INFORME SOBRE LOS PROYECTOS Y LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2023:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES

INFORME 52/22

25 de octubre de 2022

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: 25 de octubre de 2022

ÍNDICE

1. Introducción 17

2. Objeto y alcance 19

3. Escenario macroeconómico 23

3.1. Escenario macroeconómico 2022-2026 23

3.2. Informes sobre los cuadros macroeconómicos de las CC.AA. 29

4. Análisis del escenario presupuestario 2022-2026 33

4.1. Evolución de los recursos de las Administraciones Públicas 40

4.1.1. Impuestos sobre la producción y las importaciones 41

4.1.2. Impuestos sobre la renta y patrimonio 42

4.1.3. Impuestos sobre el capital 43

4.1.4. Cotizaciones sociales 43

4.1.5. Resto de recursos 44

4.2. Evolución de los empleos de las AA. PP. 46

4.2.1. Remuneración de asalariados 48

4.2.2. Consumos intermedios 50

4.2.3. Prestaciones sociales (en especie y en efectivo) 50

4.2.4. Subvenciones 53

4.2.5. Intereses 54

4.2.6. Formación bruta de capital 54

4.2.7. Transferencias de capital 55

4.3. Impacto de las medidas en las cuentas de las Administraciones Públicas 55

4.3.1. Medidas de ingresos de la Administración Central incluidas en el Plan Presupuestario. 57

4.3.2. Medidas crisis energética y guerra en Ucrania 59

4.4. Análisis por subsectores 62
5. Comunidades Autónomas 69
5.1. Análisis del subsector 69
5.2. Previsiones individuales 75
5.3. Perspectivas a medio plazo 77
6. Corporaciones locales 81
6.1. Corporaciones locales analizadas individualmente 85
7. Deuda pública 87
7.1. Evolución reciente 87
7.2. Proyecciones a corto y medio plazo 89
7.3. Comunidades autónomas y Corporaciones locales 91
7.4. Condiciones de financiación 93
7.5. Riesgos para la sostenibilidad 95
8. Orientación de la politica fiscal 97
9. Recomendaciones 113
9.1. Recomendaciones nuevas 113
9.2. Recomendaciones vivas 114

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que emitir informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.). Previamente, la AIReF avaló las previsiones macroeconómicas el 4 de octubre del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023 (P. G. E.) y emitió el pasado 18 de octubre informe sobre los P. G. E., centrado en la Administración Central (A. C.) y los Fondos de la Seguridad Social (F. S. S.) y con una primera aproximación a la situación fiscal de las AA. PP. El presente informe completa el análisis del conjunto de las AA. PP. incluyendo un escenario de medio plazo hasta 2026 y de los subsectores de Comunidades Autónomas (CC. AA.) y de Corporaciones Locales (CC. LL.). Asimismo, la AIReF también publicará los informes individuales de las CC. AA. y de las CC. LL. objeto de seguimiento individual.

Tras presentar el proyecto de los PGE para 2023 el pasado 6 de octubre, el Gobierno remitió el 15 de octubre a la Comisión Europea el Plan Presupuestario 2023 en el que con el mismo escenario macroeconómico de los PGE presentaba dos escenarios presupuestarios con la misma tasa de referencia de déficit, 5% del PIB para 2022 y 3,9% para 2023. En principio, el escenario 1 estaría alineado con las previsiones contenidas en los PGE 2023 y no contendría la prórroga de las medidas adoptadas desde 2021 para paliar los efectos de la crisis energética y de la guerra en Ucrania. Asimismo, el escenario 2 recogería una previsión de ingresos en 2022 más realista, nuevas medidas para 2022 y la prórroga de parte de las medidas existentes para 2023. No obstante, la AIReF observa inconsistencias relevantes en la construcción de ambos escenarios que pudieran estar derivadas del hecho

de que ambos escenarios comparten una misma previsión de déficit para ambos ejercicios.

Las previsiones fiscales de la AIReF no incorporan la eventual prórroga de las medidas debido a la falta de información al respecto tanto en el Plan Presupuestario como en los PGE. Ni los PGE, ni el escenario 1 del Plan Presupuestario recogen la prórroga de las medidas. Por otro lado, el escenario 2 recoge en términos cuantitativos nuevas medidas tanto en 2022 como en 2023, pero al no identificar las medidas de manera concreta, no es posible incorporarlas a las previsiones de la AIReF. Por último, las previsiones de la AIReF, como novedad respecto al informe de 18 de octubre, incluyen las nuevas medidas aprobadas mediante el Real Decreto – Ley 18/2022. En consecuencia, la comparabilidad entre ambos escenarios, las cifras presupuestarias y las previsiones de la AIReF es limitada por la falta de homogeneidad en sus supuestos de partida.

Adicionalmente, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias de la AIReF incorporan una visión de medio plazo a 2026 que ayuda a contextualizar y comprender la situación de las finanzas públicas. Esta visión de medio plazo es también la que la AIReF viene recomendando a las diferentes administraciones como marco para el desarrollo de sus procedimientos presupuestarios.

El escenario macroeconómico a medio plazo

El escenario macroeconómico que sirve de base para la elaboración de este informe coincide exactamente con el que la AIReF publicó el pasado 18 de octubre, tanto para 2023 como a medio plazo, y con el utilizado el pasado 4 de octubre para avalar el escenario macroeconómico del Gobierno que acompaña a los PGE 2023.

La AIReF considera que el crecimiento nominal del PIB que ha servido de base para la elaboración de los PGE 2023 y los escenarios del DBP es factible al situarse en el rango central de los intervalos de probabilidad de la AIReF. No obstante, existe una inconsistencia derivada del hecho de que el escenario macroeconómico del Gobierno no se modifica para tener en consideración el impacto macroeconómico de las distintas medidas fiscales que se incorporan en el escenario 1 y en el escenario 2.

Por otro lado, la AIReF considera que existen riesgos a la baja en el crecimiento real previsto por el Gobierno, cuyo escenario proyecta un crecimiento del PIB real del 4,4% en 2022 y del 2,1% en 2023, mientras que en términos nominales el crecimiento descendería desde el 8,6% en 2022 hasta un 6% en 2023. Por su parte, la AIReF estima un crecimiento real de 4,4% en 2022 y 1,5% en 2023 y un avance nominal de 8,2% y de 5,9%, respectivamente.

En comparación con el escenario de la AIReF, el cuadro macroeconómico del Gobierno supone un crecimiento notable de la inversión y de las exportaciones e importaciones, que resulta poco probable en el contexto de incertidumbre, altos precios de la energía y deterioro de nuestros principales mercados de exportación, que no queda reflejado de manera adecuada en los supuestos técnicos del escenario del Gobierno. Asimismo, el escenario del Gobierno plantea una evolución algo más favorable del empleo que la AIReF y estima que los incrementos salariales se mantienen moderados, lo que conlleva riesgos si los trabajadores tratan de recuperar parte de la capacidad adquisitiva perdida en 2022.

Además, la AIReF considera que existen notables focos de incertidumbre asociados a la reciente escalada de las tensiones geopolíticas con Rusia, las dudas sobre la seguridad en el suministro energético a precios razonables, la persistencia de la inflación y sus efectos sobre la capacidad adquisitiva de los hogares y sobre las condiciones de financiación de la economía, que plantean riesgos a la baja sobre el crecimiento real del PIB y al alza sobre la inflación.

Escenario presupuestario

La AIReF estima para el conjunto de las AA. PP. un déficit en 2023 del 3,3% del PIB, tras cerrar 2022 con un déficit en el entorno del 4,6% del PIB. De esta forma, la AIReF eleva dos décimas su previsión de cierre en 2022 respecto al informe de 18 de octubre al incluir las medidas aprobadas mediante el Real Decreto – Ley 18/2022.

La reducción del déficit de 1,3 puntos sólo se materializaría en el caso de que no se prorrogasen las medidas adoptadas para paliar los efectos de la crisis energética y la invasión de Ucrania. La evolución del déficit vendría explicada por varios factores con efectos contrapuestos. En primer lugar, la retirada progresiva de las medidas asociadas al COVID-19, que explica la mayor parte de la reducción del déficit en 2022, todavía contribuye en 3 décimas en 2023. Asimismo, las medidas de ingresos incluidas en los PGE impulsan una reducción adicional de 3 décimas, una más que en 2022. Por último, la evolución de los ingresos compensada por la evolución inercial de los gastos, excluyendo la revalorización de las pensiones, aportaría 3 décimas a la reducción del déficit. Estos factores se ven compensados por el incremento del gasto en pensiones por la revalorización asociada al IPC de 2022, 8,9% según las previsiones de la AIReF.

