Las cuentas públicas en 2023: aumentan los ingresos y también los gastos

El Gobierno español ha presentado ante las Cortes Generales el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 y ha enviado a Bruselas su Plan Presupuestario con la fotografía de las cuentas consolidadas del conjunto de Administraciones públicas (AA. PP.). En términos de déficit público, se prevé un déficit del 3,9% del PIB en 2023, lo que representa una reducción de 1,1 p. p. respecto al déficit previsto en 2022. El grueso del ajuste correría a cargo de las comunidades autónomas (déficit de 0,7 p. p. menos que en 2023), mientras que la Seguridad Social mantendría un déficit del 0,5% en 2023. Esto último implica que el Gobierno cuenta con que el aumento de cotizaciones y de transferencias desde el Estado será suficiente para aumentar las pensiones y mantener el déficit sin cambios (en porcentaje del PIB).

En cuanto al saldo primario, que excluye los pagos por intereses, el Gobierno proyecta una reducción de 1,2 p. p. en 2023 hasta el –1,6%, un registro todavía superior al –0,8% de 2019. Respecto a la deuda pública, se espera una reducción de 3,0 p. p., gracias al crecimiento del PIB en términos nominales (6,0%), hasta cotas todavía elevadas de en torno al 112% del PIB.

Ingresos: en volandas por la inflación

Debido a la elevada incertidumbre, el Gobierno ha presentado dos escenarios. El primero, construido a partir de los Presupuestos Generales del Estado 2023, es más conservador en términos de la previsión de liquidación de ingresos tributarios en 2022, ya que proyecta que estos se sitúen 9.000 millones por debajo de lo que obtendríamos si extrapoláramos los datos de ejecución presupuestaria que observamos hasta agosto en el conjunto del año. El segundo escenario, que parece más verosímil, incorpora 10.800 millones extras de ingresos tributarios en 2022 (que a su vez llevan a casi 10.000 millones extras de ingresos en 2023 por el mayor punto de partida) y asume que las rebajas fiscales temporales a la electricidad que vencen en diciembre (y que han supuesto una menor recaudación de cerca de 6.000 millones en 2022, según AIReF) se prorrogan a todo 2023. De esta forma, en este segundo escenario los ingresos públicos crecen un 6,6% en 2022, por encima del 4,6% del primer escenario, aunque todavía lejos del 14,0% de la ejecución presupuestaria con datos hasta julio (dato que se debería moderar en los próximos meses). Este incremento extra de los ingresos en el escenario 2 se prevé destinarlo a aumentar el gasto en una cuantía similar. De este modo las previsiones de déficit público son las mismas en ambos escenarios.

Si nos centramos en el segundo escenario, los ingresos públicos consolidados de las AA. PP. crecen un 6,2% interanual en 2023 (+35.000 millones de euros), en línea con las previsiones del Gobierno de crecimiento del PIB nominal (6,0%), que se sitúan en la banda alta de previsiones de

Plan Presupuestario 2023

Partidas	2019 (% PIB)	2021 (% PIB)	Escenario 1				Escenario 2			
			2022 (% PIB)	2023 (% PIB)	2023-2019 (var. %)	2023-2022 (var. %)	2022 (% PIB)	2023 (% PIB)	2023-2019 (var. %)	2023-2022 (var. %)
Ingresos públicos	**39,2**	**43,7**	**42,1**	**42,3**	**20,4**	**6,5**	**42,9**	**43,0**	**22,3**	**6,2**
Indirectos (IVA...)	11,5	12,2	12,2	12,2	18,3	6,0	12,6	12,3	19,3	3,5
Impuestos renta y riqueza	10,4	11,9	11,8	12,2	30,8	9,6	12,2	12,8	37,2	11,2
Impuestos capital	0,4	0,5	0,5	0,4	11,5	-15,2	0,5	0,5	39,4	6,0
Cotizaciones sociales	12,9	14,2	13,6	13,7	18,4	6,8	13,6	13,7	18,4	6,8
Resto de ingresos	4,0	5	4	3,8	5,9	0,7	4	3,7	3,1	-2,0
Gasto público	**42,1**	**50,6**	**47,1**	**46,2**	**22,4**	**4,0**	**47,9**	**46,9**	**24,2**	**3,8**
Compensación asalariados	10,8	12,2	11,6	11,4	17,7	4,2	11,8	11,4	17,7	2,4
Consumos intermedios	5,1	5,9	5,7	5,6	22,4	4,1	5,7	5,6	22,4	4,1
Transferencias sociales	18,4	21,8	20,6	20,8	26,0	7,0	20,7	21,1	27,9	8,0
Gastos de intereses	2,3	2,2	2,2	2,4	16,3	15,6	2,2	2,4	16,3	15,6
Subvenciones	1	1,5	1,8	1,2	33,8	-29,3	2,2	1,4	56,1	-32,6
Gastos de capital (excl. NGEU)	2,8	4,8	3,4	3,2	27,2	-0,4	3,4	3,2	27,2	-0,4
Resto de gastos	1,7	2,2	1,8	1,6	4,9	-5,8	1,9	1,8	18,1	0,4
PIB nominal (Mm €)	***1.245,5***	***1.206,9***	***1.310,3***	***1.388,7***	***11,5***	***6,0***	***1.310,3***	***1.388,7***	***11,5***	***6,0***

