con el apartado 2 del artículo 127 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las funciones básicas que deberá desarrollar el Sistema Europeo de Bancos Centrales serán las siguientes: “Definir y ejecutar la política monetaria de la Unión”.

<sup>5</sup> **Artículo 134.**

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

“antes del primer día del ejercicio económico correspondiente”. Esto implica, que deben ser enviados al Congreso de los Diputados antes del 1º de octubre, lo que no siempre suele suceder, como ha sido el caso de los PGE-2023 este año, que este año fueron entregados a las Cortes el día 6 de octubre.

En el artículo 135,<sup>6</sup> de la CE, se indica que el Estado y las Comunidades Autónomas “no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos (a nivel europeo)” y también que los “límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria”, que es el caso en el que se han elaborado y gestionado los presupuestos generales del Estado en los últimos años.

El desarrollo más importante de las normas incluidas en la Constitución Española se recoge en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE.30-04-2012) (LOEPSF, en adelante), aunque se han producido algunas modificaciones, el texto más reciente consolidado ha sido del año 2020 (BOE.11-09-2020), en lo esencial sigue cumpliendo su función. Su finalidad es dotar al gobierno de un mayor control sobre la evolución de los saldos presupuestarios, crear las condiciones adecuadas para la estabilidad presupuestaria, evitando que se den situaciones de desequilibrio macroeconómico, y coordinar la normativa europea y española.

En concreto, cabe destacar que, en esta ley, surgida a partir de la crisis del 2008 se han incorporado tres nuevos principios a los cuatro que ya figuraban en la norma anterior.<sup>7</sup> Entre ellos cabe destacar el de Sostenibilidad Financiera, que sustituye al ya existente de Estabilidad (equilibrio o superávit estructural). Ahora, el de Sostenibilidad Financiera complementa el de Estabilidad, añadiendo a la necesidad de mantener unas finanzas saneadas en el presente, considerar también su sostenibilidad en el tiempo.

---

<sup>6</sup> Artículo 135

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria

5. Una ley orgánica regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas.

<sup>7</sup> Estos principios son los siguientes:

Artículo 3. *Principio de estabilidad presupuestaria.* La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos debe ser coherente con la normativa europea y se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.

Artículo 4. *Principio de sostenibilidad financiera, entendiéndose como tal,* la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y deuda comercial, con periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

En relación con los análisis que se hacen en este trabajo, cabe destacar la referencia al artículo 11<sup>8</sup> de la LOEPSF, en el que se indica que: La “elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos..., se someterán al principio de estabilidad presupuestaria”, y sigue señalando que “Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural”, indicando que, en el conjunto de Administraciones Públicas, no podrá alcanzarse “un déficit estructural del 0,4 por ciento”, aunque de forma excepcional se podrá aplicar la cláusula de salvaguardia, en el caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia, que es lo que se está aplicado en los últimos años debido al Covid y a la guerra en Ucrania.

Por otra parte, en el artículo 12 se expone la Regla de Gasto,<sup>9</sup> señalando que la “variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

En el artículo 13, se indica que el volumen de deuda Pública no podrá superar el 60 % del PIB, salvo que las propuestas europeas indiquen otras cosas, su reparto deberá hacerse, respectivamente, en la proporción del 44 %, 13 % y 3 %, para la AACC, las CCAA, y la CCLL.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Artículo 11. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.
2. Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.
3. Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria.
4. Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

<sup>9</sup> Artículo 12. *Regla de gasto.*

1. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.
5. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

<sup>10</sup> Artículo 13. Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera.

1. El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.

En el artículo 15<sup>11</sup> se exponen algunos aspectos esenciales relacionados con el ciclo presupuestario, que tienen reflejo inmediato en la elaboración de los PGE de cada año. En él se indica que, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, por acuerdo del Consejo de Ministros, fijará los *objetivos de estabilidad presupuestaria*, en términos de capacidad o necesidad de financiación y el objetivo de deuda pública para los tres ejercicios siguientes, para el conjunto de Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores. Además, el acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. Para ello se tendrán en cuenta la regla de gasto, y el saldo estructural del ejercicio inmediato anterior y las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones españolas y de la Unión Europea.

Además, se indica que dicha propuesta, de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, se remitirá a las Cortes Generales, acompañada de un informe en el que se evalúe la situación económica (véanse los “Informes sobre el seguimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y de regla del gasto del ejercicio 2021” (Ministerio de Hacienda, requeridos para ser entregados, uno antes del 15 de abril y otro antes del 15 de octubre de cada año, publicados los días: 17-05-2022 y 08-11-2022)

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletosLEP.aspx>

Por otra parte, en el marco de la Gobernanza Europea, el gobierno elabora una serie de documentos especialmente importantes para su aplicación que, en última instancia, determinan el contenido de los presupuestos de cada año.<sup>12</sup> Entre los documentos más relevantes ligados a la elaboración de los PGE cabe destacar los siguientes (véase WEB: Política Macro):

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

<sup>11</sup> Artículo 15. Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas.

1. En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores

-El acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta Ley.

2. Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto recogida en el artículo 12 de esta Ley y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior.

4. Para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea.

<sup>12</sup> Otros documentos destacados son los Spending Review, cuya publicación del primer informe de seguimiento en marzo de 2022, y el Informe de Situación 26-07-2022.

- El Programa de Estabilidad 2022-25. (publicado y enviado a Bruselas el 30-04-2022).
- Programa Nacional de Reformas 2022 (publicado y enviado a Bruselas el 30-04-2022).
- Plan Presupuestario. Año 2023 (15-10-2022).

Todo ello obliga al gobierno seguir determinadas pautas sobre estabilidad presupuestaria cada año. Sin embargo, tras la expansión de la epidemia Covid, la Comisión Europea adoptó, el 20 de marzo de 2020, una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento” (proyecto de PGE-2021, pag.29). De nuevo, en ese mismo año, la Comisión Europea<sup>13</sup> acordó mantener la cláusula de salvaguardia para el 2021, lo que posteriormente también se mantuvo para el 2022. Por último, debido a la situación creada por la guerra en Ucrania el 23 de mayo de este año, “la Comisión Europea comunicó la extensión de la cláusula de salvaguardia” suspendiendo también para el 2023 las Reglas Fiscales para el año 2023 (23-05-2022).

En consecuencia, dado que de esta situación de excepcionalidad se contempla también en la LOEPSF, el gobierno español ha procedido a aplicarla durante los años 2020, 2021 y 2022, habiéndose ya acordado su mantenimiento en los PGE-2023. Así, el gobierno español ha propuesto de nuevo la suspensión de las Reglas Fiscales y el Congreso de los Diputados lo ha aprobado también para el 2023 (22-09-2022). Acordada por el gobierno en el Consejo de Ministros, el 26 de julio de 2022, y aprobada por el Congreso de los Diputados el 22 de septiembre de 2022.

La segunda de las normas más importantes, que desarrollan la Constitución, es la **Ley General Presupuestaria de 2003 (LGP, en adelante)** (última modificación 29-12-2021). Como se indica en el texto de la propia ley, su objeto es “la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público”. En particular, aparte de enlazar con las normas que se recogen en la ley de estabilidad presupuestaria, en la LGP se recogen aspectos fundamentales sobre la estructura de los presupuestos y se define con precisión el ámbito de las administraciones públicas, que son las unidades encargadas de ejecutar los objetivos de la política fiscal y presupuestaria, ya que sus gastos se establecen con créditos limitativos.

La LGP determina la estructura básica que deben tener los Presupuestos Generales del Estado. En particular, señala que los estados de gastos deben fijarse siguiendo la triple clasificación Orgánica, Económica y Funcional, y los estados de ingresos siguiendo la doble clasificación Orgánica y Económica. Aunque solo define las divisiones del primer nivel de desagregación, cabe destacar, que en ella se indica que la estructura final debe seguir los criterios que se establezcan en una orden ministerial, lo que da flexibilidad y facilita la gestión, de los responsables del presupuesto en cada momento, manteniendo estable la estructura general definida en la LGP.

---

<sup>13</sup> La Comisión Europea hizo pública la comunicación “Orientaciones de Política Fiscal para 2023” ha acordado de nuevo, en el contexto de incertidumbre la guerra en Ucrania.

La **Orden Ministerial de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado** determina los criterios elaboración, estableciendo, entre otros, los procedimientos, plazos, y estructura de cada año. En relación con la estructura, fija y codifica todas las operaciones de ingresos y gastos (determinando las Secciones y Servicios, los Capítulos artículos, Conceptos y Subconceptos) y define los Programas Presupuestarios.

En este trabajo, estos criterios son importantes, pues constituyen el modelo al que se tienen que adaptar en su elaboración y sirven de referencia para analizar el gasto. Sin embargo, la LGP es también un instrumento esencial para la elaboración y gestión de los fondos públicos, pues no solo muestra la distribución de los ingresos y gastos, sino que es el instrumento que permite coordinar todas las decisiones presupuestarias. En su elaboración participan un elevado número de funcionarios, y su coordinación depende fundamentalmente de las instrucciones que se comunican a través del mismo, aunque su orientación funcional y política es la que propone el gobierno y aprueban las Cortes.

En el presente año, la Orden de Elaboración de los Presupuestos Generales para 2023 se publicó en el mes de junio (BOE. 13-06-2022), y en ella se recoge detalladamente la estructura económica de gastos e ingresos y la funcional de políticas de gasto, que no solo está codificada, sino que suele mantener una gran estabilidad en el tiempo. En dicha Orden se incluye también una estructura para integrar las operaciones relacionadas con los “Fondos Next Generation”,<sup>14</sup> pues codifica y coordina también cada partida de gasto, de manera que se mantiene un sistema completo de información para la gestión y valoración de resultados.