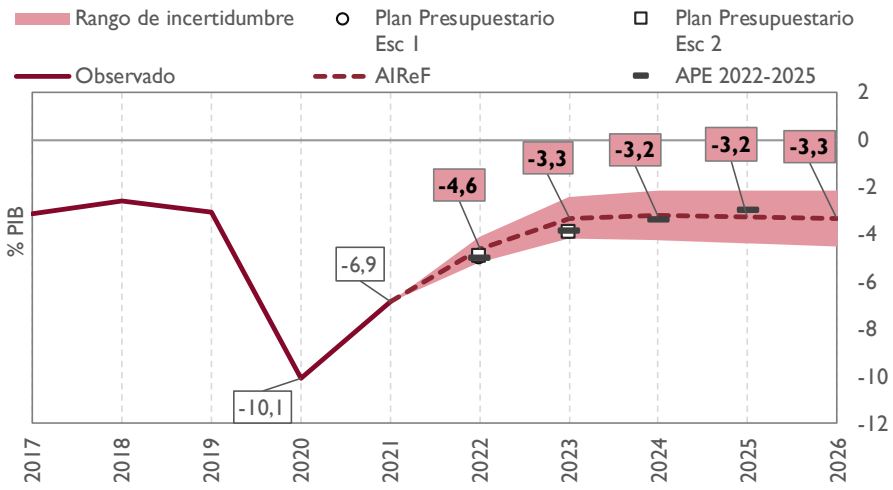
Tanto en 2022 como en 2023, las estimaciones de la AIReF se sitúan por debajo de los dos escenarios del Plan Presupuestario, que prevén un déficit del 5% para 2022 y 3,9% para 2023. No obstante, los dos escenarios no son

plenamente comparables al recoger distintos supuestos sobre las medidas, especialmente en 2023. Para 2022, las previsiones de la AIReF continúan por debajo de las previsiones de los dos escenarios pese a incorporar todas las medidas mencionadas en el Plan Presupuestario para el presente ejercicio. Para 2023, las previsiones de AIReF serían comparables de manera directa con el escenario 1 al no incorporar la prórroga de las medidas.

A falta de información más detallada, la comparación con el escenario 2 requiere realizar hipótesis sobre la cuantía del coste de la prórroga de las medidas. Como aproximación, es posible identificar un incremento de los gastos de 7 décimas en el escenario 2 respecto al 1, mientras que en ingresos se afirma que se prorrogan todas las medidas, lo que según la estimación de la AIReF supondría algo menos de 4 décimas de déficit. En conjunto, el escenario 2 tendría implícito un coste de la prórroga de medidas de 1,1 puntos del PIB. Por lo tanto, la previsión de déficit de la AIReF para 2023, en el supuesto de que se produjera la prórroga prevista en el escenario 2 del Gobierno, se elevaría hasta el 4,4% del PIB, 5 décimas por encima de lo previsto en dicho escenario.

A medio plazo, la AIReF estima que el déficit de las AA. PP. se estabilizará en torno al 3,2% del PIB, observándose un ligero repunte en 2026 hasta el 3,3% del PIB. Asumiendo el carácter temporal de las medidas adoptadas tanto por el lado del gasto como de los ingresos, una vez superada la crisis actual, el margen para la reducción del déficit sin adoptar medidas adicionales se agota resultando un nivel superior al límite del 3% fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AA. PP.



Fuente: AIReF e IGAE

En el caso de que no se prorroguen las medidas, los ingresos, sin incluir el PRTR, alcanzarán el 43,5% del PIB en 2023, tras alcanzar el 43% en 2022. Estas previsiones se sitúan para ambos años por encima de lo previsto en el escenario 1 del Plan Presupuestario, 9 décimas y 1,2 puntos respectivamente. Las diferencias se amplían en 2023, puesto que la AIReF prevé un crecimiento de los recursos del 7,2% sin prórroga de medidas frente al 6,1% del escenario 1. Por el contrario, una vez considerado el efecto de la prórroga de las medidas, las previsiones del escenario 2 estarían en línea con las de la AIReF tanto en 2022 como en 2023, aunque con una composición distinta. La AIReF prevé menos ingresos en impuestos y más en cotizaciones sociales y el resto de los recursos.

La AIReF estima que los gastos bajarán hasta el 46,8% del PIB en 2023, tras alcanzar el 47,6% en 2022. Al margen de las medidas, la AIReF estima un mayor crecimiento del gasto que el Plan Presupuestario en los dos años. Para 2022, estas previsiones se sitúan 5 décimas por encima del escenario 1 y 2 décimas por debajo del escenario 2 e incorporan todas las medidas mencionadas en el escenario 2 del Plan Presupuestario. Para 2023, la AIReF prevé un crecimiento de los gastos del 4, 2% sin la prórroga de medidas, más de medio punto por encima de lo previsto en ambos escenarios del Plan Presupuestario. Por lo tanto, sin prórroga de medidas, la AIReF espera un gasto superior en 2023 en 6 décimas al escenario 1. Esta diferencia se concentra principalmente en los componentes del consumo público y en el resto de empleos. Si añadimos un coste de prórroga de medidas de 7 décimas para permitir la comparación con el escenario 2, el gasto previsto por la AIReF se situaría en el 47,5% del PIB, también 6 décimas por encima de lo previsto en el escenario 2.

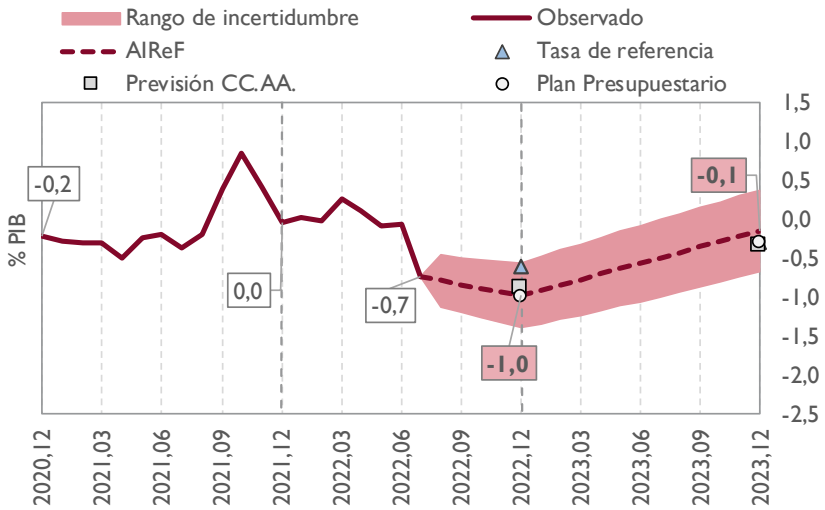
A medio plazo, la AIReF, tras alcanzar un máximo en 2023, estima una reducción del peso de los ingresos sobre el PIB hasta alcanzar el 42,5% del PIB en 2026. Esta reducción se apoya en la retirada progresiva de medidas temporales, que se pondrán en marcha en 2023 y que extienden sus efectos hasta 2025 como son las nuevas prestaciones patrimoniales sobre los sectores de la energía y la banca, el impuesto sobre grandes fortunas y la limitación de compensación de pérdidas en el Impuesto sobre Sociedades. Por otro lado, los gastos continuarán reduciendo su peso sobre el PIB hasta estabilizarse en el 45,8% en 2026, destacando el incremento del gasto en intereses de 3 décimas de PIB desde el mínimo alcanzado en 2021.

Comunidades Autónomas

Según las previsiones de la AIReF, el saldo de las CC. AA. mejorará sustancialmente en 2023 alcanzando un déficit del 0,1% del PIB tras cerrar 2022 en un -1% del PIB. Esta mejora se explica principalmente por la evolución

de los recursos del sistema de financiación, que crecen un 23,9% impulsados por el crecimiento de las entregas a cuenta y, en mayor medida, por la liquidación que vuelve a ser positiva tras el valor excepcionalmente negativo de 2022. A medio plazo, esta evolución irregular de los recursos del sistema de financiación ligado a la liquidación de años anteriores aportará recursos extraordinarios de carácter principalmente coyuntural. Así, en 2024, las CC. AA. registrarán un superávit del 0,4% del PIB, que se irá deteriorando hasta alcanzar el equilibrio en 2026, año con una liquidación del sistema de financiación en niveles normales. En cuanto a los gastos, tras un crecimiento más fuerte en 2023, la AIReF proyecta un crecimiento más moderado una vez superadas las tensiones inflacionistas y con la vuelta a las reglas fiscales.

EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS CC. AA.

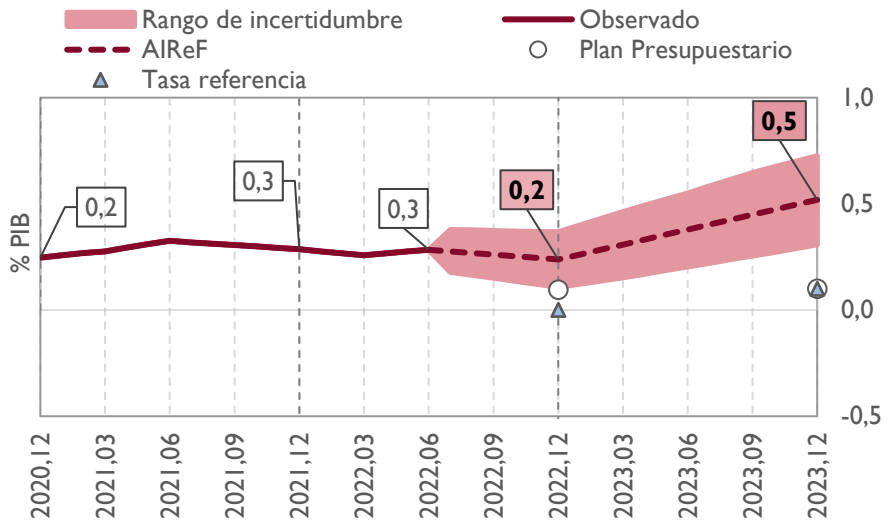


Fuente: AIReF e IGAE

Corporaciones Locales

La AIReF estima un superávit en 2023 del 0,5% del PIB en las CC.LL., tras alcanzar un 0,2% en 2022. De forma análoga a las CC.AA., la evolución del superávit viene marcada por las liquidaciones del sistema de financiación, a lo que hay que añadir las compensaciones entre 2022 y 2024 por la liquidación negativa de 2020. Así, el superávit de las CC. LL. volverá a crecer en 2024 hasta el 0,6% del PIB y se reducirá posteriormente hasta alcanzar el 0,3% en 2026.

EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS CC. LL.



