



CÍRCULO
DE EMPRESARIOS
ideas para crecer

► PGE 2023:
con el rumbo perdido

**20
22**

Octubre





Resumen ejecutivo

4

Introducción

7

Análisis descriptivo de los PGE 2023

11

1. Cuadro macroeconómico

11

2. Desequilibrio en las cuentas públicas

13

3. Ingresos

15

4. Gastos

19

Valoración

24



Resumen ejecutivo

La Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) es una de las piezas legislativas más relevantes que las Cortes españolas deben aprobar cada año por ser el principal instrumento de política económica del Gobierno. **En un contexto como el actual**, marcado por una creciente incertidumbre, revisión a la baja del crecimiento de las principales economías, tensiones inflacionistas y endurecimiento de la política monetaria, el Proyecto de PGE **debería ser el resultado de un consenso político y social, que anteponga el interés general al del partido o partidos que configuren el Gobierno**. Debe centrarse en revertir la maltrecha situación de las cuentas públicas y en acometer las reformas estructurales necesarias que favorezcan un crecimiento económico más sólido, competitivo y sostenible. Desde el Círculo de Empresarios **se reitera la necesidad de tener en cuenta las consecuencias a largo plazo de las decisiones de política económica adoptadas hoy**.

La propuesta de PGE para 2023 presentada no se enmarca en una estrategia de medio plazo. El Círculo de Empresarios comparte la conveniencia de adoptar **medidas excepcionales** para paliar los efectos de la pandemia y de la crisis energética, pero deben ser **selectivas, temporales, focalizadas** en los colectivos más vulnerables **y desligadas de ideología partidista**. Todo ello en el marco de una política fiscal prudente, rigurosa, efectiva y eficiente para impulsar el crecimiento estable.

El Círculo de Empresarios considera que las **previsiones** de crecimiento recogidas en el **cuadro macroeconómico** para 2023 **carecen de la credibilidad y la capacidad de generar confianza**. Si bien el crecimiento del PIB nominal (6%) se ajusta a las previsiones del Banco de España y la AIReF (5,9%), hay diferencias sustantivas en su composición. En la estimación del Gobierno tiene más peso el crecimiento real de la actividad económica que el componente de precios. Si se tiene en cuenta que las variables nominales son las que determinan en mayor medida los ingresos tributarios, un avance del PIB real menor como prevén la mayoría de los analistas implica fiar la recaudación en buena

parte a la evolución de la inflación. En la elaboración de los PGE se da la dialógica paradoja de que infravalora los ingresos de 2022, que son la referencia de planificación para el siguiente ejercicio, algo que puede parecer una estrategia presupuestaria. Se añade la falta de transparencia en la información facilitada por el Libro amarillo que acompaña a los PGE 2023, al no incluirse el segundo escenario de ingresos y gastos públicos al alza recogido en el Plan presupuestario enviado a Bruselas días después del inicio del trámite parlamentario. Y, finalmente, **carecen de la prudencia y responsabilidad precisas por vincular incrementos de ingresos coyunturales a financiar mayor gasto permanente** con el posible **efecto en el déficit estructural, que ya es elevado.**

Esta **propuesta de PGE no es solidaria y puede tener implicaciones en la cohesión social**. Se erosiona el equilibrio intergeneracional al trasladar buena parte del coste del Estado de Bienestar actual a las generaciones más jóvenes. En esta línea van medidas como la indexación de partidas de gasto al IPC, con impacto en el gasto estructural y el posible efecto sobre el sector privado vía negociación colectiva, así como la demora en establecer una senda de consolidación fiscal creíble para corregir los elevados niveles de déficit y deuda. A su vez, en el contexto actual de pérdida de poder adquisitivo por la elevada inflación, la **no deflactación** de los tramos del IRPF **incrementa el esfuerzo de las tradicionalmente sacrificadas rentas medias** españolas.

Por otra parte, desde el Círculo de Empresarios se muestra **preocupación por la inseguridad jurídica en el ámbito empresarial que genera la falta de concreción** sobre cómo se instrumentan y el momento en que se hacen efectivas algunas de las nuevas medidas impositivas. Conviene considerar que los costes se han incrementado vía cotizaciones a la Seguridad Social, a pesar de que ya eran de las más elevadas de nuestro entorno. Por si fuera poco, además, las empresas ven limitadas la compensación de pérdidas cuando se integran en grupos consolidados. Además, la **generalización de prácticas de gratuidad**

de algunos servicios **distorsiona las señales de los precios y aumenta los gastos públicos** vía transferencias.

El Círculo de Empresarios desea recalcar la necesidad de establecer una senda creíble de reducción de la deuda pública a medio plazo. La minoración en la ratio de deuda pública prevista en los PGE se debe exclusivamente al crecimiento del producto nominal. Se añade el impacto en su coste por un endurecimiento de la política monetaria y la presión en las primas de riesgo. Aprobar un techo de gasto histórico, en el que el incremento adicional respecto a 2022 se destina en su mayoría a nuevo gasto estructural, no va en la línea requerida por la implacable ortodoxia de la contabilidad pública. **La AIReF estima que a medio plazo la deuda pública quede estabilizada en 108,5% del PIB**, un elevado nivel que limita aún más el margen de maniobra de la **política fiscal**, como instrumento de estabilización ante perturbaciones negativas.

En definitiva, **no son los Presupuestos que precisa España y urge generar certidumbre** en el ritmo de ejecución de las inversiones asociadas a los fondos *Next Generation EU* y las reformas estructurales que deben acompañarlos para no comprometer seriamente su impacto sobre el PIB potencial a medio plazo.

Por lo que parece para este Gobierno todo es **oportunismo electoral** y no le importa seguir abriendo vías de agua en la flotación de la economía española.

Introducción

España afronta un **período marcado por la incertidumbre económica** a nivel nacional e internacional, la **volatilidad** en los mercados, la **depreciación del euro** y la **complicada situación geopolítica** derivada de la invasión rusa de Ucrania a finales de febrero con consecuencias directas globales además de efectos colaterales sobre los precios de la energía y los suministros. Unas circunstancias que han acrecentado las **tensiones inflacionistas** y han obligado a los **Bancos Centrales a revertir la laxitud de la política monetaria y reducir las compras de deuda soberana**. No se recuerda en la historia reciente una subida de tipos tan intensa y generalizada por parte de las autoridades monetarias, algo que en contexto de desaceleración a nivel mundial tiene unas **implicaciones difíciles de anticipar**.