En esta sección, se han descrito los principales elementos que, desde el punto de vista institucional, económico y normativo, determinan el desarrollo de los presupuestos en España. Ha sido una exposición teórica con un enfoque general, pero a la vez precisa en los aspectos relacionados con los análisis que se hacen en los siguientes epígrafes, Se muestra así, una visión de conjunto, para comprender los aspectos más generales de los PGE de cada año, y una visión de detalle citando referencias normativas que sirven para la correcta ubicación e interpretación de los análisis que se hacen en las siguientes secciones.

---

<sup>14</sup> NEXT GENERATION EU

En julio de 2020, el Consejo Europeo acordó aplicar el instrumento Next Generation EU dotado con 750.000 MLL.€. (360.000 para préstamos y 390.000 para transferencias), que operan a través del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR, adelante) con 672.500 MLL. €, España recibirá un total de aproximadamente 140.000 millones de euros, de los que 60.000 millones corresponden a transferencias no reembolsables. Además, podrá acceder a un volumen máximo de 80.000 millones de euros en préstamos. Además, está la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT, en adelante), dotado con 47.500 MLL.€.

En cuanto al Fondo REACT-EU, España recibirá algo más de 12.000 millones de euros para su ejecución en el periodo 2021-22.

### **3. ESCENARIOS PRESUPUESTARIOS Y SUSPENSIÓN DE LAS REGLAS FISCALES**

Los presupuestos generales del Estado deben, entre otras cosas, seguir una serie de pasos ordenados en el tiempo en los que se van concretando las distintas fases del procedimiento presupuestario. Como se ha indicado en el anterior epígrafe, las primeras etapas consisten en cumplir con las exigencias europeas, establecer los criterios de déficit, deuda, regla del gasto y límite de gasto, para posteriormente elaborar el presupuesto, que se debe enviar a las Cortes para su aprobación.

Por una parte, como se ha indicado en el epígrafe anterior, desde que se inició la crisis Covid, en marzo del 2020, se han venido suspendiendo las Reglas Fiscales en Europa y España. De esta manera, los acuerdos del Consejo de Ministros de 11 de febrero del 2020, sobre los objetivos de estabilidad, deuda pública, regla de gasto y límite del gasto del Estado, no pudieron aplicarse al suspenderse la Reglas Fiscales para el año 2020. En relación con los presupuestos para 2021, la expansión de pandemia y la comunicación de la Comisión Europea dieron lugar también a que el Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020 acordara aplicar también la cláusula de salvaguardia para elaborar los PGE-2021, manteniéndose la excepción ininterrumpidamente desde entonces. Aprobados, por el Consejo de Ministros el 27 de julio y por el Congreso de Diputados el 13 de septiembre de 2021.

En el presente año, de acuerdo con la reciente comunicación de la Comisión Europea, el Consejo de Ministros ha acordado, el 26 de julio del 2022, aplicar la cláusula de salvaguardia y solicitar su apreciación al Congreso de los Diputados, quedando el 22 de septiembre del presente año, aprobada la aplicación de la cláusula de salvaguardia para los presupuestos del 2023.

Por otra parte, en relación con la documentación requerida por la gobernanza europea y los presupuestos para el 2023, el gobierno español remitió a Bruselas, de acuerdo con la normativa vigente comentada anteriormente, la Actualización del Programa de Estabilidad el 30 de abril, en la que se incluían datos de crecimiento del PIB real y nominal para 2023 de 3,5% y 5,9%, y el saldo de AAPP, -3,9, -3,3 y -2,9, lo que difiere ligeramente del Plan Presupuestario recogido en el Cuadro 1. Sin embargo, la situación de incertidumbre y otros factores han venido dificultando su mantenimiento y recientemente se ha presentado un nuevo Escenario Macroeconómico con cifras algo diferentes.

En el Cuadro 1 se recogen las principales cifras del Escenario Macroeconómico, presentado recientemente (4-10-2022), en el que se recogen las tasas de crecimiento del PIB nominal y real, y el saldo presupuestario que estima para los próximos tres años. Por otra parte, con el fin de poder hacer análisis comparados con referencia al PIB nominal, en este cuadro se han incluido cifras del PIB nominal con base en las cifras de años anteriores del INE y en las tasas de crecimiento nominal recogidas en este cuadro.

El valor del PIB es una variable especialmente importante, pues determina la evolución de otras magnitudes, como la recaudación por impuestos y, ésta a su vez, el saldo presupuestario. En la medida que el gobierno sobreestime o subestime los valores de crecimiento del PIB, los efectos sobre la Regla del Gasto y sobre el Superávit o Déficit podrían ser importantes. Además, ofrece una referencia para comparar la evolución de distintas partidas del proyecto de PGE-2023 con la evolución del PIB.

### CUADRO 1 PRINCIPALES MAGNITUDES DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO

Millones de Euros y Tasas de Crecimiento

	2021	2022	2023
<b>PIB</b>	<b>1.206.842</b>	<b>1.310.630</b>	<b>1.389.268</b>
<b>Tasa de crecimiento del PIB NOMINAL</b>	<b>7,9</b>	<b>8,6</b>	<b>6,0</b>
<b>Deflactor del PIB</b>	<b>2,3</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>
<b>Tasa de crecimiento del PIB REAL</b>	<b>5,5</b>	<b>4,4</b>	<b>2,1</b>
<b>CNF (Superávit / Déficit)</b>	<b>-6,9</b>	<b>-5,0</b>	<b>-3,9</b>

Fuente: Elaboración Propia a partir INE y PGE-2023 (p.112) y Ministerio de Economía: Escenario Macroeconómico (4-10-2022); Plan Presupuestario (15-10-2022)  
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionGeneral/EscenarioMacroeconomico.aspx>

La suspensión de las Reglas Fiscales en España para el año 2023 lleva consigo la no obligación de adaptarse a las exigencias del artículo 15 de la LOEPSF, de Déficit, Deuda, Regla de Gasto y Límite de Gasto del Estado, y su distribución entre cada uno de los subsectores (administraciones territoriales y Seguridad Social), para los siguientes tres años.

No obstante, el gobierno ha publicado, en su web, en el documento titulado “Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública, Regla de Gasto y Límite de Gasto para los distintos Subsectores y Comunidades Autónomas”, que pese a no existir unos objetivos de estabilidad para el año 2023, se han establecido unas cifras de referencia para el *déficit y el límite de gasto del Estado para el año 2023*,<sup>15</sup> que son las siguientes:

- Administraciones Públicas: -3,9%
- Administración Central: -3,2%
- Comunidades Autónomas: -0,3%
- Corporaciones Locales: +0,1%
- Seguridad Social: -0,5%
- Límite de Gasto no Financiero del Estado: 198.221 Millones

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx>

<sup>15</sup> El 26-07-2022 el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo que fija el límite de gasto no financiero (Techo de Gasto) del Estado para 2023, “que asciende a 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.”, e “incluye también 25.156 millones de fondos europeos..., (que) se componen de 23.840 millones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de 1.316 millones del fondo REACT-EU”.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx>

En el Cuadro 2, se pueden observar las cifras de ingresos y gastos no financieros y los saldos para el total que gastos consolidados y para cada una de las cuatro agrupaciones presupuestarias que se recogen en el Libro Amarillo de PGE-2023. Aunque las cifras correspondientes al año 2023 se pueden visualizar en el cuadro, es conveniente destacar algunas características relevantes.

#### CUADRO 2.

#### INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS Y SALDOS EN LOS PGE-2023: ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y RESTO DE ENTIDADES

En % del PIB.

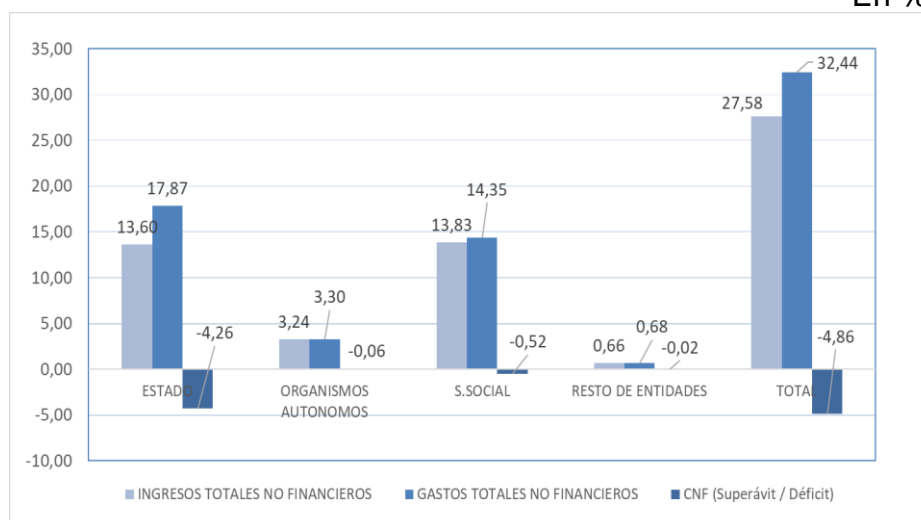
AGENTES	INGRESOS TOTALES NO FINANCIEROS	GASTOS TOTALES NO FINANCIEROS	CNF (Superávit / Déficit)	INGRESOS TOTALES NO FINANCIEROS	GASTOS TOTALES NO FINANCIEROS	CNF (Superávit / Déficit)
ESTADO	189.005	248.211	-59.206	13,60	17,87	-4,26
OO.AA DEL ESTADO	44.979	45.804	-825	3,24	3,30	-0,06
S.SOCIAL	192.102	199.301	-7.199	13,83	14,35	-0,52
RESTO DE ENTIDADES	9.175	9.495	-320	0,66	0,68	-0,02
<b>TOTAL CONSOLIDADO</b>	<b>383.171</b>	<b>450.722</b>	<b>-67.550</b>	<b>27,58</b>	<b>32,44</b>	<b>-4,86</b>

Fuente: Informe Económico y Financiero, y Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023.