Fuente: AIReF e IGAE

Orientación de la política fiscal y evaluación de la Recomendación Específica del Consejo Europeo en materia fiscal

La primera Recomendación Específica por País dirigida a España este año establece que el incremento del gasto primario corriente financiado a nivel nacional debe situarse por debajo del crecimiento potencial a medio plazo.

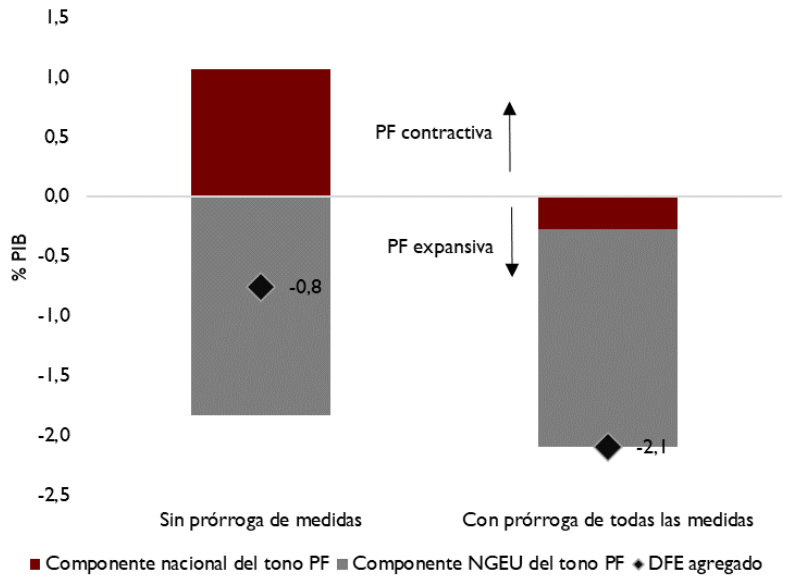
Para el conjunto de AA. PP. la AIReF prevé en 2023 un crecimiento del gasto primario corriente neto de medidas de ingresos del 3,5% si no se prorrogan las medidas en el conjunto del año que viene. Este incremento se situaría dentro del rango considerado por AIReF para la evaluación de la Recomendación fiscal del Consejo. En este escenario la evolución del saldo estructural mostraría un esfuerzo de consolidación de la política fiscal nacional, fruto de la desaparición de las medidas.

Sin embargo, de prorrogarse todas las medidas en 2023, la evolución del gasto primario corriente de las AA. PP. quedaría claramente por encima del rango de cumplimiento de la recomendación. El coste adicional de la prórroga supondría un incremento del gasto primario corriente neto de medidas de ingresos del 6,5% anual en 2023, quedando muy por encima de las referencias compatibles con el cumplimiento de la recomendación fiscal. Al mismo tiempo, la prórroga supondría un tono levemente expansivo de la política fiscal nacional, atendiendo a la evolución del saldo estructural.

Desde un punto de vista macroeconómico, el tono agregado de la política fiscal debe evaluarse incluyendo el impulso asociado a los fondos *Next Generation EU*. En este caso el indicador de esfuerzo discrecional (DFE) apunta a una considerable expansión fiscal en el año 2023 con

independencia de que se prorroguen las medidas. La previsión actual de AIReF incorpora un incremento del gasto en 2023 de en torno a 25.000 millones de euros con cargo a estos fondos. De materializarse, este impulso determinará el tono agregado de la política fiscal el próximo año, bien reforzando una leve expansión nacional en el caso de que se prorroguen las medidas, o más que compensando una cierta contención del gasto nacional en caso de que éstas no se prorroguen.

INDICADOR DE ESFUERZO FISCAL DISCRECIONAL, 2023



Fuente: AIReF

Sostenibilidad de la deuda

Tras el fuerte incremento originado por la crisis de la COVID-19, la ratio de deuda ha encadenado un periodo de cinco trimestres consecutivos de reducción, situándose en el primer semestre de 2022 en el 116,1% del PIB. Esta importante reducción acumulada en los últimos trimestres se produce principalmente por el efecto denominador, dado el fuerte rebote de la actividad económica y de los precios, pero sigue suponiendo un incremento neto respecto a finales de 2019 es de 17,9 puntos.

Para el año 2023 la AIReF estima una reducción de la ratio de deuda de 6,9 puntos de PIB respecto al nivel de 2021, sustentada principalmente por el crecimiento del PIB nominal (15,3 puntos), donde el deflactor tendrá una contribución muy notable (8,8). De esta forma, y de acuerdo con sus proyecciones estocásticas, la AIReF considera factible la reducción de 5,8 puntos proyectada por el Gobierno para el año 2023. A medio plazo se proyecta una ralentización en el ritmo de reducción de la ratio de deuda y una estabilización en el 108,8% del PIB.

En cuanto a los costes de financiación de la deuda, el año 2022 está suponiendo un punto de inflexión. El escenario de bajos tipos de interés registrado en 2020 y 2021 ha dado un giro brusco en 2022, cuando los bancos centrales de todo el mundo han tenido que reaccionar con históricas subidas de tipos en un intento de ponerle freno a una inflación mucho más elevada y persistente de lo inicialmente anticipado. Los mercados de deuda han incorporado rápidamente este escenario con subidas en lo que va de año de más de 250 puntos básicos en todos los tramos de la curva de rendimientos. El deterioro de las condiciones de financiación empezará paulatinamente a impactar en la evolución del servicio de la deuda, con unos intereses y unas amortizaciones que irán en aumento, aunque el incremento en porcentaje del PIB no será muy significativo en el corto plazo.

La favorable evolución tanto en el último año como en la proyección a corto plazo del denominador de la ratio de deuda, no debe enmascarar la necesidad de alcanzar una senda de reequilibrio presupuestario en el medio plazo que permita generar un mayor espacio fiscal en un entorno de gran incertidumbre y presiones demográficas, ya que el importante stock de deuda pública legado de la crisis sanitaria sumado a un elevado nivel previo, sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo en una posición de vulnerabilidad.

Recomendaciones

En el actual contexto de reglas fiscales suspendidas durante varios ejercicios, el Gobierno decidió, en ausencia de objetivos de estabilidad presupuestaria, la fijación de tasas de referencia para el conjunto de las AA. PP. y para cada subsector. Estas tasas de referencia pueden considerarse un acierto en la medida que señalan la orientación de la política fiscal y actúan como ancla en el diseño de los presupuestos de cada administración.

Por este motivo, cuando las tasas de referencia son laxas, como ocurre actualmente, no incentivan la necesaria reducción del déficit estructural. aun cuando, en determinados casos, la situación económica y fiscal lo permite. Este es el riesgo que subyace en 2023 con el subsector de CC. AA. que según las estimaciones de la AIReF podría alcanzar un déficit inferior, 0,1% del PIB frente al 0,3% del PIB de la tasa de referencia del subsector. Sin embargo, independientemente de su situación previa, todas las CC. AA. han presentado unos presupuestos en línea con la tasa de referencia del-0,3% del PIB o del -0,6% en el caso de País Vasco y Navarra. Además, la fijación de una misma tasa de referencia para todas las CC. AA. de régimen común no resulta realista, ya que es excesivamente exigente para unas y laxa para otras. Esto es igualmente aplicable al conjunto de las AA.PP.

Por este motivo, la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda que defina tasas de referencia para cada administración teniendo en cuenta su situación de partida, de manera que resulten exigentes, pero factibles de alcanzar.

1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento del mandato legal de informar las líneas fundamentales y proyectos de presupuestos de las AA.PP., la AIReF publicó el pasado 18 de octubre el informe sobre el proyecto de los PGE 2023[1]. El contenido del informe tuvo por objeto analizar el escenario macroeconómico y fiscal del proyecto de PGE 2023, que fue aprobado el 4 de octubre por el Consejo de Ministros y enviado el día 6 a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria. La evaluación se centró en los subsectores AC y FSS, cuya valoración ahora se actualiza con la última información disponible. Así mismo, la AIReF desarrolló el análisis que había anticipado con ocasión de su aval a las previsiones macroeconómicas que sustentan el proyecto de PGE 2023, publicado el pasado 4 de octubre.

En el presente informe la AIReF completa el informe anterior, con la evaluación de las líneas fundamentales de los presupuestos para 2023 de los subsectores CC. AA. y CC. LL. La AIReF continúa su pronunciamiento sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2023 con la evaluación en el presente informe de los subsectores de CC. AA. y CC. LL. Esta valoración se completará con la próxima publicación, en el ámbito autonómico, de los informes individuales de las CC. AA. y, en el ámbito local, de un informe más

[1] Informe de AIReF sobre los Presupuestos Generales del Estado 2023

extenso que comprenderá el análisis individualizado de las 21 grandes CC. LL. y de las tres Diputaciones Forales del País Vasco.

Así mismo, para completar su pronunciamiento, la AIReF proporciona una valoración del conjunto de las AA. PP. e incluye un escenario de medio plazo hasta 2026. Desde una perspectiva global, proporciona un análisis del conjunto de las AA. PP. y compara sus previsiones con las contenidas en el Plan Presupuestario 2023 remitido por el Gobierno a la Comisión Europea el pasado 15 de octubre. El escenario fiscal recogido en el Plan Presupuestario se define para el total de las AA. PP. y recoge las principales rúbricas de ingresos y gastos en contabilidad nacional. Este año, como novedad, el Plan Presupuestario plantea dos escenarios alternativos en función de que se incluyan o no medidas energéticas adicionales. Adicionalmente y con el objeto de enmarcar el análisis del conjunto de las AA. PP. para 2023 dentro de una perspectiva plurianual, la AIReF amplía su previsión con un escenario a medio plazo hasta 2026.