En el primer semestre de 2022, el PIB español creció un 6,7% interanual, cuatro décimas más de lo avanzado, impulsado por el sector exterior y, en particular, por el turismo, seguido de la inversión en bienes de equipo. A medida que los indicadores han dado señales de debilidad, los índices PMI de industria y servicios han bajado. La confianza de los agentes económicos y sociales se ha deteriorado y persiste el alza de los costes energéticos y de precios de alimentos con incidencia en los márgenes empresariales y el poder adquisitivo de la renta de los ciudadanos. Por ello, los principales organismos han revisado sucesivamente desde julio las previsiones de crecimiento a la baja. A ello se añade, la **minoración del impacto de los fondos Next Generation EU** sobre la economía respecto a las estimaciones iniciales **debido al retraso en la ejecución de las inversiones**. La AIReF deja en 0,2 puntos porcentuales el efecto en 2021 y en 0,8 pp en 2022.

En el área del euro, el Fondo Monetario Internacional, prevé una ralentización hasta el 0,5% en 2023 (3,1% en 2022), con una revisión de 3,5 puntos en la

Implicaciones económicas difíciles de anticipar por elevada incertidumbre nacional e internacional, situación geopolítica y cambio en política monetaria

España no recupera el nivel de PIB prepandemia hasta el primer trimestre de 2024

inflación hasta el 5,7%. El Banco Central Europeo estima en su escenario adverso un avance del PIB de solo un 0,9% y una inflación de nada menos que el 6,9%. En el caso español, **los principales analistas estiman una desaceleración en el segundo semestre de 2022 y primer trimestre de 2023 que se traduciría en un avance del 1,4% el próximo año**. Todos los componentes de la demanda interna se han revisado a la baja y se prevé una pérdida de impulso del sector exterior dado el menor dinamismo de las principales economías. El mercado laboral también notará la desaceleración desde el 4% de avance del empleo, en términos de horas, al 0,8% estimado por el Banco de España en 2023, con una práctica estabilidad de la tasa de paro en el 12,9%. Esto supondría, tanto en estimación del Banco de España como de la AIReF, que **España no recuperaría el nivel de PIB prepandemia hasta el primer trimestre de 2024**, esto es, dos trimestres más tarde de lo que se preveía en junio.

Se trata de unas **previsiones sujetas a elevada incertidumbre por la persistencia de riesgos de oferta externos**. Entre ellos destacan la falta de seguridad en el suministro del gas, la duración e intensidad del conflicto de Ucrania por su incidencia en los precios de la energía, y las implicaciones del endurecimiento de la política monetaria en la carga financiera de familias, empresas y Estado y sus futuras decisiones de consumo e inversión. En el ámbito nacional, los riesgos se centran en el desanclaje de expectativas de inflación y los consiguientes efectos de segunda ronda, con su impacto negativo en el crecimiento y el empleo, la evolución del consumo e inversión privados, por precaución, y por los retrocesos en la administración de los fondos *Next Generation EU*.

La suspensión de las reglas fiscales no implica suspensión de la responsabilidad fiscal

En este contexto general de incertidumbre, la Comisión Europea decidió extender la activación de la cláusula general de salvaguardia para 2023. Esta activación no implica la suspensión de la responsabilidad fiscal y, en el caso de países con deuda pública elevada, caso de España, se recomienda aplicar una política fiscal prudente. Esto se traduce en una recomendación cuantitativa en 2023 que restringe el crecimiento del gasto público corriente primario por debajo del crecimiento potencial de medio plazo, así como preservar en los siguientes años la sostenibilidad de las finanzas públi-

cas con una consolidación gradual, el dinamismo de la inversión y la ejecución de reformas estructurales que impulsen el crecimiento económico.

Esta decisión a nivel europeo tiene repercusión directa **a nivel nacional** al permitir al Gobierno solicitar el **mantenimiento de la cláusula de escape** prevista en la normativa española. **La AIReF aconsejó mantenerla** ante las implicaciones económicas difíciles de predecir derivadas del alza notable de incertidumbre por la guerra de Ucrania, la crisis energética y el alza de tipos de interés. **Sin embargo, apuntó el riesgo de vulnerabilidad de las finanzas públicas** por elevados niveles de déficit estructural y deuda, **además de reiterar la necesidad de aprobar un Plan de Reequilibrio** como exige la normativa y que desde la primera activación de la cláusula en octubre de 2020 no se ha presentado.

El Proyecto de PGE 2023 parece ignorar la preocupante e incierta realidad económica y política de España, la Unión Europea y del mundo. El cuadro macroeconómico sobre el que se sustentan carece de prudencia económica, con unas estimaciones de crecimiento real del PIB un 45% por encima de las publicadas por instituciones fiables y realistas como el Banco de España y la AIReF, fiando el crecimiento nominal al mantenimiento de un nivel de precios elevado. Y, como ha observado la AIReF, presenta debilidades y falta de transparencia que restan al Presupuesto calidad informativa y capacidad de ser el instrumento eficaz de política económica que ha de ser, además de debilitar su función de rendición de cuentas.

Para 2022, las previsiones de cierre de los ingresos públicos en 2022 se infravaloran y no se ha adaptado el nivel de déficit público ante la buena dinámica de los ingresos desde el 5% al 4,3% previsto por la mayoría de los analistas. **En definitiva, se trata de un punto de partida poco realista para sustentar las previsiones presupuestarias de 2023 incluidas en el Libro amarillo.** Algo que se agrava porque no incorpora el “escenario dos” previsto en el Plan presupuestario enviado a Bruselas unos días después del inicio de la tramitación parlamentaria del Proyecto de PGE, en el que los ingresos y gastos públicos son superiores por incorporar la recaudación de nuevas figuras

La AIReF apunta el riesgo de vulnerabilidad de las finanzas públicas y recuerda la exigencia normativa de aplicar un Plan de Reequilibrio

Récord histórico de techo de gasto de 198.221 millones de euros

impositivas, en principio temporales, y la prórroga de las medidas para paliar la crisis energética. El nivel de reducción del déficit en 2023 va a depender de si se ejecuta esa prórroga.

Así pues se dibuja un **escenario presupuestario marcado por el récord histórico de techo de gasto** de 198.221 millones de euros, que consolida el de los dos años anteriores y lo incrementa el 1,1%. Descontados los gastos asociados a fondos europeos y transferencias excepcionales para paliar los efectos de la crisis, el gasto para actividad ordinaria del Estado asciende a 171.383 millones de euros, 10.500 millones más que en 2022. Un incremento que se consolida como estructural dado que el 35% va a pensiones y remuneración de asalariados públicos, el 14,2% a gastos traspasados de la Seguridad Social y el 9,5% a pago de intereses de la deuda.