#### GRAFICO 4

#### INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS, Y SALDOS EN LOS PGE-2023: ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y RESTO DE ENTIDADES

En % del PIB



Por una parte, en términos corrientes, cabe señalar que las cifras de ingresos y gastos ascienden a 383.171 MLL y 450.722 MLL, lo que en porcentaje del PIB suponen el 27,58% y el 32,44%, lo que conlleva un déficit presupuestario de 4,86%.

Y, por otra parte, es preciso destacar la importancia relativa de los gastos del Estado y de la Seguridad Social, que suponen en volumen de gasto relativo respectivamente, el 17,87% y el 14,35%. En cambio, los déficits corresponden casi en su totalidad al déficit del Estado, cuya importancia relativa asciende a -4,26%, constituyendo la mayor parte del déficit total estimado para el conjunto de -4,86%.

Sin embargo, no se pueden sacar conclusiones comparando las diferentes instituciones, como si fueran entidades comparables en su actividad financiera, pues por el principio de unidad, aparte de la Seguridad Social, que tiene una importante capacidad recaudatoria propia, la función de recaudación por impuestos corresponde al Estado, quien a su vez se ocupa de financiar con transferencias una parte muy importante de sus gastos, por lo que su déficit es consecuencia de su función, y no de una peor o mejor gestión. No obstante, un caso especial es el de la Seguridad Social, que durante muchos años fue superavitaria y en los últimos años presenta déficits a la vez que recibe transferencias. Estas transferencias, que recibe el Estado, también alteran su posible comparación y valoración en términos de déficits, pues éstos serían mucho mayores si no recibiera dichas transferencias.

En síntesis, cabe señalar que, en esta sección, se ha recogido el Escenario Macroeconómico actualizado en el mes de octubre, que es la referencia más importante, para determinar los ingresos impositivos y con base en esos datos y en los del INE se ha estimado el PIB para los años 2022 y 2023. Además, se ha ofrecido una perspectiva institucional de gasto, ingresos y déficit, de las diferentes agrupaciones institucionales, observando que el déficit del Estado es el más importante, debido a que, salvo la Seguridad Social, es el órgano encargado de la recaudación y tiene que atender por la vía de las transferencias las necesidades de recursos de todos los demás organismos de la administración central.

#### **4. ANALISIS DEL GASTO POR AGRUPACIONES PRESUPUESTARIAS**

Aunque los presupuestos se presentan y exponen como una unidad, cumpliendo con los principios tradicionales del presupuesto, su contenido se presenta siguiendo un triple criterio de clasificación de los gastos. En este epígrafe, se va a analizar el gasto desde una perspectiva institucional, considerando las agrupaciones presupuestarias que se emplean en los PGE-2023, y comparando sus previsiones con las magnitudes equivalentes de gasto del año anterior y con la evolución del PIB.

En primer lugar, la presentación institucional de los presupuestos sigue los criterios orgánicos de las agrupaciones presupuestarias que se hacen en los PGE, que reflejan quién gasta y quién es el responsable de cada presupuesto. En el proyecto de PGE-2023, como se puede ver en el Cuadro 3, se presenta el gasto en cuatro grandes agrupaciones presupuestarias, que son el Estado, los Organismos Autónomos del Estado (OOAA, en adelante), la Seguridad Social y una agrupación, que engloba al resto de organismos, denominada Resto de Entidades (véase IECOFIN, en el proyecto de PGE-2023).

**CUADRO 3.**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO,**  
**ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y RESTO DE**  
**ENTIDADES 2022-2023.**

En Millones de € y % del PIB

AGRUPACIONES PRESUPUESTARIAS DE LOS PGE-2023	2022	2023	DIFERENCIA 2023 - 2022	TASA DE CRECIMIENTO 2023/2022	DIFERENCIA CON LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB	En % INGRESO TOTAL CONSOLIDADO 2023 (%)	En % GASTO TOTAL CONSOLIDADO 2023 (%)	DIFERENCIA % 2023 - 2022
ESTADO	241.717	248.211	6.494	2,69	-3,31	56,61	55,07	-1,54
OO.AA DEL ESTADO	46.180	45.804	-376	-0,81	-6,81	10,81	10,16	-0,65
S.SOCIAL	179.826	199.301	19.475	10,83	4,83	42,11	44,22	2,11
RESTO DE ENTIDADES	8.949	9.495	546	6,10	0,10	2,10	2,11	0,01
TOTAL CONSOLIDADO	427.012	450.722	23.709	5,55	-0,45	100,00	100,00	0,00
PIB corrientes (**)	1.310.630	1.389.268	78.638	6,00	0,00			

- Elaboración propia a partir del "Informe Económico y Financiero y de la "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2023"

(\*) Cifras de Créditos Totales suma de los Capítulos I a VII de gastos de los organismos respectivos sin consolidar

(\*\*) Estimación propia a partir de las tasas de crecimiento del PIB nominal, según Escenario Macroeconómico y Libro Amarillo del proyecto de PGE-2023.

Dado que las cifras están recogidas en el Cuadro 3, su descripción y valoración se centrará en aquellos aspectos más relevantes. En particular, lo más relevante es que, de las cuatro agrupaciones de gasto, la cifra del presupuesto del Estado es la más importante, seguida de la de la Seguridad Social. correspondiendo las menores cifras a los Organismos Autónomos,<sup>16</sup> y al Resto de Entidades.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Entre los OOAA con mayor gasto, cabe destacar, como se puede ver en el Libro Amarillo (pags.325 y 329) los presupuestos del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal) que es de 28.278 MLL. €, el del Fondo Español de Garantía Agraria, que es de 7.469 MLL. €, el de la Mutua de Funcionarios Civiles del Estado, que asciende a 1.939 MLL. €, y el de la Jefatura Central de Tráfico, que asciende a 980 MLL.€. siendo el resto de los diecisiete OOAA y una agrupación con el resto, cuya suma de todos sus presupuestos asciende a 7.172 MLL €, si se

Los gastos no financieros consolidados del sector público administrativo estatal y los de las principales agrupaciones, para los años 2022 y 2023, se han recogido en el Cuadro 3. Los gastos consolidados del conjunto ascienden a 427.012 y 450.722 MLL €. Su diferencia es 23.709 MLL. €, lo que da lugar a una tasa de crecimiento del 5,55%, que es una cifra al menor que la del PIB.

En cuanto a las cuatro agrupaciones presupuestarias, con se ve en el Cuadro 3, el resto de las agrupaciones, los niveles de gasto tienen particular, los gastos de cada una de dichas agrupaciones tienen carácter desigual. Los gastos del Estado, de los OOAA del Resto de Entidades y de la Seguridad Social ascienden, respectivamente, a 241.717 y 248.211 MLL €; 46.180 y 45.804 MLL €; 8.949 y 9.495 MLL. €. Sus diferencias son respectivamente 6.494, -376, 546, y 19.475 MLL. €.

Como se puede ver en el Gráfico y en el Cuadro la importancia relativa es variada, pero si se compara con la evolución del PIB, se observa que solo la Seguridad Social que crece a una tasa superior a la del PIB. Como se ve en el Cuadro, sus diferencias respecto a las tasas de crecimiento del PIB, son respectivamente, -3,31; -6,81; 4,83; y 0,10 puntos porcentuales.

De la comparación entre los dos años, se aprecia que la mayor tasa de crecimiento corresponde a la Seguridad Social, que crece al 10,83%, y que es una tasa muy superior a la del 6,00% del PIB. De hecho, el escaso crecimiento del Resto de Entidades, las demás agrupaciones reducen su peso en el conjunto, adquiriendo un mayor protagonismo cada vez mayor. Al ser la cifra de gasto nominal de la Seguridad Social muy elevada y su tasa de crecimiento también, la absorción de recursos en el total de los presupuestos del 2023 adquiere mayor importancia, creciendo por encima de la tasa del PIB en 4,83 puntos porcentuales.

Por el contrario, la evolución del Estado y de OOAA tienden a reducirse relativamente respecto al PIB, ya que sus tasas de crecimiento son negativas. Además, esto se confirma, observando las cifras de las últimas columnas del Cuadro 2, en las cifras relativas estimadas en porcentaje del gasto total.

Finalmente, cabe señalar que en la medida en que las estimaciones de crecimiento del PIB sean inferiores, a las que el gobierno recoge en los PGE-2023, como han señalado algunos organismos españoles e internacionales (Airef, Banco de España, OCDE, Comisión Europea), las diferencias en las tasas de crecimiento estimadas en el Cuadro sería menores y el aumento relativo de los presupuestos de estas agrupaciones serían de un crecimiento relativo, mayor o menor, si su crecimiento fuera distinto al estimado.