La evaluación recogida en el presente informe se realiza desde una perspectiva macroeconómica y presupuestaria. Para ello el análisis se divide en nueve bloques principales. Tras esta introducción, en el epígrafe 2 se indica el contenido y alcance del informe. En el epígrafe 3, se realiza el análisis del escenario macroeconómico del Plan Presupuestario 2023, destacándose los principales riesgos macroeconómicos. A continuación, en el epígrafe 4, se analiza en detalle la evolución de ingresos y gastos del total de las AA. PP. y se completa este epígrafe con un apartado sobre las principales medidas y un análisis del saldo de los subsectores. En el epígrafe 5, se analiza el subsector de las CC. AA. y en el epígrafe 6, el subsector de las CC. LL. Posteriormente, el epígrafe 7 se destina a la orientación de la política fiscal. Por su parte, en el epígrafe 8 se realiza un análisis de la evolución de la deuda pública y se valoran los retos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por último, en el apartado 9 se presentan las recomendaciones que se desprenden del análisis realizado.

2. OBJETO Y ALCANCE

El objeto de este informe es la valoración de las líneas fundamentales de las administraciones territoriales y del conjunto de las AA. PP. para 2023, desde la perspectiva de su adecuación a las tasas de referencia. Como consecuencia de que en 2023 continúa la suspensión de las reglas fiscales tanto a nivel comunitario como nacional, el análisis de la AIReF se centra en valorar el cumplimiento las tasas de referencia de déficit fijadas por el Gobierno para 2023[2] que son coincidentes con las previsiones recogidas en el Plan Presupuestario, a excepción del déficit de la A.C. que se prevé por este último en el 3,3% del PIB en lugar del 3,2% fijado como tasa de referencia. Adicionalmente, la AIReF estima la tasa de variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto de los subsectores autonómico y local, así como el volumen de deuda en relación con el PIB a efectos de la sostenibilidad de la deuda, con el propósito de mostrar la evolución de estas variables fiscales.

El contenido del Plan Presupuestario no resulta suficiente para realizar un adecuado análisis de la política fiscal. Como señaló la AIReF en la Opinión

[2] Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de julio de 2022: -3,9% del PIB para el conjunto de las AA.PP.; -3,2% del PIB para la A.C.; -0,3% del PIB para las CC.AA.; -0,5% del PIB para los FSS y 0,1% del PIB para las CC.LL.

sobre Transparencia Fiscal en las AA.PP.[3], el proceso presupuestario se encuentra en la práctica fragmentado, no siendo posible asegurar la coherencia entre sus principales elementos: la Actualización del Programa de Estabilidad, los presupuestos de cada administración y el Plan Presupuestario. Esta característica, que la AIReF ya viene señalando en ejercicios anteriores, se acentúa porque el Plan Presupuestario 2023:

- Presenta dos escenarios presupuestarios alternativos, contando con el mismo escenario macroeconómico que los PGE 2023 y compartiendo la misma tasa de referencia de déficit, 5% del PIB para 2022 y 3,9% para 2023. En principio, el escenario 1 estaría alineado con las previsiones contenidas en los PGE 2023 y el escenario 2 recogería una previsión de ingresos en 2022 más realista, nuevas medidas para 2022 y la prórroga de parte de las medidas existentes para 2023. La AIReF observa inconsistencias relevantes en la construcción de estos escenarios que pudieran estar derivadas del hecho de que ambos comparten una misma previsión de déficit para los dos ejercicios.
- Sigue sin recoger de manera integrada el impacto del PRTR y de los fondos REACT-EU en los recursos y empleos de las AA.PP., mientras que el proyecto de PGE sí incluye un detalle granular de cada una de las actuaciones financiadas con ambos mecanismos.
- Continúa sin ofrecer un desglose de las rúbricas de empleos y recursos por niveles de administración, lo que dificulta asegurar la coherencia con los presupuestos de las diferentes administraciones.

[3] Opinión AIReF Transparencia Fiscal

CUADRO 1. SUPUESTOS UTILIZADOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESCENARIOS PRESUPUESTARIOS

			PLAN PRESUPUESTARIO	
		AIReF	Escenario 1	Escenario 2
INGRESOS	Actualizados hasta la última información disponible	SÍ	NO	SÍ
	Incluidas las medidas aprobadas en 2022	SÍ	¿SÍ?	SÍ
	Incluidas las medidas recogidas/anunciadas en los PGE en 2023	SÍ	SÍ, salvo Imp Grandes Fortunas y limitación compensación de pérdidas en el IS	SÍ
	Incluidas la potencial prórroga de medidas en 2023	NO	NO	SÍ
GASTOS	Actualizados hasta la última información disponible	SÍ	NO	SÍ
	Incluidas todas las medidas aprobadas en 2022	SÍ	Parcialmente	SÍ
	Incluidas las medidas recogidas/anunciadas en los PGE 2023	SÍ	Parcialmente	SÍ
	Incluida la potencial prórroga de medidas en 2023	NO	NO	SÍ

Fuente: Plan Presupuestario y AIReF

Por otra parte, el Plan Presupuestario 2023 tampoco contiene una relación completa y actualizada de los riesgos fiscales que pueden afectar al déficit del ejercicio, siendo deseable una mayor transparencia. Aunque no pueda calificarse como una limitación al alcance, el Plan Presupuestario 2023 no recoge información sobre posibles responsabilidades que deba afrontar las AA. PP. derivadas de pasivos contingentes. Se limita a informar parcialmente sobre el saldo de los avales otorgados por las AA. PP. y sus subsectores al cierre de 2021. Adicionalmente, al informar sobre las medidas adoptadas por los distintos niveles de administración como consecuencia de la crisis provocada primero por la pandemia y después por la guerra de Ucrania, señala la cuantía máxima de los avales y el importe concedido, pero no contiene una previsión de fallidos y de su posible impacto en déficit. Por último, solamente menciona el impacto esperado de algunas sentencias en el ámbito local.

3. ESCENARIO MACROECONÓMICO

3.1. Escenario macroeconómico 2022-2026

El escenario macroeconómico de la AIReF, al igual que el del Gobierno, se mantiene inalterado frente a lo publicado en el informe sobre los Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (PGE-2023)[4]. La AIReF avaló el cuadro macroeconómico del Gobierno el pasado 4 de octubre sobre la base de sus propios escenarios. La AIReF recuerda que la finalidad del aval es verificar que las previsiones presupuestarias de ingresos y gastos se sustentan en unas variables macroeconómicas razonables dentro de la incertidumbre existente en este momento respecto al contexto nacional e internacional. A estos efectos, las variables relevantes no son sólo el crecimiento real o el empleo, sino también la composición del crecimiento y las variables expresadas a precios corrientes.

Para analizar el cuadro macroeconómico del Gobierno la AIReF elabora sus propios escenarios y construye rangos de probabilidad en torno a sus previsiones. En este sentido, la AIReF presentó en el informe sobre los PGE-2023 un escenario macroeconómico completo hasta el año 2026 con el fin de ayudar a la planificación económica de medio plazo, lo que considera esencial en este entorno de incertidumbre y cuya publicación ha venido

[4] Véase Informe 49/22 de 18 de octubre.

recomendando al Gobierno de forma reiterada. Los detalles del análisis y determinantes del cuadro macroeconómico de la AIReF pueden ser consultados en dicho informe.

La AIReF prevé un crecimiento real para 2023 inferior al del Gobierno. El escenario macroeconómico del Gobierno contempla un crecimiento del PIB real del 4,4% en 2022 y del 2,1% en 2023. La AIReF estima un crecimiento idéntico para 2022 mientras que para el año 2023 prevé que el crecimiento del PIB en términos de volumen se sitúe en el entorno del 1,5%.

Las principales diferencias entre las previsiones macroeconómicas del Gobierno y de la AIReF se encuentran en el crecimiento esperado de la inversión y de las exportaciones e importaciones. Las diferencias entre el cuadro macroeconómico del Gobierno y de la AIReF para el año 2023 se fundamentan principalmente en una mayor fortaleza de la demanda nacional en el caso del Gobierno, ligada al comportamiento esperado de la formación bruta de capital fijo, mientras que el resto de los agregados de la demanda nacional seguirían una pauta similar a la prevista por la AIReF. La AIReF considera que en el entorno de incertidumbre actual sobre la seguridad en el suministro energético y de debilitamiento de la demanda, es razonable pensar que las empresas se mostrarán cautas a la hora de ampliar su capacidad productiva. En lo referente a la demanda externa, si bien su aportación para el año 2023 es similar en ambos escenarios, subyace un comportamiento muy distinto de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Así, mientras que el Gobierno supone una prolongación de la fortaleza de los flujos de comercio exterior observados durante 2022, la AIReF prevé una moderación más intensa fruto de un empeoramiento del entorno exterior, especialmente de los principales socios comerciales de España. En consonancia con el menor crecimiento real la AIReF espera un menor crecimiento del empleo y una mayor tasa de paro en comparación con el Gobierno.

En el ámbito de los precios la AIReF estima un mayor crecimiento del deflactor del PIB y de la remuneración por asalariado en 2023, en comparación con el Gobierno. En el ámbito de los precios, el escenario del Gobierno contempla una leve reducción del deflactor del PIB en 2023, desde el 4% hasta el 3,8%. Por el contrario, la AIReF estima una aceleración del deflactor implícito del PIB, desde el 3,6% en 2022 hasta el 4,3% en 2023. Este mayor incremento de los precios internos en el escenario de la AIReF viene acompañado de un mayor crecimiento de los salarios, ya que se supone que, tras la intensa caída en los salarios reales observada en 2022, los trabajadores tratarán de recuperar parte de la capacidad de compra perdida. El aumento en el

porcentaje de convenios colectivos que incorpora cláusulas de revisión salarial sustentaría este supuesto.