Notas: *Proyecciones que incorporan el impacto macroeconómico del plan NGEU aunque las transferencias NGEU están excluidas de los ingresos y gastos. En 2019 excluimos la parte de déficit (2 décimas de PIB) referente a Sareb.*
Fuente: *CaixaBank Research, a partir de datos del Ministerio de Hacienda.*

distintos analistas. Los principales artífices de los mayores ingresos se prevé que sean, en relación con 2022, los impuestos directos (11,2% interanual, +16.300 millones de euros), favorecidos por el efecto del incremento de los precios en las bases imponibles, y las cotizaciones sociales (6,0% interanual, +12.000 millones de euros), impulsadas en este último caso por un aumento de las bases máximas del 8,6% –se espera que aporte unos 900 millones– y el aumento de 0,6 p. p. en el régimen de contingencias comunes –se espera que aporte unos 2.700 millones de euros–. Los impuestos indirectos, por su parte, se espera que tengan un avance más contenido (+3,5%).

El Gobierno espera que una parte de los mayores ingresos provendrá de las nuevas medidas tributarias temporales (gravamen temporal sobre energéticas y banca e impuesto a grandes fortunas) a las que hay que restar medidas focalizadas que supondrán una menor presión fiscal a rentas bajas y media-bajas (principalmente, la ampliación de la reducción por rendimientos del trabajo del IPRF de 18.000 a 21.000 euros de salario bruto y el aumento del nivel mínimo de tributación de 14.000 a 15.000 euros). En el agregado neto, el Gobierno calcula que las nuevas medidas aportarán 4.000 millones de euros extras de recaudación en 2023, aunque AIReF lo rebaja a 3.200 millones de euros; la discrepancia se debe principalmente a que el Gobierno estima 1.500 millones de euros de recaudación por el impuesto de grandes fortunas en 2023 y AIReF lo pospone a 2024.

Gastos: aumenta el estructural

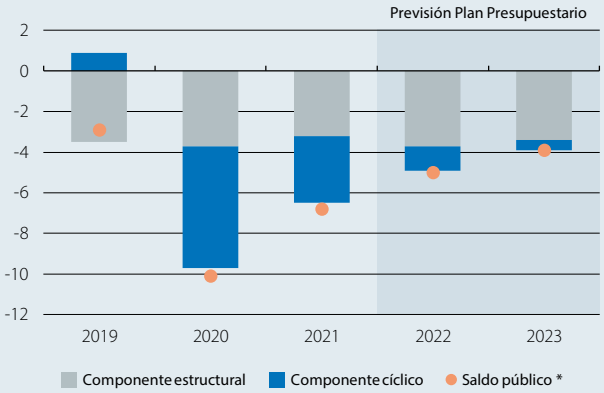
En cuanto al gasto público (excluidas las partidas relacionadas con el programa NGEU), se observa un aumento sustancial del gasto estructural, especialmente enfocado en mantener el poder adquisitivo de los pensionistas.

En concreto, en el escenario 2, el gasto público aumentaría en 2023 un 3,8% interanual (+23.700 millones de euros), en especial por el aumento de 21.800 millones de euros en prestaciones sociales (principalmente gasto en pensiones que aumenta en 19.600 millones) y el aumento del gasto en intereses (+4.500 millones de euros). Entre las partidas que bajan está la de subvenciones, que disminuyen en 9.400 millones. De esta forma, el gasto corriente primario consolidado aumentaría un 4,4%, por debajo de la previsión del Gobierno de crecimiento de PIB nominal.

Así, el gasto estructural, aquel que no depende directamente del ciclo económico, aumentará de forma importante y es el principal responsable de que el gasto público consolidado se incremente en 117.000 millones de euros respecto a 2019 (sin las medidas de gasto extraordinarias por la inflación y la guerra de Ucrania que se pueden destinar en 2023): por ejemplo, las pensiones está previsto que aumenten en 36.600 millones de euros respecto a 2019 y los gastos de personal en 24.000 millones de euros.

España: saldo público

(% del PIB)



Nota: ** Excluye Sareb y las pérdidas por ayudas a instituciones financieras.*
Fuente: *CaixaBank Research, a partir de datos del Ministerio de Hacienda (10/2022) y del Programa de Estabilidad 2021-2024.*

Aunque los ingresos públicos habrán aumentado en casi 100.000 millones de euros respecto a 2019 y buena parte del aumento será estructural por la inflación[1] y los cambios estructurales de la economía que han aumentado la recaudación (como el afloramiento, por las políticas laborales durante la COVID, de trabajadores que estaban en la economía sumergida),[2] no se prevé utilizar este margen para reducir de forma notable el déficit estructural. De hecho, el déficit estructural de la economía española, que ya se encontraba en cifras relativamente elevadas antes de la pandemia, apenas se reducirá. Concretamente, según las estimaciones del Plan Presupuestario, este podría situarse en 2023 alrededor del 3,4% del PIB, un nivel muy similar al previo a la pandemia (3,5% en 2019).

Javier Garcia-Arenas

1. Aunque la inflación se vaya moderando, el salto de nivel de los precios respecto a 2019 muy posiblemente se consolide y de ahí que digamos que es un factor estructural.
2. Según el Plan Presupuestario, las medidas adoptadas durante la crisis de la COVID habrían facilitado el afloramiento de unos 285.000 afiliados a la Seguridad Social.