---

calcula sobre la cifra total de presupuesto de estos organismos, que en el cuadro 2 asciende a 45.848 MLL. €.

<sup>17</sup> El gasto de la agrupación Resto de Entidades del Sector Público Administrativo, cuya cifra de gasto total no financiero asciende a 9.495 MLL. €. Entre sus presupuestos destacan, por su elevado volumen, las siguientes entidades: Comisión Nacional de los Mercados de Valores 3.686 MLL. €; Agencia Estatal de Investigación 1.420 MLL. €; Agencia Estatal de Administración Tributaria 1.397 MLL.€; Consejo Superior de Investigaciones Científicas 1.213 MLL.€; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo 698 MLL.€. Siendo la suma del resto de este tipo de Entidades 1.084 MLL.€.

## **5. ANALISIS DEL GASTO PÚBLICO EN LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.**

En este epígrafe, se va a analizar el proyecto de PGE-2023 desde la perspectiva económica, es decir, atendiendo a la naturaleza económica de sus operaciones y a los saldos más relevantes que se pueden observar al contemplar los distintos conceptos económicos de ingresos y gastos.

Aunque la estructura orgánica proporciona una información útil, no permite un análisis económico detallado, pues muchas operaciones económicas, podrían ser solo el reflejo de un reajuste administrativo sin implicar otros cambios económicos. Por lo tanto, se requiere un análisis más detallado para observar los posibles efectos económicos. Para ello, es necesario acudir a la clasificación económica. Así, se han elaborado los Cuadros 4, 5 y 6, a partir de los datos allí recogidos en el IECOFIN y en el Libro Amarillo.

En este apartado, se seguirá el mismo criterio de análisis, comparando las cifras del proyecto de PGE-2023, este año en relación con las del año anterior y también con la evolución del PIB. Esto se llevará a cabo para los gastos y para los ingresos y sus desagregaciones por capítulos de la clasificación económica. Además, se harán algunas valoraciones y cálculos relacionados con el déficit y las operaciones financieras. Por una parte, se comentarán los resultados de las operaciones no financieras de gasto y de ingresos, a partir de los cuadros 4 y 5 y, a continuación, se analizarán las operaciones financieras, a partir de la información recogida en el cuadro 6.

Como se puede observar en el Cuadro 4, los gastos no financieros crecen en 23.710 MLL €, pasando de 427.012 a 450.722 MLL€. Esto supone que su tasa de crecimiento es del 5,55% una cifra solo ligeramente inferior al 6,00% de crecimiento del PIB. Por tanto, salvo que las variaciones del PIB sean superiores o inferiores a las estimadas el peso relativo del Sector Público administrativo se mantendrá en el 2023. Más en particular, se puede observar que prácticamente solo crecen, por encima de la tasa de crecimiento del PIB, las Inversiones Reales, que aumentan un 30,04% y los Gastos Corrientes, que aumentan el 11,73%.

Sin embargo, si se atienden a los componentes principales del gasto no financiero, cabe destacar las Transferencias Corrientes que aumentan 5,37%, si bien la importancia relativa de las Transferencias Corrientes previstas para el 2023, que suponen el 73,10% del gasto total no financiero, el crecimiento del gasto va a ser muy elevado, siendo las pensiones el componente principal de este gasto y el causante principal de dicho aumento.

Como información complementaria relevante, cabe señalar, por una parte, que de todos los gastos por transferencias que hace el Estado 21.754 MLL. € son del PRTR, y, por otra parte, es preciso destacar que el Estado tiene previsto hacer unas transferencias a la Seguridad Social de 38.676 MLL. €. Además, entre las transferencias, cabe señalar que los conceptos de gasto "Sistemas de financiación de Comunidades Autónomas de régimen común" y de "Entidades Locales" pasan de las 22.238 a 23.553 y de 19.829 a 20793 MLL. €, creciendo relativamente menos que el PIB.

**CUADRO 4.**  
**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023:**  
**CLASIFICACION ECONÓMICA DE GASTOS POR CAPÍTULOS.**

Millones de Euros y en %

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA POR CAPÍTULOS DE GASTO.	2022	2023	DIFERENCIA 2023 -2022	TASA DE CRECIMIENTO 2011/2010	DIFERENCIA CON LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB	En % INGRESOS OPERACIONES NO FINANCIERAS 2022 (*)	En % GASTOS OPERACIONES NO FINANCIERAS 2023 (*)	DIFERENCIA % 2023 - 2022
I.GASTOS DE PERSONAL	25.859	27.484	1.625	6,29	0,29	6,06	6,10	0,04
II.GASTOS CORRIENTES	10.940	12.223	1.283	11,73	5,73	2,56	2,71	0,15
III.GASTOS FINANCIEROS	30.271	31.372	1.101	3,64	-2,36	7,09	6,96	-0,13
IV.GASTOS DE TRANSFERENCIAS	312.666	329.471	16.805	5,37	-0,63	73,22	73,10	-0,12
-TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	379.736	400.551	20.815	5,48	-0,52	88,93	88,87	-0,06
V.FONDO DE CONTINGENCIA	3.923	3.964	41	1,06	-4,94	0,92	0,88	-0,04
VI.INVERSIONES REALES	11.167	14.521	3.354	30,04	24,04	2,62	3,22	0,61
VII.TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	32.186	31.684	-502	-1,56	-7,56	7,54	7,03	-0,51
-TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	43.353	46.206	2.853	6,58	0,58	10,15	10,25	0,10
=TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	427.012	450.722	23.710	5,55	-0,45	100,00	100,00	0,00
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS	31.957	35.264	3.307	10,35	4,35	6,06	6,04	-0,02
-TOTAL DE GASTOS SIN VARIACIONES DE PASIVOS	458.969	485.986	27.017	5,89	-0,11	87,07	83,28	-3,79
IX.VARIACIONES DE PASIVOS	68.138	97.557	29.419	43,18	37,18	12,93	16,72	3,79
-TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	100.095	132.821	32.726	32,69	26,69	18,99	22,76	3,77
TOTAL DE GASTOS	527.107	583.543	56.436	10,71	4,71	100,00	100,00	0,00
PIB nominal (**)	1.310.630	1.389.268	78.638	6,00	0,00			

- Elaboración propia a partir del Proyecto de "Presupuestos Generales del Estado para 2023". Ministerio de Hacienda.

(\*) Las cifras relativas se han calculado sobre el total de Gastos no Financieros, excepto las variaciones de activos y de pasivos que se han calculado sobre el Total de Gastos.

(\*\*) Estimación propia a partir de las tasas de crecimiento del PIB nominal, presentadas por el gobierno en el Escenario Macroeconómico y en el Libro Amarillo del proyecto de PGE-2023.

En cuanto a los ingresos, como se puede ver en el Cuadro 5, hay un crecimiento de los ingresos no financieros, que es del 6,14%, lo que es ligeramente superior a la tasa de crecimiento del PIB, que es del 6,00%, lo que implica que habría una ligera reducción del déficit, si la tasa de crecimiento del PIB y las estimaciones de ingresos se mantienen.

En general, lo más significativo de los de ingresos, al contemplarlos por capítulos, es el notable aumento por impuestos directos y cotizaciones que presenta una tasa del 10,23%. Además, este concepto constituye una cifra muy elevada, pues tiene un peso relativo del 67,60% en el total de todos los ingresos no financieros. En concreto pasa de ser 244.043 MLL. € en el 2022, a ser 269.000 MLL. € en el 2023, supone un aumento en términos corrientes de 24.957 MLL. €.

Del total de esta partida, los ingresos por IRPF aumentan hasta 113.123 MLL. €, lo que supone un aumento del 7,7%, las Cotizaciones Sociales, que pasan a ser 152.075 MLL. €, aumentando en un 11,5%, mientras que otros impuestos como el IVA solo crece a una tasa del 5,9%, es decir, es ligeramente inferior al crecimiento del PIB.

En cuanto a otros impuestos destacados, en el Libro Amarillo (p.272) se les asigna un crecimiento del 7,7% al de Sociedades, un 5,9% al IVA, y un 8,2% a los Especiales. Un caso especial, de ingresos clasificados en el capítulo 1, pero analizados como ingresos no tributarios junto a las tasas, es el de las Cotizaciones Sociales pues su volumen se sitúa en 152.075 MLL. € Les siguen en importancia relativa los impuestos indirectos, que disminuyen el -5,92%. Sin embargo, hay un capítulo de ingresos, el de los ingresos patrimoniales, que aumentan un 29,24%, aunque su peso relativo en el conjunto es escaso 1,65% en el 2023.