Como resultado de lo anterior, la previsión de crecimiento nominal del PIB para el año 2023 resulta muy similar en ambos escenarios, del 6% en el caso del Gobierno y del 5,9% en el caso de la AIReF. La previsión del PIB real para 2023 del Gobierno se sitúa en la parte optimista de los intervalos de confianza de la AIReF, mientras que la del deflactor del PIB se situaría en el límite inferior del intervalo central, dando lugar a una previsión del PIB nominal centrada en las bandas probabilísticas de la AIReF.

CUADRO 2. CUADRO MACROECONÓMICO PARA LOS AÑOS 2022-2026.

		AIREF					Gobierno	
Tasas de Variación Interanual	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***2026***	***2022***	***2023***
Gasto en Consumo Final Nacional Privado	6,0	1,5	1,3	2,7	2,0	1,8	1,2	1,3
Gasto en Consumo Final de las AA.PP.	2,9	-0,9	0,8	1,1	0,8	0,9	-1,0	0,4
FBCF	0,9	5,5	3,9	5,3	3,2	2,2	5,1	7,9
FBCF Bienes de Equipo y Activos Cultivados	*6,5*	*5,1*	*2,7*	*9,9*	*5,8*	*3,6*	*6,6*	*9,5*
FBCF Construcción y Propiedad Intelectual	*-1,5*	*5,6*	*4,4*	*3,4*	*2,0*	*1,6*	*4,5*	*7,2*
Demanda Nacional*	*5,2*	1,7	1,7	2,9	2,0	1,7	1,5	2,4
Exportación de Bienes y Servicios	14,4	16,9	2,5	2,7	1,5	1,3	17,9	7,3
Importación de Bienes y Servicios	13,9	9,6	3,0	3,0	1,9	1,5	9,9	8,2
Saldo Exterior*	*0,3*	2,7	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	2,9	-0,3
Producto Interior Bruto	**5,5**	**4,4**	**1,5**	**2,7**	**1,8**	**1,6**	**4,4**	**2,1**
Producto Interior Bruto Nominal	**7,9**	**8,2**	**5,9**	**5,0**	**3,9**	**3,4**	**8,6**	**6,0**
Deflactor del Producto Interior Bruto	2,3	3,6	4,3	2,2	2,0	1,8	4,0	3,8
Índice de Precios de Consumo	3,1	8,9	3,9	2,0	2,1	2,0	-	-
Empleo Equivalente a Tiempo Completo	6,6	2,9	0,3	1,5	0,9	0,6	2,9	0,6
Coste Laboral Unitario	0,3	1,3	4,6	2,4	1,6	1,1	0,5	2,3
Productividad por Ocupado a Tiempo Completo	-1,0	1,5	1,2	1,2	0,9	1,0	1,5	1,5
Remuneración por Asalariado	-0,7	2,8	5,8	3,6	2,6	2,2	-	-
Tasa de Paro (% de la Población Activa)	14,8	12,8	12,8	12,2	11,8	11,5	12,8	12,2
Tasa de Ahorro de los Hogares e ISFLSH (% Renta Bruta Disponible)	13,6	8,5	8,7	8,5	8,1	7,3	-	-

* Aportación al Crecimiento del PIB

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y AIReF

GRÁFICO 1. TASA DE VARIACIÓN DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)

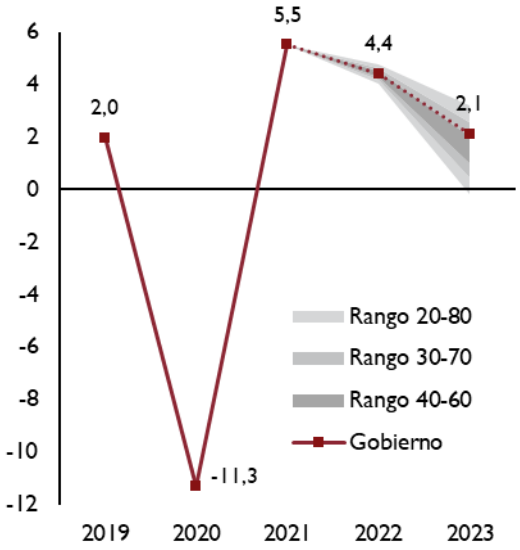
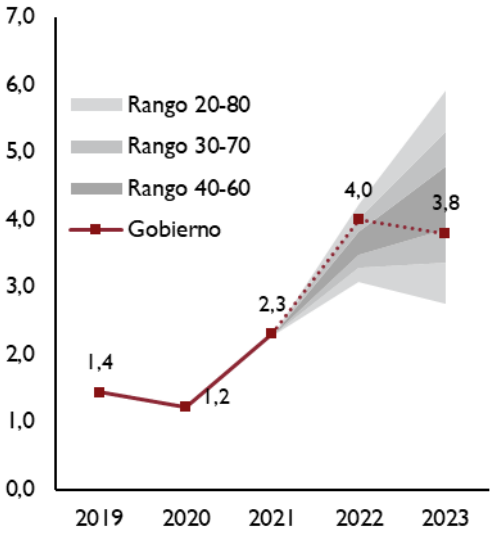


GRÁFICO 2. TASA DE VARIACIÓN DEL DEFLACTOR DEL PIB (%)



Fuente: INE, Ministerio de Asuntos Económicos y transformación Digital y AIReF

GRÁFICO 3. TASA DE VARIACIÓN DEL PIB NOMINAL (%)

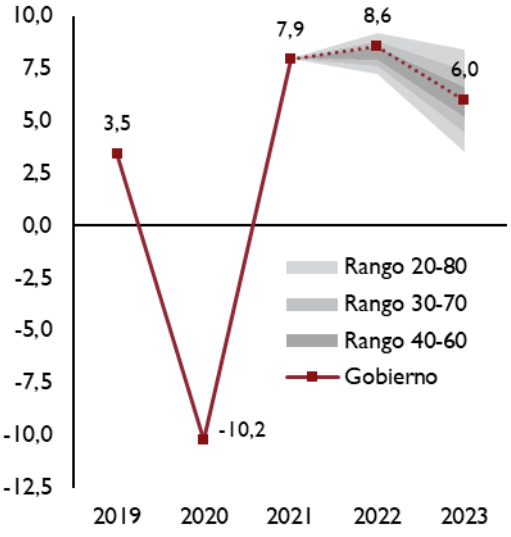
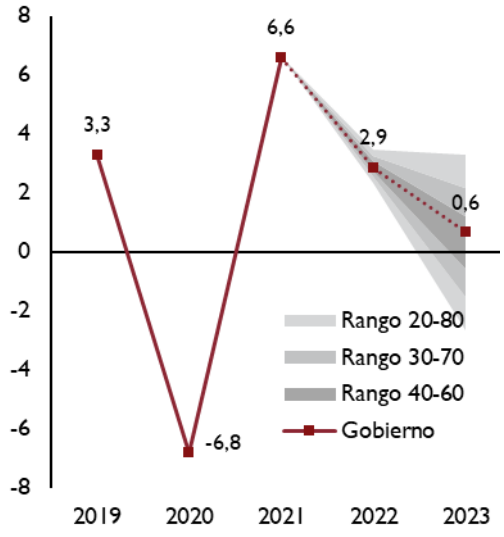


GRÁFICO 4. TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO (%)

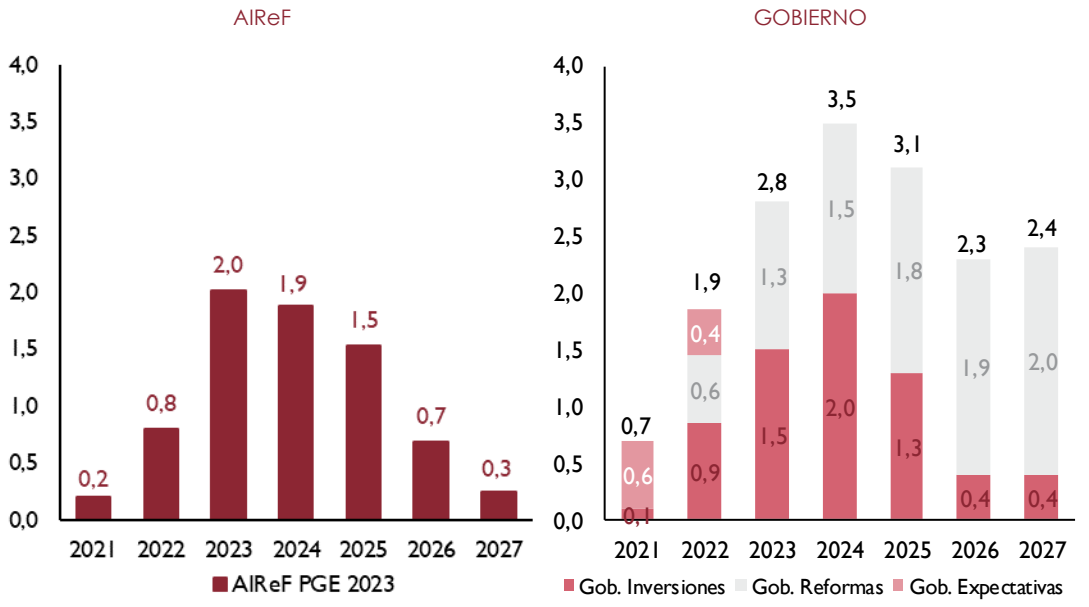


Fuente: INE, Ministerio de Asuntos Económicos y transformación Digital y AIReF

La AIReF estima un impacto del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR o Plan) de 0,2 puntos porcentuales (p.p.) en 2021, que aumentaría hasta 0,8 p.p. en 2022 y 2 p.p. en 2023 sobre el nivel del PIB respecto a un escenario sin Plan, mientras que el Gobierno prevé un impacto superior en los tres años (0,7 p.p.,1,9 p.p. y 2,8 p.p., respectivamente). Las estimaciones de impacto del PRTR del Ministerio de Asuntos Económicos y