Análisis descriptivo de los PGE 2023

1. Cuadro macroeconómico

En 2021 la economía española creció un 5,5% interanual tras la fuerte caída del PIB en 2020 provocado por la pandemia (-11,3%). La recuperación económica posterior se ha visto sin embargo truncada a finales de febrero de 2022 por la invasión rusa de Ucrania que ha precipitado un nuevo periodo de incertidumbre y desaceleración económica. El impacto económico del conflicto bélico agrava además algunos de los vientos de cara que frenaban el crecimiento, como las fuertes tensiones inflacionistas o la crisis energética. Según estimaciones del Banco de España, la nueva situación retrasa el momento en el que España recuperará los niveles de actividad anteriores a la pandemia hasta el primer trimestre de 2024.

Escenario macroeconómico

% var. anual (salvo indicación)

	2021	2022	2023
PIB	5,5	4,4	2,1
Consumo privado	6,0	1,2	1,3
Consumo público	2,9	-1,0	0,4
Formación Bruta de Capital Fijo	0,9	5,1	7,9
Exportaciones bienes y servicios	14,4	17,9	7,3
Importaciones bienes y servicios	13,9	9,9	8,2
Demanda nacional (aportación al PIB en pp)	5,2	1,5	2,4
Demanda exterior (aportación al PIB en pp)	0,3	2,9	-0,3
PIB precios corrientes	7,9	8,6	6,0
Deflactor PIB	2,3	4,0	3,8
Deflactor del consumo privado	2,1	7,7	4,1
Creación empleo (ETC)	6,6	2,9	0,6
Tasa de paro (% población activa)	14,8	12,8	12,2

El Gobierno estima avances del PIB real del 4,4% en 2022 y del 2,1% en 2023

Fuente: Círculo de Empresarios a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

En este contexto, el Gobierno estima avances del PIB real del 4,4% en 2022 y del 2,1% en 2023. El crecimiento del PIB nominal se situará para esos años en el 8,6%

Parte del crecimiento está respaldado por la llegada de los fondos europeos asociados al PRTR

y el 6%, con un deflactor de PIB estimado del 4% y del 3,8%, respectivamente (la estimación del deflactor del consumo privado es de 7,7% este año y 4,1% en 2023). Parte del crecimiento está respaldado por la llegada de los fondos provenientes de la UE asociados al Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Pese a la adversa coyuntura, el mercado de trabajo ha mantenido dinamismo permitiendo al Gobierno estimar una creación de empleo del 2,9% en 2022, pero la ralentización económica prevista para 2023 debilita su avance hasta el 0,6%. La tasa de paro proseguiría su corrección según el escenario macroeconómico proyectado pasando del 14,8% de la población activa en 2021 al 12,2% en 2023.

La previsión para 2023, formulada en un contexto de creciente incertidumbre, supera ampliamente las de los principales organismos nacionales e internacionales como se observa en el siguiente gráfico. El Banco de España señala que parte del desfase de previsiones vendría explicado por supuestos diferentes acerca del ritmo de ejecución e impacto macroeconómico de los fondos europeos ligados al Proyecto *Next Generation EU*. En particular, en el Proyecto de PGE 2023 se tiene en cuenta una contribución a la tasa de crecimiento para 2023 de en torno a 0,9 pp, mientras que el Banco de España considera 0,6 pp.

Previsiones de crecimiento del PIB 2022-23

% var. anual



Fuente: Círculo de Empresarios, 2022.

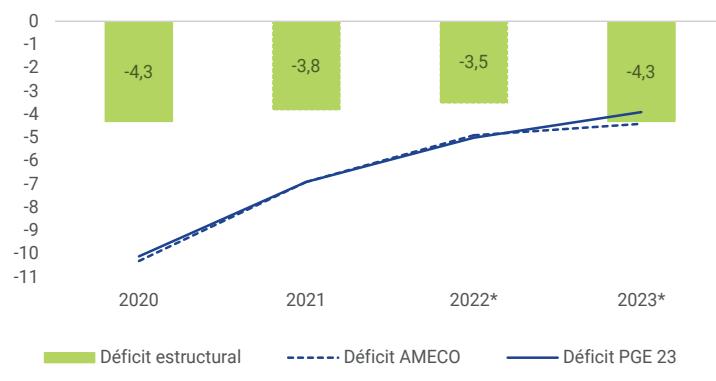
2. Desequilibrio en las cuentas públicas

En 2020, la política fiscal excepcional adoptada para paliar el impacto económico de la pandemia elevó el déficit y la deuda públicos hasta niveles superiores al 10% y 120% sobre el PIB. El déficit estructural escaló hasta el 4,3% del PIB y el primario al 8%. Desde ese momento las cifras se han corregido ligeramente. En 2021 el déficit se redujo hasta el 6,9% del PIB, gracias a la incipiente recuperación económica que permitió aumentar los ingresos públicos (+13,2% interanual) por encima de la expansión del gasto (+5%), asimismo la deuda cayó hasta el 118,3%.

En el primer semestre de 2022, el déficit conjunto de las AAPP alcanzaba el 2,3% del PIB, un descenso del 45,4% respecto al mismo periodo de 2021, y la deuda pública se situaba en el 116,1% del PIB (7 pp menos que en junio 2021).

Déficit público

% PIB



El déficit estructural aumenta del 3,5% del PIB en 2022 al 4,3% en 2023

*Previsiones.

AMECO: base de datos macroeconómica anual de Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de Comisión Europea.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de AMECO y Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

En este contexto, en el que se sigue manteniendo activa en 2023 la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que suspende temporalmente las reglas fiscales, el Gobierno reitera su compromiso con la consolidación fiscal y plantea una senda de reducción del déficit público hasta el 5% en 2022 y el 3,9%

en 2023 (llegando al 2,9% en 2025), y de la deuda hasta el 115,2% en 2022 y el 112,4% en 2023. El Banco de España prevé un déficit 7 décimas inferior en 2022, del 4,3%, debido a la infraestimación de ingresos públicos en el Proyecto de PGE teniendo en cuenta que hasta septiembre de 2022 el dinamismo en la ejecución presupuestaria ha sido mejor que la estimada.

Los PGE 2023 estiman una minoración de la ratio de deuda del 115,2% del PIB en 2022 al 112,4% en 2023

Sin embargo, el nuevo escenario de incertidumbre y desaceleración afectará previsiblemente la corrección de los desequilibrios fiscales.

Déficit por APP

% PIB

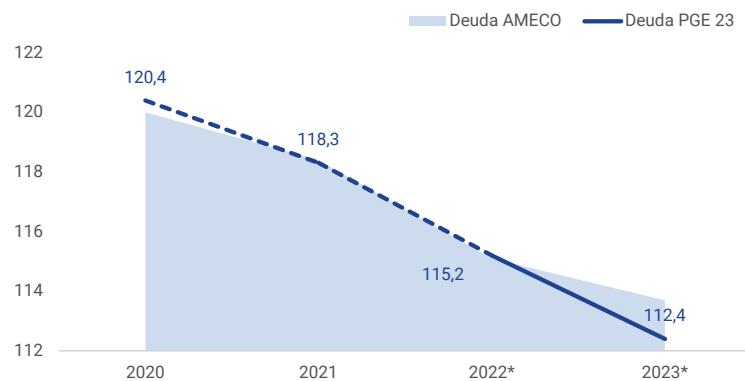
APP	2022*	2023*
	-5,0	-3,9
A. Central	-3,8	-3,2
CCAA	-0,8	-0,3
EELL	0,1	0,1
Seg. Soc.	-0,5	-0,5

*Previsiones.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

Deuda pública

% PIB



*Previsiones.