**CUADRO 5.**  
**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023:**  
**CLASIFICACION ECONÓMICA DE INGRESOS POR CAPITULOS.**

Millones de €uros y en %

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA POR CAPÍTULOS DE INGRESOS	2022	2023	DIFERENCIA 2023-2022	TASA DE CRECIMIENTO 2023/2022	DIFERENCIA CON LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB	En % INGRESOS OPERACIONES NO FINANCIERAS 2022 (*)	En % GASTOS OPERACIONES NO FINANCIERAS 2023 (*)	DIFERENCIA % 2023 - 2022
I.IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOC.	244.043	269.000	24.957	10,23	4,23	67,60	70,20	2,60
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	57.880	57.809	-71	-0,12	-6,12	16,03	15,09	-0,95
III.TASAS, PRECIOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS	13.578	14.471	893	6,58	0,58	3,76	3,78	0,02
IV.TRANSFERENCIAS CORRIENTES	19.128	19.014	-114	-0,60	-6,60	5,30	4,96	-0,34
V.INGRESOS PATRIMONIALES	6.629	6.338	-291	-4,39	-10,39	1,84	1,65	-0,18
=TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	341.258	366.633	25.375	7,44	1,44	94,53	95,68	1,16
VI. ENAJENACION DE INVERSIONES REALES	287	350	63	21,95	15,95	0,08	0,09	0,01
VII.TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	19.465	16.188	-3.277	-16,84	-22,84	5,39	4,22	-1,17
=TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	19.752	16.538	-3.214	-16,27	-22,27	5,47	4,32	-1,16
=TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	361.010	383.171	22.161	6,14	0,14	100,00	100,00	0,00
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS FINANCIEROS	15.987	6.756	-9.231	-57,74	-63,74	3,03	1,16	-1,88
=TOTAL DE INGRESOS SIN VARIACIONES DE PASIVOS	376.997	389.927	12.930	3,43	-2,57	71,52	66,82	-4,70
IX.CAPACIDAD/NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO BRUTO	150.110	193.616	43.506	28,98	22,98	28,48	33,18	4,70
=TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	166.097	200.372	34.275	20,64	14,64	31,51	34,34	2,83
TOTAL DE INGRESOS (=TOTAL DE GASTOS)	527.107	583.543	56.436	10,71	4,71	100,00	100,00	0,00
PIB corrientes (**)	1.310.630	1.389.268	78.638	6,00	0,00			

- Elaboración propia a partir del Proyecto de "Presupuestos Generales del Estado para 2023". Ministerio de Hacienda.

(\*) Las cifras relativas se han calculado sobre el total de Gastos no Financieros, excepto las variaciones de activos y de pasivos que se han calculado sobre el Total de Gastos.

(\*\*) Estimación propia a partir de las tasas de crecimiento del PIB nominal, presentadas por el gobierno en el Escenario Macroeconómico y en el Libro Amarillo del proyecto de PGE-2023.

Finalmente, en el Cuadro 6, se aprecia una previsión del saldo Ahorro/Desahorro para el 2023 de -33.919 MLL. €, esto se explica numéricamente por ser relativamente escasos los ingresos corrientes, que ascienden a 366.633 para cubrir los 400.551 MLL. € de gastos corrientes. Este saldo negativo es determinante para la generación del déficit de los PGE-2023, lo que asciende a -67.551 MLL. €, dado que los ingresos por cuenta de capital, al ser muy escasos, no son suficientes para cubrir los mayores gastos de

capital, que también son superiores a los ingresos, arrojando un saldo Capacidad Necesidad de Financiación respecto al PIB del 4,86%.

Otras operaciones destacables son el saldo de Variaciones Netas de Activos Financieros, que asciende a -28.508 MLL. €, mientras que las estimaciones de ingresos por Variaciones de Activos Financieros ascienden a 6.750 y por gastos a 35.264 MLL.€. Por otra parte, el saldo de Variaciones Netas de Pasivos Financieros asciende a 96.059 MLL. €, siendo las de ingresos 193.616 las de los gastos 97.557 MLL. €. Es decir, la diferencia entre las dos asciende a 67.551 MLL. €, cifra que es una estimación del grado de endeudamiento neto que se estima para este año, lo cual debe también coincidir contablemente con la cifra estimada anteriormente de Superávit/Déficit.

En conjunto cabe destacar que la cifra de Desahorro se reduce entre los dos años en -11,85 puntos porcentuales, mientras que la de Déficit se incrementa en un 2,35 puntos porcentuales. No obstante, dado que el crecimiento del PIB es del 6,00% se puede decir que, en ambos casos, en términos relativos, como se ve en el Cuadro 6, se reducen relativamente respecto al PIB en -17,85% y -3,65%.

**CUADRO 6.**  
**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023:**  
**AHORRO/DESAHORRO, SUPERAVIT/DEFICIT, Y VARIACIONES DE**  
**ACTIVOS Y DE PASIVOS FINANCIEROS.**

Millones de €uros y en %.

DIFERENCIAS [ INGRESOS - GASTOS ]	2022	2023	DIFERENCIA 2023-2022	TASA DE CRECIMIENTO 2023/2022	DIFERENCIA CON LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB	En % PIB 2022	En % PIB 2023	DIFERENCIA % 2023 - 2022
Ahorro / Desahorro	-38.478	-33.919	4.559	-11,85	-17,85	-2,94	-2,44	0,49
Capacidad / Necesidad de Financiación	-66.002	-67.551	-1.549	2,35	-3,65	-5,04	-4,86	0,17
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS (Ingresos)	15.987	6.756	-9.231	-57,74	-63,74	1,22	0,49	-0,73
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS (Gastos)	31.957	35.264	3.307	10,35	4,35	2,44	2,54	0,10
Variaciones netas de activos financieros [I-G]	-15.970	-28.508	-12.538	78,51	72,51	-1,22	-2,05	-0,83
IX.ENDEUDAMIENTO BRUTO (Ingresos)	150.110	193.616	43.506	28,98	22,98	11,45	13,94	2,48
IX.VARIACIONES DE PASIVOS (Gastos)	68.138	97.557	29.419	43,18	37,18	5,20	7,02	1,82
Variaciones netas de pasivos financieros [I-G]	81.972	96.059	14.087	17,18	11,18	6,25	6,91	0,66
PIB corrientes (**)	1.310.630	1.389.268	78.638	6,00	0,00			

-Elaboración propia a partir del "Informe Económico Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023" y de la "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2023" (Libro Amarillo). Ministerio de Hacienda.

Las previsiones del proyecto de PGE-2023, analizadas desde el punto de vista económico, permiten concluir que el volumen de gastos totales y crecen a unas tasas ligeramente menores que las del crecimiento del PIB, pues las estimaciones realizadas en este apartado son respectivamente de 5,55% y 6,00%. Esto supone que la mayoría de los parámetros son relativamente normales, en consonancia con las magnitudes de gastos e ingresos analizadas, y se puede producir un mantenimiento o mejora de las condiciones de estabilidad, si el crecimiento del PIB no se desvía sensiblemente del estimado

## **6. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE GASTO PRESUPUESTARIAS.**

Aunque, el equilibrio presupuestario es una condición necesaria para la estabilidad macroeconómica, la estructura y composición del gasto es también un elemento esencial para contribuir al crecimiento económico, a la mejora del bienestar social y satisfacer otros objetivos de carácter más específico. Como se ha indicado anteriormente, la clasificación económica proporciona información sobre la naturaleza del gasto, pero no permite conocer las finalidades que se persiguen con los gastos. Para ello es preciso analizar el gasto atendiendo a las Políticas de Gasto.

La presentación de las Políticas de Gasto en el proyecto de PGE-2023, como se puede apreciar en el Cuadro 7, sigue una estructura funcional por finalidades temáticas. En total hay 27 Políticas de Gasto, agrupadas en cuatro grandes bloques denominados: Servicios Públicos Básicos, Gasto Social, Actuaciones de Carácter Económico y Actuaciones de Carácter General.

Previamente al análisis de las Políticas de Gasto hay que señalar un aspecto relevante que explica algunas diferencias entre los Cuadros de la clasificación económica y el de la funcional. En los de la Clasificación Económica el total del gasto agregado es la cifra de gastos no financieros, sin embargo, en el de Políticas de Gasto, el agregado de gastos es la suma de los capítulos I a VIII, es decir, se incluyen también los gastos del Capítulo VII, que son las variaciones de activos financieros, (Informe Económico Financiero, (página 199). Por tanto, los análisis que se llevarán a cabo en este epígrafe se basarán en la información tal como se presenta en la documentación presupuestaria.

Así, al observar el Cuadro 7, en primer lugar, hay que destacar en los años 2022 y 2023, el gasto total asignado a las Políticas de Gasto asciende, respectivamente, a 423.838 MLL. € y 455.978 MLL.€, lo que supone un aumento de 32.139 MLL. € y una tasa de crecimiento del 7,58%, lo que es debido a las variaciones de activos que entre estos dos años aumentaron a una tasa del 10,35% (como se puede ver en el Cuadro 4).

En conjunto cabe señalar, como se puede observar en el Cuadro 7, que las cuatro grandes Agrupaciones de Políticas de Gasto, Servicios Públicos Básicos, Gasto Social, Actuaciones de Carácter Económico y Actuaciones de Carácter General, crecen, respectivamente, a unas tasas de 13,48%; 10,96%; 7,25% y 0,09%. Es decir, respecto a la media del total de Políticas de Gasto, que crece el 7,58%, y respecto a la tasa de crecimiento del PIB, que crece el 6,00%, hay al menos dos Áreas en las que crecen mucho más, incluso si se tuvieran en cuenta todas las variaciones de activos.

En concreto, el área que presenta una tasa de crecimiento más elevada es el Área de Servicios Públicos Básicos que asciende a 13,48%. Sin embargo, al ser su peso en el conjunto del total de Políticas de Gasto del año 2023 del 6,01%, su crecimiento no lleva consigo un aumento del gasto tan elevado como otras, que en este caso asciende a 3.253 MLL.€. Ahora bien, al analizar el gasto de las cuatro Políticas que conforman esta Área, se observa que la Política de “Defensa” aumenta en 2.543 MLL. €, es decir, que el 78,16% de

aumento del gasto en esta área se debe al aumento del gasto en Defensa, que se incrementa a una tasa del 26,04%.