Transformación Digital sugieren que el Plan habría incrementado el crecimiento económico desde 2021 mediante un impulso positivo sobre las expectativas de los agentes económicos. La progresiva materialización de las convocatorias de los proyectos de inversión asociados al Plan habría ido tomando el relevo durante 2022 y 2023. A ello cabe añadir el impacto que el Gobierno asocia a las reformas implementadas, que incrementarían el PIB de 2022 en seis décimas, y casi 1,3 puntos en 2023. En conjunto, según el Gobierno, el PRTR habría aumentado el nivel del PIB en 0,7 p.p. en 2021, 1,9 p.p. en 2022 y 2,8 p.p. en 2023, respecto a un escenario sin Plan. La AIReF, ante la falta de información en términos de contabilidad nacional que permita aproximar el ritmo al que se materializan las inversiones asociadas al PRTR, realiza estimaciones sobre el ritmo de ejecución de los fondos del PRTR que permiten aproximar el impacto potencial del Plan. En base a estas estimaciones, en 2021 el impacto habría sido de 0,2 p.p. de PIB sobre un escenario sin PRTR. como consecuencia del retraso en la materialización de las inversiones y de 0,8 p.p. en 2022. El impacto en 2023 ascendería a 2 p.p. sobre el nivel del PIB respecto a un escenario sin Plan. A diferencia del Gobierno, la AIReF no considera que el Plan haya podido tener un impacto elevado sobre las expectativas de los agentes ni incorpora en sus estimaciones el potencial impacto asociado a las reformas hasta ahora implementadas mientras no se disponga de un diagnóstico completo y basado en la evidencia de los efectos sobre elementos tales como la productividad total de los factores.

GRÁFICO 5. IMPACTO EN EL PIB (% DESVIACIÓN RESPECTO A UN ESCENARIO SIN PRTR)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y transformación Digital y AIReF

Nota: Datos del Gobierno extraídos del Informe del Plan Presupuestario 2023

La AIReF considera que existen riesgos notables en torno a los escenarios del Gobierno y al de la propia AIReF. El entorno en el que se desenvuelve la economía global continúa siendo cambiante y los analistas e instituciones de previsión siguen revisando a la baja las proyecciones de crecimiento para el año 2023, en tanto que las previsiones de inflación se revisan al alza. Las perspectivas de crecimiento siguen marcadas por las tensiones geopolíticas, la incertidumbre sobre la seguridad energética y la persistencia de tasas elevadas de inflación que están provocando una caída notable de la capacidad de compra de las familias y un endurecimiento de las condiciones de financiación más rápido de lo que se esperaba hace unos meses. Todos estos elementos conllevan riesgos a la baja para el crecimiento global. En el lado contrario, la bajada reciente de los precios del gas y la magnitud de las medidas que están desplegando los gobiernos para mitigar los efectos de la crisis energética sobre la capacidad de compra de los hogares y los costes empresariales podrían frenar el deterioro esperado de la actividad.

3.2. Informes sobre los cuadros macroeconómicos de las CC. AA.

Siguiendo lo establecido en la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF, las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las Administraciones Públicas deben contar con un informe de la AIReF indicando si han sido avaladas. No obstante, el Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, señala que en el caso de que cualquier Administración Pública incorpore o aplique en los correspondientes presupuestos un conjunto de previsiones que se correspondan de forma exacta con las incorporadas por otra Administración Pública en cuyo ámbito territorial aquélla se integra, y que hubieran sido avaladas por la AIReF, no será necesaria la emisión de informe específico. Esta circunstancia se hará constar expresamente en el propio proyecto de presupuestos. Además de evaluar el grado de realismo de estas previsiones, en ese informe se valorará si los escenarios satisfacen los requisitos de transparencia y calidad que establece la normativa europea para los Estados miembros de la UE, tal y como especifica en su artículo 4 la Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011.

La actividad de la AIReF en materia del análisis de los cuadros macroeconómicos se desarrolla en un contexto especialmente complejo, fruto de la elevada incertidumbre económica, pero también en relación con los datos de contabilidad regional. El contexto de materialización de numerosos riesgos identificados por la AIReF desde finales de 2021 y,

especialmente a lo largo de 2022 -fundamentalmente centrados en torno a la crisis energética, la persistencia de la inflación y el endurecimiento de las condiciones de financiación-, que estarían impactando en las expectativas de crecimiento económico de la Unión Europea y de España para los próximos años dificulta su valoración en el ámbito nacional, pero de forma acrecentada en el ámbito territorial. La última información disponible sobre la Contabilidad Regional de España es la referente al año 2020 -publicada en diciembre de 2021-, e incluso ésta no resulta concordante con la información más actualizada para el conjunto nacional fruto de las últimas revisiones estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística para los años 2019 a 2021 y publicadas el pasado 15 de septiembre de 2022.

Hasta el 24 de octubre de 2022, inclusive, se han emitido ocho informes relativos a los cuadros macroeconómicos incluidos en los presupuestos generales de las diversas comunidades autónomas. La AIReF ha emitido informe sobre los cuadros macroeconómicos de ocho comunidades autónomas: Andalucía, Aragón, la Comunidad Foral de Navarra, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, País Vasco y Galicia. Por otra parte, se encuentran en proceso de elaboración los informes de tres comunidades autónomas y se espera recibir la petición de informe de cuatro comunidades autónomas adicionales. Las previsiones del crecimiento del PIB en términos de volumen para el año 2023 de las comunidades autónomas analizadas se encuentran, excepto en el caso de Extremadura, por encima del intervalo central de las estimaciones de la AIReF. Sin embargo, en todos casos las previsiones del PIB de las CC. AA. se sitúan por debajo del crecimiento esperado por el Gobierno para el conjunto de la economía española, y la mayoría de las CC. AA. proporcionan estimaciones de crecimiento nominal que se aproximan notablemente a las de la AIReF. Por ello, la AIReF ha avalado los escenarios macroeconómicos presentados. En este sentido, se valora positivamente la provisión de estimaciones del deflactor del PIB y de cuadros macroeconómicos de medio plazo por parte de algunas comunidades autónomas. Aparte de los consejos de buenas prácticas formulados por la AIReF, en los informes se ha incluido una recomendación transversal a todas las comunidades autónomas conducente a recabar información sobre los supuestos de impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que se asigna a lo largo del horizonte de previsión, con la salvedad de Galicia que provee en su informe económico-financiero un elaborado análisis sobre el potencial impacto asociado al PRTR.

Asimismo, se ha recibido notificación sobre la adopción del cuadro macroeconómico del Gobierno por parte de dos comunidades autónomas. Tanto la comunidad autónoma de Cantabria como La Rioja han

comunicado la adopción del cuadro macroeconómico subyacente a los PGE-2023, en línea con lo previsto en la normativa.

CUADRO 3. ACTIVIDAD DE EMISIÓN DE INFORMES SOBRE LOS CUADROS MACROECONÓMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LOS PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2023

Comunidad Autónoma	Informe	Anotaciones	Recomendaciones	Consejos de Buenas Prácticas
Cantabria		Asume Previsiones de los PGE 2023, pendiente de elaboración		
La Rioja		Asume Previsiones de los PGE 2023		
Andalucía	Informe 50/22 de 24 de octubre de 2022		**Recomendación transversal:** En el momento actual, resulta de especial relevancia que se especifiquen los supuestos sobre el impacto macroeconómico asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se asigna a lo largo del horizonte de previsión.	-
Aragón	Informe 46/22, de 13 de octubre de 2022			Que se incluyan previsiones de empleo en términos de personas ocupadas de Contabilidad Regional.
Comunidad Foral de Navarra	Informe 42/22 de 20 de septiembre de 2022			Que la documentación aportada y el informe correspondiente contengan una información más detallada de los supuestos y de los modelos y parámetros utilizados en sus previsiones y proyecciones macroeconómicas más allá del trimestre en curso, que deben ser públicos, siguiendo lo dispuesto en la Directiva 2011/85/UE sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.
Castilla-La Mancha	Informe 43/22 de 30 de septiembre de 22			-
Castilla y León	Informe 51/22 de 24 de octubre de 2022			1) Que se incluyan previsiones de empleo en términos de personas ocupadas de Contabilidad Regional. 2) Que la documentación aportada y el informe correspondiente contengan una información más detallada de los supuestos y de los modelos y parámetros utilizados en sus previsiones y proyecciones macroeconómicas más allá del trimestre en curso.
Extremadura	Informe 44/22, de 29 de septiembre de 2022			Que la documentación aportada y el informe correspondiente contengan una información más detallada de los supuestos y de los modelos y parámetros utilizados en sus previsiones y proyecciones macroeconómicas más allá del trimestre en curso, que deben ser públicos, siguiendo lo dispuesto en la Directiva 2011/85/UE sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