AMECO: base de datos macroeconómica anual de Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de Comisión Europea.

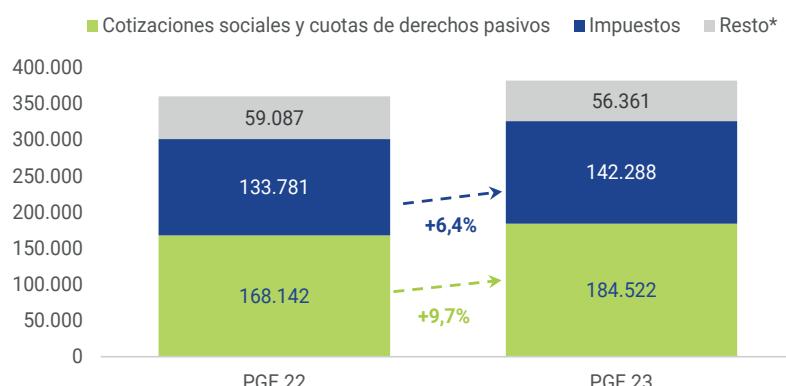
Fuente: Círculo de Empresarios a partir de AMECO y Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

3. Ingresos

Por el lado de los ingresos, el **presupuesto consolidado¹** (Capítulos I-VIII) alcanzará 389.927 millones de euros en 2023. El **98,3%** se concentrará en **operaciones no financieras** (383.171 millones), que crecerán un 6,1% anual, siendo los impuestos y las cotizaciones sociales los recursos más importantes (37,1% y 48,2%, respectivamente).

Presupuesto consolidado de ingresos no financieros

Millones €



Los impuestos y las cotizaciones sociales representan el 85,3% del total de recursos no financieros

*Incluye transferencias corrientes y de capital, ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

En el **ámbito del Estado**, se registrará un crecimiento anual de los ingresos no financieros² del 6,3% en 2022 (hasta una liquidación prevista de 290.023 millones de euros) y del 6% en 2023 hasta 307.445 millones (6,6% y 6,9 % respectivamente si se excluyen los fondos provenientes de la UE).

En lo que se refiere a los **ingresos tributarios** en 2022, los PGE 2023 ponen de manifiesto como la elevada inflación registrada, unida a la mejora relativa de la actividad real y del mercado laboral, favorecen el incremento de las bases imponibles y con ello una recaudación tributaria en niveles récord, 244.072 millones de euros, un 5% superior a la presupuestada (+11.720 millones) y un 9,3% por encima de lo recaudado en 2021 (+20.687 millones). El Banco de España estima³

En 2022, la inflación y la mejora de actividad y empleo están detrás del aumento de la recaudación

¹ Los PGE consolidados resultan de la agregación de los presupuestos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y otras entidades del sector público estatal.

² Antes de descontar las participaciones de las Administraciones Territoriales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales.

³ Elasticidades de los ingresos a las bases imponibles según el modelo MTBE del Banco de España: 1,5 para impuestos directos a hogares, 0,9 para las cotizaciones sociales, 1,2 para impuestos directos a empresas y 1 para impuestos indirectos.

Especial incidencia de la inflación en la recaudación por IRPF e IVA

que el aumento de las bases imponibles nominales explica en torno al 70% de dinamismo de la recaudación en 2021 y 2022. El 30% restante respondería a la existencia de elevados residuos impositivos positivos difíciles de identificar entre los que podría incluirse el posible afloramiento de la economía sumergida, por ejemplo, pero todavía no hay evidencia clara de que sea una de las causas.

Por su parte, los **ingresos no tributarios**, entre los que se incluyen las transferencias recibidas de la UE, se reducirán un 7,2% respecto a la liquidación de 2021 hasta 45.951 millones de euros.

Principales recursos no financieros 2022

Millones € y % var.

	Avance liquidación (M€)	% var. avance liq.22/ PGE22	% var. avance liq.22 /liq. 21
Ingresos tributarios	244.072	5,0	9,3
Impuestos directos	134.607	5,6	8,0
IRPF	105.040	4,9	11,1
I. Sociedades	26.483	8,2	-0,5
I. Renta No Residentes	2.489	102,4	36,2
I. Medioambiental	300	-79,2	-78,5
Impuestos indirectos	107.563	4,7	11,1
IVA	81.312	7,5	12,2
I. Especiales	20.591	-5,7	4,4
Ingresos no tributarios	45.951	-2,2	-7,2
Transferencias corrientes	14.514	8,2	41,1
Transferencias de capital	15.297	-11,4	-9,6

*Incluidos fondos NGEU.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

El alza de la base imponible en términos nominales de los principales impuestos clave de la recaudación en 2023

Para **2023**, el Gobierno presenta una estimación de incremento de **ingresos tributarios** del Estado que supera en un 7,7% lo que se prevé recaudar en 2022 (+18.709 millones), pero que es un 13,1% superior a lo presupuestado para 2022 (+30.429 millones). El total alcanzaría los 262.781 millones de euros (90% del total excluidos los fondos europeos).

El crecimiento de recaudación se sustenta en una previsión de avance del PIB que incrementa la base imponible nominal conjunta de los principales impuestos casi un 6% (muy condicionada por el alza de los precios) y en los ingresos obtenidos

de nuevas medidas incluidas en los PGE 2023, si bien algunos de ellos detraen recursos, como se observa en la tabla de impacto en 2023 y 2024.

Principales recursos no financieros 2023

Millones € y % var.