**CUADRO 7**  
**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023:**  
**CLASIFICACION POR POLÍTICAS DE GASTO.**

En Millones de €

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL POR POLÍTICAS DE GASTO.	2022	2023	DIFERENCIA 2023 - 2022	TASA DE CRECIMIENTO 2023/2022	DIFERENCIA CON LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB	En % DE GASTO TOTAL CAPÍTULOS I A VIII 2022 (*)	En % DE GASTO TOTAL CAPÍTULOS I A VIII 2023 (*)	DIFERENCIA % 2023 - 2022
<b>1.SERVICIOS PUBLICOS BASICOS</b>	<b>24.142</b>	<b>27.395</b>	<b>3.253</b>	<b>13,48</b>	<b>7,48</b>	<b>5,70</b>	<b>6,01</b>	<b>0,31</b>
1.1.JUSTICIA	2.074	2.234	160	7,70	1,70	0,49	0,49	0,00
1.2.DEFENSA	9.763	12.306	2.543	26,04	20,04	2,30	2,70	0,40
1.3.SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	10.109	10.686	577	5,71	-0,29	2,39	2,34	-0,04
1.4.POLÍTICA EXTERIOR	2.196	2.170	-26	-1,18	-7,18	0,52	0,48	-0,04
<b>2y3.GASTO SOCIAL</b>	<b>240.375</b>	<b>266.719</b>	<b>26.344</b>	<b>10,96</b>	<b>4,96</b>	<b>56,71</b>	<b>58,49</b>	<b>1,78</b>
<b>2y3. GASTO SOCIAL SIN DESEMPLEO</b>	<b>217.918</b>	<b>245.441</b>	<b>27.523</b>	<b>12,63</b>	<b>6,63</b>	<b>51,42</b>	<b>53,83</b>	<b>2,41</b>
<b>2.ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>230.450</b>	<b>255.531</b>	<b>25.081</b>	<b>10,88</b>	<b>4,88</b>	<b>54,37</b>	<b>56,04</b>	<b>1,67</b>
2.1.PENSIONES	171.140	190.687	19.547	11,42	5,42	40,38	41,82	1,44
2.2.OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	20.974	22.299	1.325	6,32	0,32	4,95	4,89	-0,06
2.3.SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	4.878	5.743	865	17,73	11,73	1,15	1,26	0,11
2.4.FOMENTO del EMPLEO	6.836	7.443	607	8,88	2,88	1,61	1,63	0,02
2.5.DESEMPLEO	22.457	21.278	-1.179	-5,25	-11,25	5,30	4,67	-0,63
2.6.ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN	806	992	186	23,08	17,08	0,19	0,22	0,03
2.7.GESTIÓN Y ADMON. DE LA SEGURIDAD SOCIAL	104	120	16	15,38	9,38	0,02	0,03	0,00
2.8.GESTIÓN Y ADMON DE LA: INCLUSIÓN, SEG.S. Y MIGRACIÓN.	3.255	6.969	3.714	114,10	108,10	0,77	1,53	0,76
<b>3.PRODUCCIÓN DE BIENES DE CARÁCTER PREFERENTE</b>	<b>9.925</b>	<b>11.188</b>	<b>1.263</b>	<b>12,72</b>	<b>6,72</b>	<b>2,34</b>	<b>2,45</b>	<b>0,11</b>
3.1.SANIDAD	5.273	5.511	238	4,52	-1,48	1,24	1,21	-0,04
3.2.EDUCACIÓN	3.419	4.164	745	21,80	15,80	0,81	0,91	0,11
3.3.CULTURAL	1.234	1.513	279	22,61	16,61	0,29	0,33	0,04
<b>4.ACTUACIONES DE CARACTER ECONOMICO</b>	<b>33.468</b>	<b>35.894</b>	<b>2.426</b>	<b>7,25</b>	<b>1,25</b>	<b>7,90</b>	<b>7,87</b>	<b>-0,02</b>
4.1.AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	8.342	8.414	72	0,86	-5,14	1,97	1,85	-0,12
4.2.INDUSTRIA Y ENERGÍA	5.837	5.681	-156	-2,67	-8,67	1,38	1,25	-0,13
4.3.COMERCIO, TURISMO Y PYME	962	841	-121	-12,58	-18,58	0,23	0,18	-0,04
4.4.SUBVENCIONES AL TRANSPORTE	2.721	3.419	698	25,64	19,64	0,64	0,75	0,11
4.5.INFRAESTRUCTURAS	7.042	8.116	1.074	15,26	9,26	1,66	1,78	0,12
4.6.INVESTIGACIÓN. DESARROLLO, INNOVACIÓN Y DIGITAL	7.880	8.673	614	7,80	1,80	1,86	1,86	0,00
4.7.OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	686	752	66	9,62	3,62	0,16	0,16	0,00
<b>9.ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>125.852</b>	<b>125.970</b>	<b>118</b>	<b>0,09</b>	<b>-5,91</b>	<b>29,69</b>	<b>27,63</b>	<b>-2,07</b>
9.1.ALTA DIRECCIÓN	789	933	144	18,20	12,20	0,19	0,20	0,02
9.2.SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	30.438	25.957	-4.481	-14,72	-20,72	7,18	5,69	-1,49
9.3.ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA	1.611	1.753	142	8,81	2,81	0,38	0,38	0,00
9.4.TRANSFERENCIAS A OTRAS ADMINISTRACIONES	62.839	66.052	3.213	5,11	-0,89	14,83	14,49	-0,34
9.5.DEUDA PÚBLICA	30.175	31.275	1.100	3,65	-2,35	7,12	6,86	-0,26
<b>TOTAL GASTO POR POLÍTICAS (CAPÍTULOS I a VIII)</b>	<b>423.838</b>	<b>455.978</b>	<b>32.141</b>	<b>7,58</b>	<b>1,58</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>PIB corrientes (**)</b>	<b>1.310.630</b>	<b>1.389.268</b>	<b>78.638</b>	<b>6,00</b>	<b>0,00</b>			

- Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023 y Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2023. Ministerio de Hacienda.

(\*) Las cifras relativas se han calculado sobre el total del Gasto de los Capítulos I a VIII, es decir, sobre el total de gastos no financieros más el gasto total de las variaciones de activos.

(\*\*) Estimación propia a partir de las tasas de crecimiento del PIB nominal, presentadas por el gobierno en el Escenario Macroeconómico y en el Libro Amarillo del proyecto de PGE-2023.

Por otra parte, la segunda área con una tasa de crecimiento más elevada es la de Gasto Social, que asciende a 10,96%, y dado que su peso en el conjunto de Políticas es del 58,49%, su crecimiento implica además un aumento muy importante del gasto, que asciende a 26.344 MLL.€. En este Área, las Políticas de Gasto que más crecen son la de “Gestión y administración de la inclusión, seguridad social y migración” 114,10%, “Acceso a la Vivienda” 23,08%,

“Educación” 21,80%, y “Cultura” 22,61%, “Servicios Sociales” 17,73%, y “Gestión y Administración de la Seguridad Social” 15,38%.

Sin embargo, si se observa el nivel de gasto de cada Política de Gasto de esta área, se puede ver que la más importante es con mucha diferencia, la Política de Pensiones, que supone el 41,82% de todas las Políticas de Gasto, es decir, el 71,49% de todo el gasto de esta Área Gasto Social se debe al gasto en Pensiones, que aumenta en 19.547 MLL.€ llegando a ser en el 2023 de 190.687 MLL.€ Le siguen en importancia “Otras prestaciones Económicas” (Ingreso Mínimo Vital, Incapacidad Transitoria, etc.), que está situada en 22.299 MLL.€, aunque su tasa de crecimiento no es más que un 6,32%.

Y, el “Desempleo” es la tercera Política de Gasto importante, con un nivel de gasto de 21.278 MLL. €, pero su tasa de crecimiento es más bien pequeña. En todo caso, hay otras Políticas que sin tener niveles de gasto importantes, presentan tasas de crecimiento también relativamente altas, como son “Gestión y administración de la inclusión, seguridad social y migración” que aumenta en 3.714 MLL. €, situándose en 6.969 MLL.€.

Mención aparte merecen las Políticas de Gasto, agrupadas como una subárea dentro del Área de Gasto Social. Se trata de las que se agrupan bajo la denominación “Bienes de Carácter Preferente” y son las tres siguientes: “Sanidad”, “Educación” y “Cultura”, cuya importancia cuantitativa es relativamente baja (5.511, 4.164, 1.513 MLL. €), debido a que las competencias sobre estos gastos corresponden fundamentalmente a las Comunidades Autónomas. En estos casos, salvo Sanidad que apenas crece a una tasa de 4,52%, las demás presentan tasas de crecimiento elevadas, respectivamente, del 21,80% y del 22,61%, pero al partir de cifras muy pequeñas (su peso relativo es respectivamente de 1,21%; 0,91% y 0,33%), aumentos pequeños de gasto tienen un efecto notable sobre sus tasas de crecimiento y no tendrá un impacto significativo sobre la atención sanitaria en España.

En cuanto al Área de Actuaciones de Carácter Económico, cabe señalar que su importancia relativa es media, pues su peso relativo, en el total de Políticas de Gasto, se sitúan entre el 1% y el 2%, y su tasa de crecimiento también se sitúa en valores medios. Entre todas, cabe destacar la Política de “Subvenciones al Transporte” y la Política de “Infraestructuras” que presentan unas tasas de crecimiento de 25,26% y 15,26%, mientras que las Políticas de “Industria y Energía” y la de “Comercio Turismo y PYME” presentan tasas de crecimiento negativas de -2,67% y -12,58%.