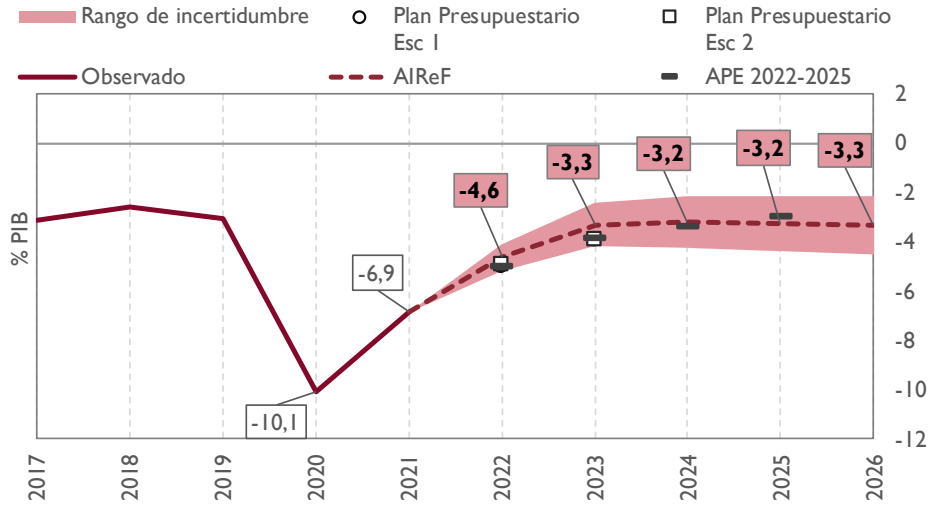
Comunidad Autónoma	Informe	Anotaciones	Recomendaciones	Consejos de Buenas Prácticas
País Vasco	Informe 47/22 de 13 de octubre de 2022			Que se incluyan previsiones de empleo en términos de personas ocupadas de Contabilidad Regional.
Galicia	Informe 48/22 de 13 de octubre de 2022			Que se incluyan previsiones de empleo en términos de personas ocupadas de Contabilidad Regional.
Canarias	-	Solicitado Informe, en trámite	-	-
Comunitat Valenciana	-	Solicitado Informe, en trámite	-	-
Illes Balears	-	Solicitado Informe, en trámite	-	-
Madrid	-	Solicitado Informe, en trámite	-	-
Asturias	-	Pendiente de solicitud	-	-
Cataluña	-	Pendiente de solicitud	-	-
Región de Murcia	-	Pendiente de solicitud	-	-

4. ANÁLISIS DEL ESCENARIO PRESUPUESTARIO 2022-2026

La AIReF prevé un déficit de las AA. PP. en 2022 del 4,6% del PIB, cuatro décimas menos que el Gobierno, con una disminución en 2023 de un 1,3% hasta un 3,3%, seis décimas por encima del Gobierno. Las previsiones de la AIReF incluyen las medidas aprobadas hasta el momento, incluidas las contenidas en el RDL 18/2022, pero no incluye la eventual prórroga de las mismas, por lo que la reducción del déficit de 1,3 puntos en 2023 dependerá de las medidas que se adopten en los siguientes meses. El Plan Presupuestario describe dos escenarios alternativos, uno que sigue en términos generales la línea de los PGE 2023 y un segundo escenario, con mayores gastos e ingresos, tanto para 2022 como para 2023, que incluye medidas adicionales en 2022 y la prórroga parcial de las medidas en 2023. No obstante, ambos escenarios dan como resultado el mismo déficit en los dos años, coincidente con las tasas de referencia del Gobierno. En contraposición, la AIReF considera que si las medidas se prorrogan habrá un impacto directo sobre el déficit, que prácticamente eliminaría la mejora prevista para 2023.

A medio plazo, la AIReF estima que el déficit se estabiliza entre 2 y 3 décimas por encima del límite del 3%. Una vez dejen de estar vigentes las medidas para paliar los efectos de la guerra con Ucrania y la crisis energética, así como las medidas temporales de ingresos, el déficit se estabiliza alrededor del 3,2% con una leve subida en 2026 hasta el 3,3%. Esto implica que, en ausencia de medidas adicionales, se agota el margen para reducir el déficit, que permanecería por encima del 3% marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AA.PP.



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario y Estimación AIReF

CUADRO 4. RECURSOS Y EMPLEOS EN % S/PIB (SIN NGEU). SENDA DE MEDIO PLAZO AIREF

	AIReF				
	2022	2023	2024	2025	2026
RECURSOS	43,0	43,5	43,0	42,6	42,5
EMPLEOS	47,6	46,8	46,2	45,8	45,8
DÉFICIT	-4,6	-3,3	-3,2	-3,2	-3,3

Fuente: AIReF

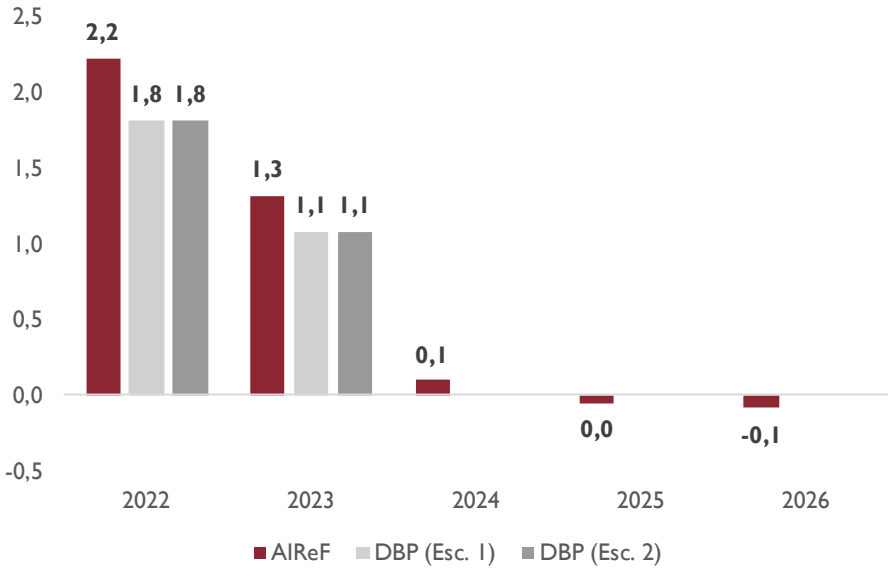
CUADRO 5. RECURSOS Y EMPLEOS EN % S/PIB (SIN NGEU). COMPARATIVA CON EL DBP

	2022			2023			Diferencias (DBP-AIReF)			
	DBP-1	DBP-2	AIReF	DBP-1	DBP-2	AIReF	2022 - 1	2022 - 2	2023 - 1	2023 - 2
RECURSOS	42,1	42,9	43,0	42,3	43,0	43,5	-0,9	-0,1	-1,2	-0,5
EMPLEOS	47,1	47,9	47,6	46,2	46,9	46,8	-0,5	0,2	-0,6	0,1
DÉFICIT	-5,0	-5,0	-4,6	-3,9	-3,9	-3,3	-0,4	-0,3	-0,6	-0,6

Fuente: Plan Presupuestario y AIReF

La AIReF espera una reducción del déficit de 2,2 puntos en 2022 y 1,3 puntos adicionales en 2023, (sin prórroga de medidas) ambas por encima de las mejoras previstas por el Gobierno. Para 2023, el Gobierno considera la misma mejora del déficit en ambos escenarios, a pesar de que uno incluye medidas y el otro no. En el caso de la AIReF, el escenario sólo incluye las medidas aprobadas hasta el momento, incluidas las aprobadas en el RDL 18/2022, y no se hace ningún supuesto de prórroga. En el caso de anunciarse nuevas medidas, la mejora del déficit del año para el que se aprueben se vería afectada en la misma magnitud que las medidas aprobadas. El escenario planteado por la AIReF considera que una vez desaparecen las medidas el déficit se estabiliza alrededor del 3,2%.

GRÁFICO 7. PREVISIÓN DE LA REDUCCIÓN ANUAL DEL DÉFICIT (% PIB)



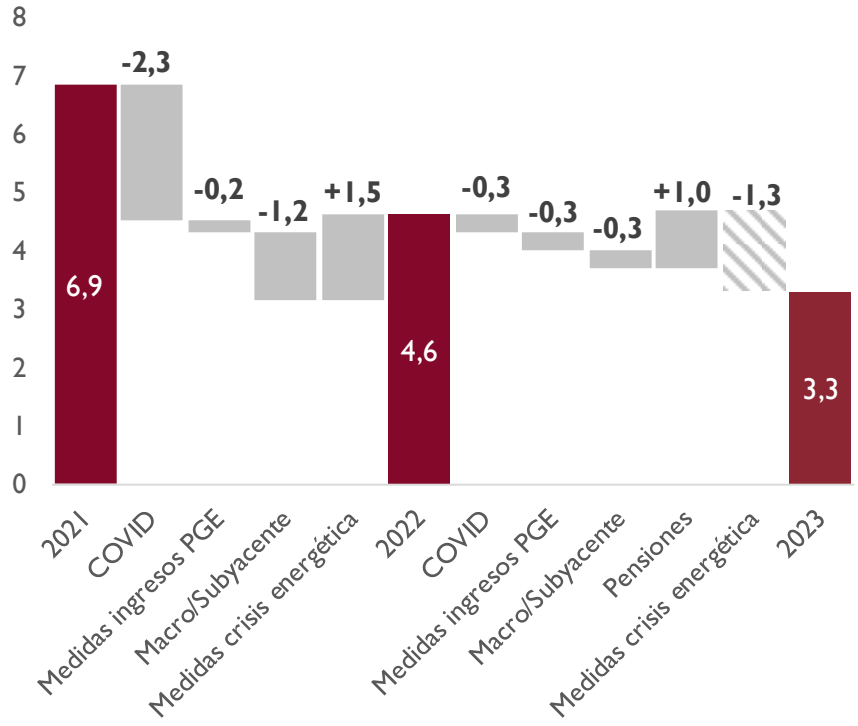
Nota: signo positivo significa una reducción del déficit

Fuente: Plan Presupuestario y AIReF

La disminución del déficit en 2022 se debe principalmente a la retirada de las medidas asociadas al COVID y a la evolución de la economía, mientras que el paquete de medidas energéticas ralentiza la mejora. La retirada de las medidas asociadas al COVID reduce el déficit en más de dos puntos, mientras que las medidas de ingresos incluidas en los PGE 2022 disminuyen el déficit dos décimas adicionales. Adicionalmente, la marcha de la economía compensada parcialmente por la evolución inercial de los gastos aporta una mejora de más de un punto de PIB. Sin embargo, el paquete de medidas aprobadas hasta la fecha aumenta el déficit en 1,5 puntos, terminando el año en un 4,6%.