	% s/ total 2023	% var. PGE23/ avance liq. 22	% var. PGE23/ PGE22
Ingresos tributarios	85,5	7,7	13,1
Impuestos directos	47,5	8,4	14,6
IRPF	36,8	7,7	13,0
I. Sociedades	9,3	7,7	16,5
I. Renta No Residentes	0,9	7,7	118,0
I. Medioambiental	0,5	384,3	0,9
Impuestos indirectos	37,3	6,7	11,7
IVA	28	5,9	13,8
I. Especiales	7,2	8,2	2,0
Ingresos no tributarios	14,5	-2,8	-4,9
Tranferencias corrientes	4,4	-6,6	1,1
Transferencias de capital	4,6	-7,5	-18,0

*Incluidos fondos NGEU.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

La AIReF estima en 3.231 millones de euros el impacto de las medidas de ingreso adoptadas por el Gobierno

Impacto en 2023 y 2024 de medidas de ingresos incluidas en los PGE

Millones € y % PIB

Medidas estructurales	Origen	2023		2024	
		Millones €	% PIB	Millones €	% PIB
IRPF		-463	0,0	-1.232	-0,1
Reducción límite aportación a planes pensiones de 2.000 a 1.500	PGE22	-1.141	-0,1	-1.712	-0,1
Aumento gravamen rentas de capital	PGE23	149	0,0	149	0,0
Aumento reducción rendimientos trabajo y mínimo tributación	PGE23	0	0,0	204	0,0
Rebaja rendimiento módulos y aumento gastos deducibles	PGE23	-1.290	-0,1	-1.881	-0,1
I. Sociedades		0	0,0	-184	0,0
Establecimiento tipo mínimo 15% sobre base imponible	PGE22	421	0,0	129	0,0
Reducción a 40% bonificación régimen arrendamiento viviendas	PGE22	400	0,0	400	0,0
Rebaja tipo pequeñas empresas	PGE22	21	0,0	21	0,0
IVA		0	0,0	-292	0,0
Rebaja tipo a 5% productos higiene femenina	PGE23	-24	0,0	-24	0,0
Otros		282	0,0	375	0,0
Impuesto sobre plásticos un solo uso.	Ley 7/2022	282	0,0	375	0,0
Medidas temporales		3.694	0,3	7.210	0,5
IRPF		-50	0,0	-99	0,0
Deducciones rehabilitación vivienda	RDL 19/202	-50	0,0	-99	0,0
I. Sociedades		244	0,0	2.439	0,2
Limitación compensación pérdidas en grupos consolidados	PGE23	244	0,0	2.439	0,2
Otros		3.500	0,1	4.870	0,1
Prestación Patrimonial Entidades Financieras	En trámite	1.500	0,1	1.500	0,1
Prestación Patrimonial Sociedades Energéticas	En trámite	2.000	0,1	2.000	0,1
Gravámen solidaridad grandes fortunas	En trámite	0	0,0	1.370	0,1
Total		3.231	0,2	5.978	0,4

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de AIReF, 2022.

En 2023 los beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sociedades caen un 2,8%

Principales figuras impositivas:

- La recaudación por **IRPF** en 2023 alcanzará 113.123 millones, un 7,7% más respecto a lo recaudado en 2022 (+13% sobre los PGE 22). El alza se atribuye al aumento de la renta bruta de los hogares (+6%) por el incremento de salarios y pensiones, aunque con menor intensidad que en 2022.
- En 2023, los ingresos por **Impuesto sobre Sociedades** se espera que aumenten un 7,7% sobre la liquidación de 2022 hasta 28.519 millones (+16,5% respecto a PGE 22). Los principales fundamentos del avance son el aumento de los beneficios en un 4,5%, el impacto positivo del tipo mínimo y la limitación en la compensación de pérdidas en los grupos.
- La recaudación por **IVA** en 2023 aportará 4.781 millones más de ingresos (+5,9%) hasta 86.093 millones (+13,8% sobre PGE 22). Esta previsión se basa en un aumento del gasto final de en torno al 6%, casi la mitad del de 2022 dada la desaceleración económica prevista y la moderación esperada de la inflación.

Los **ingresos no tributarios** caerán un 2,8% en 2023 hasta 44.664 millones de euros. Esta reducción sería más acentuada sin los ingresos adicionales que se estiman obtener por el nuevo gravamen temporal aprobado en los sectores energético y financiero (unos 3.500 millones en el primer año según las previsiones del Gobierno).

El presupuesto de **beneficios fiscales** de 45.269 millones de euros (+1,2% respecto a 2022) para 2023 refleja un retroceso del 1,6% en el IRPF, hasta 11.179 millones de euros, principalmente por la modificación normativa de la reducción por aportaciones a planes de pensiones. También incluye un descenso del 2,8% en el IS (hasta 5.697 millones) en gran parte explicada por la caída de los beneficios de las sociedades de inversión y la incidencia de la tributación mínima de las grandes empresas y grupos. En sentido contrario, aumentan los beneficios fiscales en el IVA un 3,1% situándose en 25.679 millones en parte por los efectos de las modificaciones normativas en los tipos reducidos.

En el **ámbito de la Seguridad Social**, el presupuesto de **ingresos no financieros** para **2022** aumenta un 10,2%, hasta 173.655 millones de euros. Para **2023** se prevé un avance del 10,6% (hasta 192.102 millones). En 2023 las cotizaciones sociales, representan un 79,2% del total, con un aumento esperado del 11,5% muy influido por la elevación de las bases máximas de cotización en un 8,6%, con un impacto recaudatorio esperado de 900 millones, y por el crecimiento económico previsto. Adicionalmente, el sistema recibirá del Estado 38.904 millones de euros. Entre estas transferencias destacan las realizadas en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo de 2020 (19.888 millones), las destinadas tanto a la cobertura de los complementos para pensiones mínimas (7.261 millones), como a la financiación de atención a la dependencia (3.522 millones), además de las correspondientes al ingreso mínimo vital (3.097 millones).

Por último, los ingresos financieros incluyen 10.004 millones del préstamo del Estado para equilibrar las cuentas de la Seguridad Social, un más que significativo 43,3% más que en 2022.

Se incrementan un 8,6% las bases máximas de cotización a la Seguridad Social

4. Gastos

Techo de gasto no financiero en los PGE 2023

En 2023 se amplía de nuevo el **techo de gasto no financiero**, a pesar de que han pasado tres años desde la irrupción de la pandemia de Covid que justificó su aumento de forma excepcional. El límite aprobado asciende a 198.221 millones de euros e incluye los fondos europeos en el marco del programa *Next Generation EU* para financiar los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), con 25.156 millones de euros, y las transferencias adicionales del Estado a las CCAA, Corporaciones Locales y Seguridad Social para mantener su sostenibilidad financiera e impulsar la recuperación.

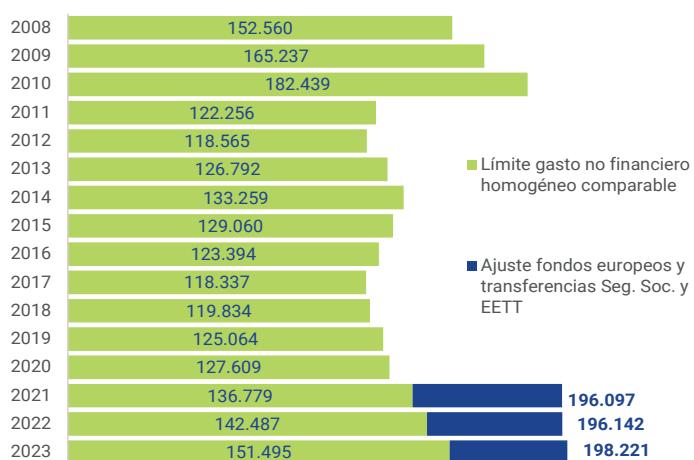
Si se compara el techo de gasto en términos homogéneos, es decir excluyendo los fondos europeos y las transferencias anteriormente comentadas, su cuantía en

Se consolida al alza el techo de gasto no financiero hasta los 198.221 millones de euros

2023 (151.495 millones) es un 21,8% superior a la media del período 2011-2020 (124.417 millones), es decir, es muy elevado.