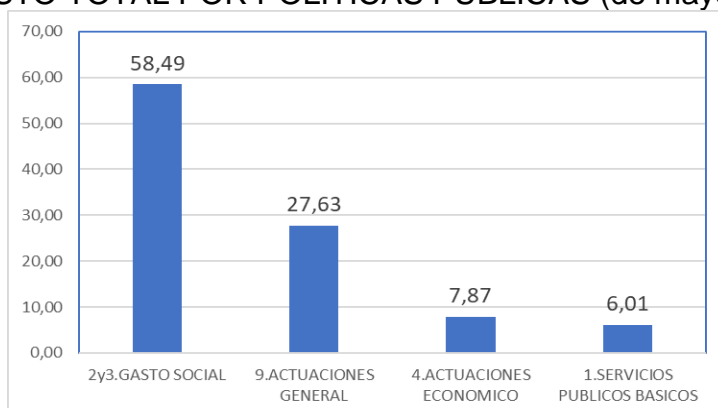
El Área de Actuaciones de Carácter General, hay que señalar que no presenta un contenido muy homogéneo de Políticas de Gasto, pues más bien es una agrupación residual donde se incluyen políticas relacionadas con la administración general del Estado, con transferencias o con gastos financieros. Como se ha indicado anteriormente, las Políticas de Gasto agrupadas bajo esta denominación prácticamente no aumentan pues su tasa de crecimiento es 0,09%. Esto supone que en relación con la variación del PIB va a pasar a tener, en el 2023, un peso relativo menor en el conjunto de la actividad económica española. En todo caso, cabe destacar la partida más importante, que es la de Transferencias a otras Administraciones, que tiene un peso importante en el

total del 14,49% y crece 5,11%, que es una tasa semejante a la del PIB. Por último, en esta área es preciso comentar, por su importancia cuantitativa y cualitativa, la Política denominada “Deuda Pública”. Aunque el nivel de Deuda Pública es muy elevado, pues alcanza una cifra de 31.275 MLL. €, su tasa de crecimiento prevista es del 3,65%, que es una cifra menor que la del crecimiento del PIB, situada en el 6,00%.

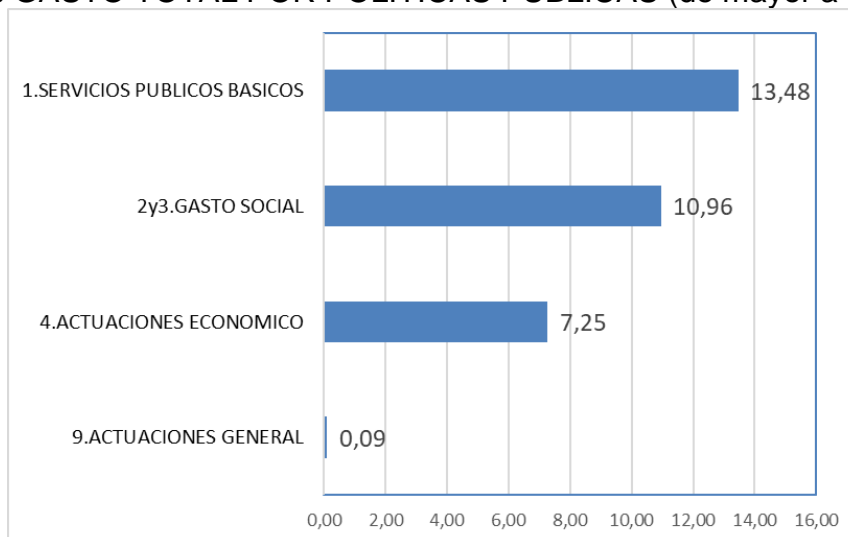
En conjunto, las Políticas de Gasto en su conjunto, estimadas por el gasto comprendido en los capítulos I a VIII, presentan una tasa de crecimiento del 7,58%, que es superior al PIB, cuya tasa de crecimiento se ha estimado en el 6,00%.

Aunque las Áreas y las Políticas de Gasto más significativas ya se han comentado, al ordenarlas de mayor a menor, por su nivel de gasto y por sus tasas de crecimiento respecto al año anterior, su presentación gráfica permite ofrecer, a modo de síntesis, una visión más clara de su importancia de las prioridades de gasto del gobierno.

**GRAFICO 5A**  
**GASTO TOTAL POR AREAS DE GASTO.**  
**EN % GASTO TOTAL POR POLITICAS PUBLICAS (de mayor a menor)**



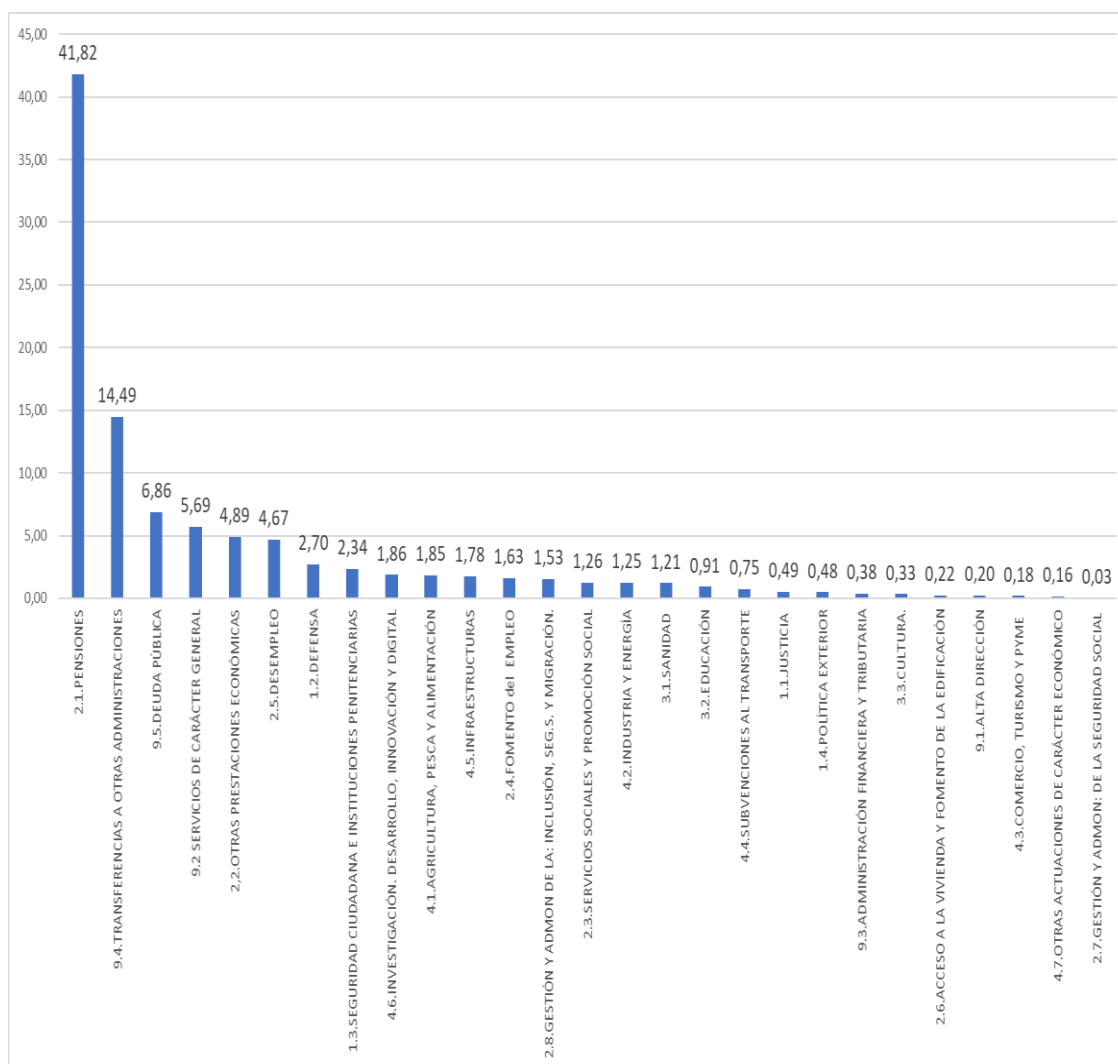
**GRAFICO 5B**  
**TASAS DE CRECIMIENTO PARA EL 2023 POR AREAS DE GASTO.**  
**EN % GASTO TOTAL POR POLITICAS PUBLICAS (de mayor a menor)**