Límite de gasto no financiero

Millones €



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

Análisis de las partidas de gasto

En el Proyecto de Presupuestos para 2023, el **gasto consolidado total**, incluyendo los fondos europeos ligados al PRTR, asciende a 583.543 millones de euros, un 10,7% más que en 2022. El gasto no financiero, un 77,2% del total, avanza un 5,6% hasta 450.722 millones (+6,2% sin tener en cuenta los fondos europeos). El 80,1% de estos gastos no financieros se destinarán a transferencias corrientes y de capital a otros agentes económicos, la mayoría familias e instituciones sin fines de lucro. El 6,1% se destinará a gastos de personal con un total de 27.484 millones de euros, un 6,3% más que en 2022. Este incremento se explica principalmente por el alza del 2,5% de las retribuciones del personal al servicio del sector público respecto a la cuantía vigente en diciembre de 2022, con la posibilidad de llegar al +3,5% si se cumplen determinados supuestos relacionados con la evolución de la inflación y del PIB nominal. A su vez, en los PGE 2023 se contempla un complemento de 1,5% a añadir al incremento del 2% que se recogía en los PGE 2022. El número de ocupados en las AAPP, según el INE, es de 3.453.900 personas en el 2T 2022, un 8,1% más que en el 2T 2019 prepandemia.

El 80,1% de gastos no financieros se destinarán a transferencias corrientes y de capital a otros agentes económicos, la mayoría familias e instituciones sin fines de lucro

El gasto de los capítulos I a VIII del presupuesto consolidado sumará 485.986 millones de euros⁴, incluidos los ligados al PRTR y al fondo REACT-EU (30.008 millones). El 56,5% se destinará a gasto social, que aumentará un 10,5% hasta los 274.445 millones. Los fondos europeos financiarán un 2,8% de este gasto (7.726 millones) destinándose fundamentalmente a políticas de acceso a la vivienda (32,1%) y a Sanidad (19,9%).

- Destaca el peso de la política de pensiones (39,2% del gasto total y 69,5% del gasto social), que ascenderá a 190.687 millones de euros tras aumentar 19.547 millones en un año (+11,4%). La evolución se explica en gran parte por la revalorización de las pensiones ligada al IPC (tomando como referencia el valor medio de las tasas de variación interanual del IPC de los doce meses previos a diciembre de 2022).

El gasto en pensiones aumenta en 19.547 millones de euros, un 11,4% respecto a 2022

El Presupuesto de la Seguridad Social destinará 166.777 millones a las pensiones contributivas, un 11,2% más por la revalorización de las pensiones, el incremento del número de pensionistas y la variación de la pensión media. También se contabilizan las pensiones de clases pasivas que ascienden a 20.418 millones. Asimismo, se asignarán 2.803 millones a las pensiones no contributivas de vejez e invalidez.

El presupuesto de Gestión y Administración de la Inclusión, de la Seguridad Social y de la Migración se incrementa en 3.826 millones de euros (+114,7%) hasta alcanzar los 7.162 millones.

- En la partida de otras prestaciones económicas se consignará un gasto de 22.300 millones, un 6,3% más anual, destacando el incremento del gasto en el Ingreso Mínimo Vital, que en 2023 se revaloriza según el IPC de los doce meses anteriores a diciembre de 2022.
- El gasto en desempleo, que representa un 4,4% del gasto total, se reducirá un 5,3% hasta 21.278 millones dado el contexto de crecimiento y creación de empleo estimado por el Gobierno. Esto supondrá un ahorro de 1.179 millones respecto a los PGE 2022. Además, se dedican 8.029 millones de euros a las políticas activas de fomento del empleo, un 5% más que en 2022.

Según las previsiones macroeconómicas del Gobierno, la partida de gasto en desempleo se reducirá un 5,3%

 *El capítulo IX corresponde a pasivos financieros (97.557 millones de euros) y no se tiene en cuenta al analizar el gasto por políticas.*

- Aumentará un 15,2% el gasto en servicios sociales y promoción social (+938 millones) hasta 7.117 (1.374 del PRTR). Del incremento, se destinarán a dependencia 600 millones.

En 2023 se consolidan el Bono Alquiler Joven, dotado de 200 millones de euros, y el Bono Cultural Joven, con 210 millones

- Se destinarán 443 millones más a Sanidad (+6,7%), que contará con un presupuesto de 7.049 millones, 1.538 del PRTR.
- El presupuesto de gasto en Educación, factor esencial para la productividad y competitividad de la economía española, aumentará en 331 millones (+6,6%) hasta 5.354 millones (1.190 del PRTR).
- Se incrementará el presupuesto para acceso a la vivienda y fomento de la edificación en 177 millones (+5,4%), hasta 3.472, de los que 2.480 proceden de la UE. Se consolida la dotación de 200 millones para el Bono Alquiler Joven para menores de entre 18 y 35 años.
- La asignación a cultura recibirá 215 millones más (+13,5%) hasta 1.804 (291 del PRTR). Se mantiene el Bono Cultural Joven, ayuda directa de 400 euros para aquellos que cumplen 18 años en 2023, con una dotación de 210 millones de euros.

Las actuaciones de carácter general, la segunda área de gasto en peso con un 26% del total (126.389 millones) se mantienen prácticamente en el mismo nivel de gasto, solo un 0,1% por encima del presupuesto de 2022. Entre sus partidas destacan:

El pago de los intereses de la deuda pública aumentará un 3,6% hasta los 31.275 millones de euros

- Las transferencias a otras Administraciones Públicas, con 66.457 millones, que aumentan un 5,1%.
- El gasto en servicios de carácter general, que se reducirá un 14,7% anual hasta 25.970 millones.
- El pago de los intereses de la deuda pública, que aumentará un 3,6% hasta 31.275 millones, por el contexto de endurecimiento de la política monetaria. Es prematuro valorar este incremento presupuestario.

Las actuaciones de carácter económico son teóricamente el pilar fundamental para afianzar la recuperación e impulsar la transformación de nuestra economía hacia un modelo más competitivo, resiliente y sostenible que genere mayor valor añadido y empleo estable. En los PGE 2023 tienen un peso del 11,8% sobre el gasto total y aumentarán un 9,7% hasta 57.399 apoyados de forma importante por los fondos europeos (21.505 millones).

Actuaciones de carácter económico 2023

Millones €

	PGE 2023 Sin fondos UE	Fondos UE PRTR + REACT-UE	PGE 2023 TOTAL	% var. anual
I+D+i y Digitalización	8.673	7.655	16.328	22,8
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	8.116	4.519	12.635	6,7
Industria y Energía	5.681	5.925	11.606	2,6
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.414	455	8.868	0,3
Comercio, Turismo y Pymes	841	2.252	3.093	5,5
Subvenciones transporte	3.419	0	3.419	25,7
Otras actuaciones	752	699	1.451	4,2

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

Por último, el gasto destinado a los servicios públicos básicos (5,7% del total) aumentará en 3.276 millones (+13,4%) hasta 27.753 millones, de los que 358 millones van a cargo del PRTR. Destaca el incremento del 25,8% de la asignación a defensa hasta 12.317 millones de euros (+2.526 millones). En el resto de las partidas, el gasto aumenta en menor medida: un 7,6% en política exterior y cooperación para el desarrollo (hasta 2.426 millones), un 5,6% en seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias (hasta 10.719 millones) y apenas un 0,3% en justicia (hasta 2.291 millones).



Un año más el Círculo de Empresarios hace pública su valoración de los Presupuestos Generales del Estado. En línea con lo establecido por la Comisión Europea, es esencial garantizar la **coordinación y coherencia de las políticas fiscales** para la transición gradual hacia un crecimiento estable, la reducción de la deuda pública y el ajuste fiscal que preserve la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio plazo y el correcto equilibrio intergeneracional. A su vez, se considera necesario **evaluar a priori los efectos que las decisiones de política económica y social** puedan tener y, a posteriori, también los impactos reales una vez llevadas a la práctica.

El Círculo de Empresarios desea centrar su valoración en los siguientes aspectos:

- Las **previsiones** del **cuadro macroeconómico** presentado por el Gobierno en los Presupuestos Generales del Estado 2023 **carecen de la credibilidad y la capacidad de generar confianza** que este instrumento de política económica requiere. Si bien el crecimiento del PIB nominal (6%) se ajusta a las previsiones del Banco de España y la AIReF (5,9%), hay diferencias sustantivas en cuanto al crecimiento real de la actividad económica, su composición y el avance de los precios. A pesar de que el Gobierno ha rebajado la previsión de PIB real del 2,7% de julio al 2,1% actual, sigue siendo más optimista que las publicadas por la mayoría de las instituciones y analistas debido a una **percepción poco real de los riesgos latentes**. El escenario previsto no contempla el deterioro del comercio mundial, con su efecto sobre las exportaciones, la persistencia del alza de los precios energéticos, la escasez en el suministro de gas y el impacto que nuevas subidas de tipos de interés tendrán en la carga financiera de empresas y familias, así como en sus decisiones futuras de consumo e inversión. A esto hay que añadir una revisión al alza de los precios en 2023 menos intensa de la que correspondería si se materializan los riesgos y se desencadenan efectos de segunda vuelta o realimentación de la espiral



precios-salarios. Adicionalmente, genera incertidumbre el ritmo de ejecución de las inversiones asociadas a los fondos *Next Generation EU*. Además su estrategia y administración cuestionan seriamente el impacto anticipado sobre el PIB potencial.

- ⦿ Ante la incertidumbre económica y geopolítica, es necesario **realizar una política fiscal prudente y con rigor sin caer en la discrecionalidad ad hoc** derivada de compromisos políticos puntuales. **La conducción presupuestaria del Gobierno no es prudente, es arriesgada**, por más que el Proyecto de PGE presuma de ello. No debería servir de pretexto ni consuelo que la Comisión Europea haya prorrogado la cláusula de salvaguardia para 2023 por cuarto año consecutivo. No hay que olvidar que está por definir el futuro marco de supervisión fiscal europeo que prevalecerá cuando esta se desactive. Las implicaciones de **alejarse de la senda de sostenibilidad financiera** de las cuentas públicas y de que se llegara a activar el mecanismo de antifragmentación del Banco Central Europeo no se pueden descartar. Todo lo cual **se traduciría en una condicionalidad impuesta de ajustes duros**.
- ⦿ **No se trata de aplicar una política fiscal de tono expansivo** con incrementos alegres y descuidados del gasto público, y en particular del componente estructural, sin tener en cuenta la limitada capacidad recaudatoria, máxime dado el ya elevado nivel de esfuerzo fiscal existente y la excepcionalidad de los actuales incrementos nominales de ingresos por la inflación. Se trata de **aplicar una política fiscal que sea efectiva y eficiente** para impulsar el crecimiento estable. De hecho, España es la economía de la Eurozona más alejada de su nivel de PIB prepandemia, el cual no se alcanzará hasta previsiblemente el primer trimestre de 2024. **Preocupa que los enfoques cortoplacistas y electoralistas primen sobre los técnicos** y se siembren dudas de la independencia de criterio de instituciones como el Banco de España o la AIReF.

- La elaboración de los PGE parece que **no ha observado las normas de ortodoxia, prudencia presupuestaria y transparencia**. La **infravaloración de los ingresos** públicos en 2022 son un punto de partida viciado para establecer la política fiscal de 2023. El Libro amarillo que acompaña a los PGE 2023 no hace referencia alguna a la existencia del “**segundo escenario**” de ingresos y gastos públicos incluido en el Plan presupuestario presentado a Bruselas días después del inicio del trámite parlamentario con hipótesis poco claras teniendo en cuenta que el cuadro macroeconómico es el mismo. Además, **falta información** sobre la más que **probable prórroga de las medidas** para paliar los efectos de la guerra de Ucrania y la crisis energética, dado que las circunstancias que las originaron no parecen desaparecer. La AIReF estima que su impacto sería de más de 18.000 millones de euros (1,3% del PIB).
- Esta **propuesta de PGE no es solidaria y puede tener implicaciones en la cohesión social**. Tanto la indexación de partidas de gasto al IPC, con impacto en el gasto estructural y el posible efecto sobre el sector privado vía negociación colectiva, como la demora en establecer una senda de consolidación fiscal creíble para corregir los elevados niveles de déficit y deuda **trasladan buena parte del coste del Estado del Bienestar actual a las generaciones más jóvenes** erosionando el equilibrio intergeneracional. En un escenario de pacto de rentas para el reparto de los costes derivados de la escalada inflacionista y sin obligación legal de indexación de las pensiones al IPC, una revaloración de las pensiones del 5,2% (el doble de la media actual en el sector privado) liberaría unos 6.000 millones de euros que podrían destinarse a educación y a reformar las políticas activas de empleo que mejoren la empleabilidad de los jóvenes y reduzcan su tasa de paro. A su vez, en el contexto actual de pérdida de poder adquisitivo por la elevada inflación, la **no deflactación** de los tramos incrementados del IRPF **eleva el esfuerzo de las tradicionalmente sacrificadas rentas medias españolas**.