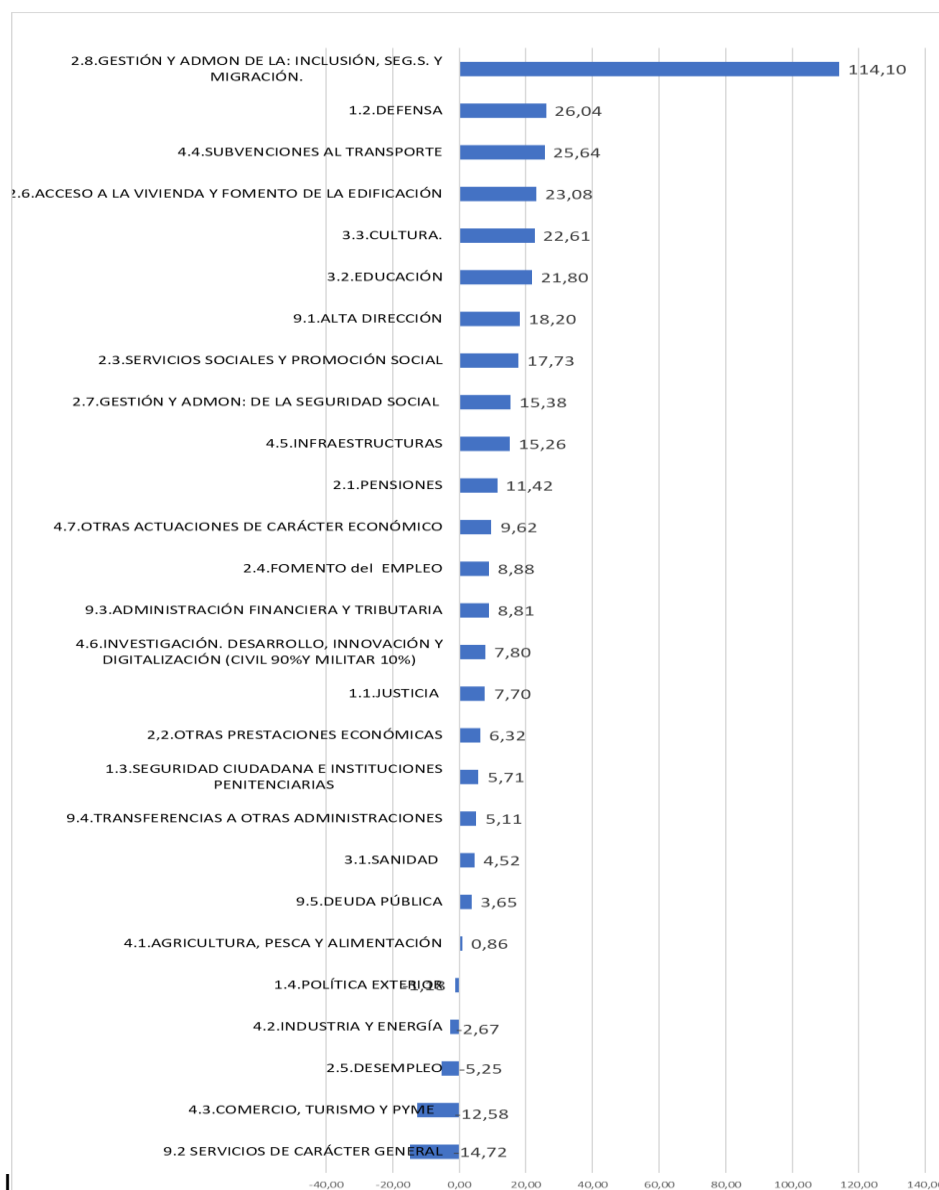
En el gráfico 5A y 5B, se han recogido respectivamente la importancia cuantitativa de las Áreas de Gasto y de sus tasas de crecimiento previstas para el 2023. En el de niveles de gasto, se ve la gran importancia cuantitativa del gasto Social, y la del Área de Actuaciones de carácter General, mientras que claramente que el gobierno ha priorizado las Áreas de Servicios Públicos Básicos y de Gasto Social.

Por otra parte, se han elaborado los Gráficos 6A y 6B, donde se han recogido igualmente los niveles de gasto relativo y las tasas de crecimiento de las Políticas de Gasto. En el 6A, se puede observar que la Política de Gasto más importante, con gran diferencia respecto a las demás es la de “Pensiones”, pues supone el 41,82% y, además, su tasa de crecimiento, a pesar de su peso relativo tan importante, también figura entre las que crecen relativamente más.

**GRAFICO 6A**  
**GASTO TOTAL POR POLÍTICAS DE GASTO.**  
**EN % GASTO TOTAL POR POLÍTICAS PUBLICAS (de mayor a menor)**



**GRAFICO 6B**  
**TASAS DE CRECIMIENTO PARA EL 2023 POR POLÍTICAS PUBLICAS**  
**EN % GASTO TOTAL POR POLITICAS PUBLICAS (de mayor a menor)**



Por otra parte, en el Cuadro 6B, se pueden observar las tasas de crecimiento de las Políticas de Gasto, ordenadas de mayor a menor. Estas tasas pueden interpretarse como una decisión de orientación política, pues en la medida que el gobierno prioriza unas sobre otras estará aumentado la capacidad de influir en el objetivo que persigue.

En conjunto, las Políticas de Gasto muestran las prioridades políticas de los gobiernos, y en estos PGE-2023 se ha podido analizar algunos de sus rasgos más característicos a partir de su peso relativo en el conjunto, y de sus tasas de crecimiento respecto al año anterior y a la del crecimiento del PIB.

## **7.CONCLUSIONES**

En este trabajo se ha descrito el ámbito territorial, institucional y normativo en el que los Presupuestos Generales del Estado se elaboran y gestionan, y se han descrito las principales características de los PGE-2023 desde la triple perspectiva institucional, económica y funcional, analizando y destacando sus rasgos más importantes, prestando una especial atención a la estabilidad y a la priorización que hace el gobierno a través de las tasas de crecimiento de las Políticas de Gasto.

En relación con el marco económico, se ha estimado el peso relativo de los diferentes subsectores de Sector Público administrativo, lo que muestra la importancia de los PGE-2023 en el contexto más amplio de todas las administraciones públicas, concluyendo que los Subsectores de la Contabilidad Nacional muestran que las Administraciones Autonómicas y Locales gestionan casi el 50% de los gastos del Sector Público Administrativo. Además, se ha mostrado, en el total del gasto de los PGE-2023, el peso relativo del Estado y de la Seguridad Social se aproxima al 90%. Y, finalmente, se ha hecho una revisión de las principales normas que determinan el proceso presupuestario, señalando los principales artículos y resumiendo las aportaciones más relevantes desde la perspectiva de este trabajo. Se han destacado la Constitución Española, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la Ley General Presupuestaria, y la Orden Ministerial de Elaboración de los presupuestos de cada año. Todo ello permite comprender su importancia relativa, al emplazarlos en el marco económico español, entender, con base en la información original, los procesos presupuestarios, y valorarlos con mayor profundidad.

Además, en relación con el Escenario Macroeconómico, que sirve de base para las estimaciones presupuestarias del gobierno y su coordinación con la Gobernanza Europea, se ha descrito y se han realizado estimaciones del PIB nominal para los años 2022 y 2023, con base en datos de INE y de las tasas de crecimiento del PIB, que han servido para los análisis que se hacen en las secciones posteriores. También se han hecho algunas observaciones sobre su aplicabilidad en el contexto de la crisis actual. En particular, los criterios de estabilidad han dejado de aplicarse a nivel europeo y español, debido a la suspensión de las Reglas Fiscales desde marzo del 2020, como consecuencia del COVID y de la guerra en Ucrania. Además, se indica como el mantenimiento de la suspensión de las Reglas Fiscales y de las ayudas de los Fondos “Next Generation” han determinado la elaboración de los PGE-2023.

Finalmente, se hace una valoración del gasto desde la perspectiva de las Agrupaciones institucionales, que se emplean en la documentación presupuestaria. En particular, se puede observar que el Presupuesto del Estado constituye el sector administrativo que tiene mayor importancia cuantitativa, y le sigue en importancia la Seguridad Social. Los Organismo Autónomos y el Resto de Entidades administrativas tiene un peso relativo muy inferior. Además, se ha señalado que son los Presupuestos de la Seguridad Social los que más crecen.

Por otra parte, se han estudiado los presupuestos desde la perspectiva institucional y económica, estimando los saldos y valorando las partidas más relevantes. El desahorro, el déficit público, muestran una cierta moderación respecto al año anterior y también respecto al crecimiento del PIB, mientras que las variaciones netas de activos y pasivos financieros se sitúan también en unas magnitudes aceptables. Sin embargo, dada la incertidumbre en que se encuentra la economía actualmente, los saldos y otras estimaciones podrían cambiar significativamente si las estimaciones de crecimiento del PIB, se desvían significativamente de las estimadas por el gobierno en el proyecto de PGE-2023.

Al analizar, las políticas presupuestarias desde la perspectiva de las Políticas de Gasto, se indica que hay un crecimiento moderado, pero se hace de forma desigual, pues mientras unas crecen mucho, otras se mantienen y algunas decrecen. En particular, se ha hecho una revisión detallada de las principales Políticas de Gasto y se han incluido diversos comentarios y, en algunos casos, añadiendo información aclaratoria y complementaria de detalle, que no se especifica en los cuadros. Además, se añaden cuatro gráficos, en los que se resumen las Áreas y las Políticas de Gasto, ordenadas de mayor a menor nivel de gasto y también por tasa de crecimiento.

En dichos gráficos, se puede observar, que las Áreas de Gasto más importantes son la de Gasto Social y las Actuaciones de Carácter General mientras que las que más crecen son los Servicios Públicos Básicos y el Gasto Social. En cuanto a las Políticas Públicas la de "Pensiones" es con mucha diferencia la más importante y le siguen la de "Transferencias a otras administraciones", y la de "Deuda Pública". Y, respecto a las prioridades del gobierno, interpretadas por el crecimiento relativo del gasto para el 2023, es decir, medidas por sus tasas de crecimiento del gasto previsto, cabe destacar las "Gestión y Administración de la Inclusión, seguridad y migración", la de "Defensa" y la de "Subvenciones al transporte".

En conclusión, el proyecto de PGE-2023, que se envió con unos días de retraso al Congreso, respecto a la norma recogida en la Constitución Española, está siguiendo los procedimientos indicados en la normativa vigente y previsiblemente podrían estar aprobados antes de terminar el año. 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.