- Las **medidas de apoyo** que se establezcan para paliar los efectos de shocks externos **excepcionales deben ser selectivas, temporales y focalizadas** en los colectivos más vulnerables y **desligadas de estériles proyectos de ingeniería social de enredos**. Los incrementos de partidas de gasto, de ingresos impositivos y la creación de nuevas figuras tributarias o tasas deben fundamentarse en una evaluación previa de su impacto que los justifique para evitar el efecto contrario al deseado. La falta de concreción en cómo se instrumentan y el momento en que se hacen efectivas algunas de las nuevas medidas impositivas generan **inseguridad jurídica en el ámbito empresarial**, que ha visto **incrementado aún más sus costes** vía cotizaciones a la Seguridad Social y la limitación de los porcentajes para compensación de pérdidas.
- Es **preocupante la dinámica alcista del gasto público**. Según Fedea, el incremento previsto del gasto es 6,6 mayor que el del PIB entre 2018-2023 en términos reales y, como consecuencia, su peso sobre PIB aumenta en casi 6 puntos, mientras que los ingresos lo hacen en 4 puntos. Se entiende que, dadas las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia, la crisis energética y la guerra de Ucrania, el gasto público crezca, pero no que se consoliden los actuales niveles de gasto estructural y techo de gasto. Entre las prioridades del Gobierno destacan el gasto en pensiones y la financiación autonómica con crecimientos en torno a un punto de PIB en 2023.
- Una vez más **se aplaza** una profunda **evaluación de la eficiencia y eficacia del gasto público**. Según los análisis de partidas de gasto público realizados hasta ahora por la AIReF, el ahorro potencial derivado de un gasto público más eficaz en esas partidas representa el 18,6% del total. Por su parte, y de acuerdo con la evidencia disponible, el Banco de España destaca que una composición del gasto público con un menor peso en inversión y educación suele estar asociada, a medio plazo, con tasas inferiores de

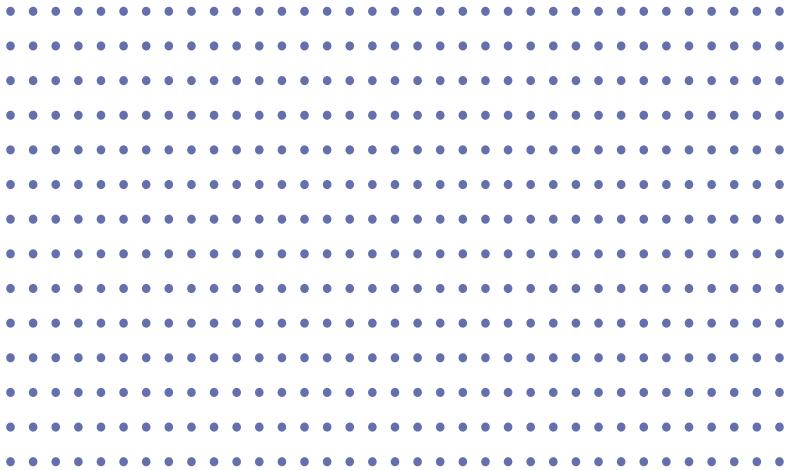
crecimiento potencial de la economía y con una menor capacidad para reducir la desigualdad. En este sentido, el Círculo de Empresarios apuntó en su documento sobre los fondos europeos que los multiplicadores fiscales asociados a la inversión son mayores que los derivados del gasto público en consumo final (1,6 y 0,8, respectivamente). Por tanto, debe aprovecharse la oportunidad de los fondos europeos Next Generation EU con una notable mejora y corrección de su estrategia y administración.

- Llama la atención la **estratagema**, acción engañosa según la RAE, **de hacer unas previsiones de cierre ingresos** de 2022 inferiores a los que se obtendrán efectivamente según la información disponible hasta el momento, sin rebajar la previsión del déficit público para ese ejercicio. Este hecho distorsiona la estimación que se realiza sobre política fiscal para 2023. **No es prudente y responsable vincular ingresos adicionales, explicados por factores coyunturales, a financiar mayor gasto permanente** por el posible efecto en el déficit estructural. De hecho, más ingresos públicos no son garantía de una consolidación fiscal.
- **Es imprescindible mejorar la eficiencia del sistema fiscal**, ya que la menor recaudación en España no responde a tipos impositivos por debajo de la media de la UE27, sino a factores como el tamaño de la economía sumergida, las elevadas tasas de paro, que reducen la capacidad de consumo, y por un complejo diseño del IVA que precisa de una reasignación de tipos que tenga en cuenta la estructura productiva. Es posible **ampliar las bases imponibles a través de reformas estructurales** que fomenten la generación de empleo, la iniciativa empresarial, la sostenibilidad del sistema de pensiones y la lucha contra la economía sumergida.
- Se recalca la necesidad de establecer una **senda creíble de reducción de la deuda pública a medio plazo** consciente de que, en la actual coyuntura económica, su cumplimiento ha de ser gradual para no poner en peligro

el crecimiento económico como sugiere la Comisión. La **minoración en la ratio de deuda pública** prevista en los PGE **se debe exclusivamente al crecimiento del producto nominal**. La AIReF estima que a medio plazo quede estabilizada en 108,5% del PIB, un elevado nivel de deuda que limita aún más el margen de maniobra de la política fiscal, como instrumento de estabilización ante perturbaciones negativas.

- ➊ Al elevado **nivel de endeudamiento público** se añade el **más que posible impacto en su coste por el alza de tipos de interés y la presión en las primas de riesgo**, derivado de la política monetaria restrictiva en la Eurozona. Estamos en plena transición del *Quantitative Easing* (QE) al *Quantitative Tightening* (QT).

En definitiva, **no son los Presupuestos que precisa España**. Son un arma preelectoral de un Gobierno y de unos partidos que le sustentan, que tienen perdido el rumbo económico y, tal vez, el político. La responsabilidad en la elaboración de estos Presupuestos parece recaer en el ámbito político y no en el técnico.



Últimas publicaciones



Encuesta Empresarial Círculo 2022



Desafíos de la empresa española ante un modelo de crecimiento europeo basado en la sostenibilidad (ESG) y líneas de avance para superarlos



España, país de excelencia sanitaria



Una reforma tributaria que impulse la competitividad



Una reforma inaplazable de nuestro sistema de pensiones



Un mercado laboral eficiente que genere empleo estable



www.circulodeempresarios.org