La reducción del déficit de 2023 se debería principalmente a la retirada de las medidas energéticas, compensadas parcialmente por el coste de la revalorización de las pensiones con el IPC del año anterior. La retirada de las medidas asociadas al COVID-19, principalmente la Incapacidad Temporal por COVID-19, reducen el déficit en dos décimas. La evolución de los ingresos compensada por la evolución inercial de los gastos, excluyendo la revalorización de las pensiones, aporta otras cinco décimas de reducción. En sentido opuesto, la revalorización de las pensiones con el IPC del año anterior empuja el déficit un punto al alza, compensándose el efecto de los tres factores anteriores. La reducción de déficit provendría de la retirada de las medidas energéticas. En función de qué medidas se prorroguen, la disminución del déficit será mayor o menor.

GRÁFICO 8. APORTACIÓN A LA EVOLUCION DEL DÉFICIT. 2021-2023

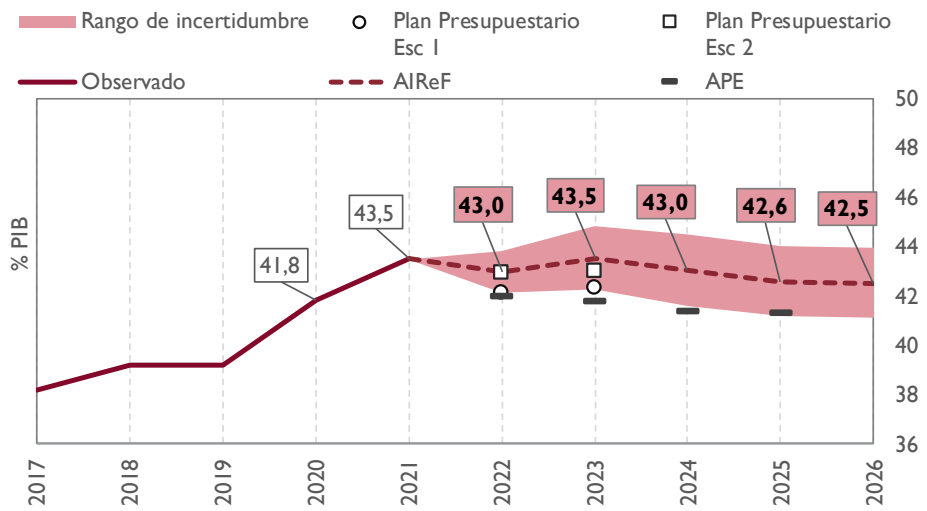


Fuente: AIReF

A partir de 2023, el déficit se mantiene estable, compensándose la retirada de las medidas temporales de ingresos con la evolución inercial de los gastos e ingresos. Mientras que la evolución de los ingresos está ligada a la marcha de la economía, la evolución inercial de los gastos estará marcada por la remisión de las tensiones inflacionistas y el retorno a las reglas fiscales. En 2025 y 2026, la subida de los intereses hace que el impacto de los factores subyacentes sea algo menor, por lo que el déficit aumenta ligeramente.

La AIReF prevé que el peso de los recursos sobre el PIB, sin incluir el PRTR, se sitúe en el 43,5% en 2023, reduciéndose el nivel durante el resto del periodo hasta un 42,5% en 2026. En 2023, el impulso de la inflación sobre el IVA, el IRPF y las cotizaciones sociales, junto con las medidas aprobadas (temporales como las nuevas prestaciones patrimoniales y el Impuesto a las Grandes Fortunas y permanentes como el Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la subida de las bases máximas de cotización), empujan el peso de los ingresos casi seis décimas al alza. Desde 2024, la reducción del crecimiento del PIB nominal, junto con la progresiva desaparición de las medidas de ingresos temporales, llevan a terminar 2026 con un peso de los ingresos del 42,5%. El peso de los recursos en 2026 seguirá siendo más de tres puntos superior al de 2019, consolidándose así parte del incremento de la recaudación observado tras la pandemia.

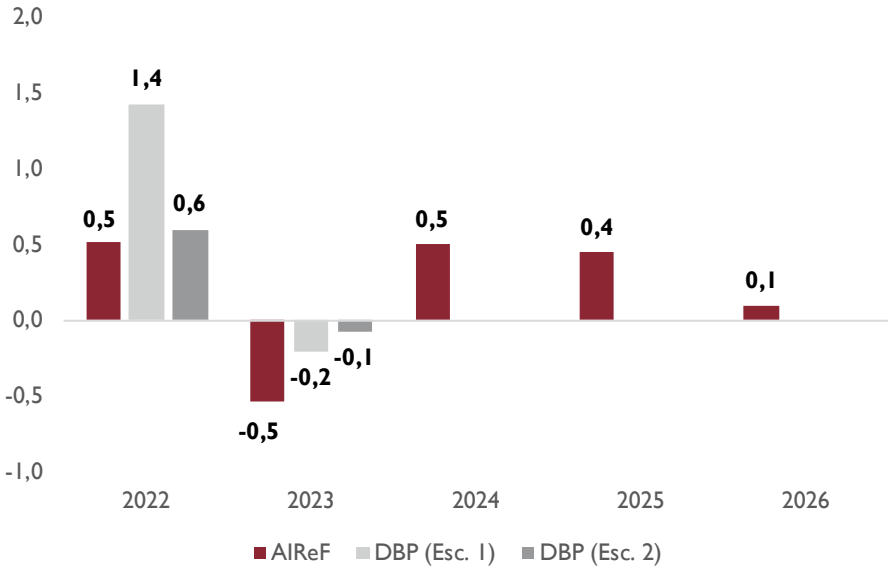
GRÁFICO 9. TOTAL AA. PP. RECURSOS (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario y Estimación AIReF

Las previsiones de ingresos del escenario 2 están en línea con las de la AIReF, mientras que las del escenario 1 son claramente inferiores, como también lo son las recogidas en los PGE. Las diferencias con el escenario 1 se deben al cierre de 2022, que la AIReF estima en un nivel del 43%, nueve décimas superior al escenario 1 y muy similar al planteado en el escenario 2. Para 2023, la AIReF espera un mayor crecimiento de los ingresos que en el escenario 1, lo que incrementa las diferencias. En cuanto al escenario 2, bajo el supuesto de prórroga de las medidas de ingresos por la crisis energética, la AIReF considera un peso de los recursos sobre el PIB alineado con el planteado por el Plan Presupuestario tanto en 2022 como en 2023.

GRÁFICO 10. PREVISIÓN DE LA REDUCCIÓN ANUAL DE LOS RECURSOS (SIN NGEU) (% PIB)



Nota: signo positivo significa una reducción de los recursos

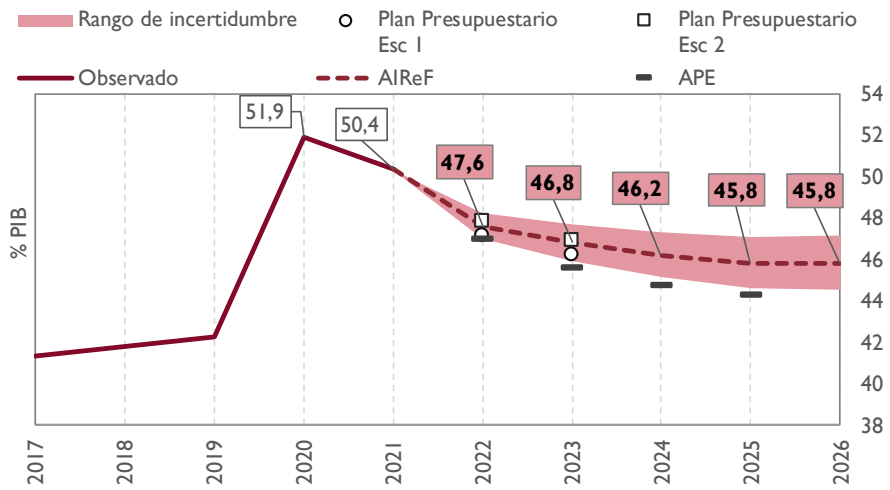
Fuente: Plan Presupuestario y AIReF

La AIReF considera que los gastos en 2023 alcanzarán un peso de 46,8% de PIB y continuarán reduciendo su peso hasta estabilizarse en el 45,8% en 2025 y 2026. En 2023 se produce un fuerte incremento del gasto por la revalorización de las pensiones con el IPC del año anterior, pero la retirada de las medidas energéticas, de materializarse, haría que el resultado final fuese de una reducción del gasto de ocho décimas. Si por el contrario se introducen prórrogas a las medidas, el gasto aumentaría, aunque se observarían mayores reducciones en el ejercicio en el que finalmente se produjera la retirada. A partir de 2024, la AIReF prevé que el retorno de las reglas fiscales nacionales y europeas contribuirá a reducir el crecimiento de los gastos. En 2024 los gastos bajan cinco décimas adicionales por la remisión de las tensiones inflacionistas y por la desaparición de medidas. En 2025 los gastos crecen a un nivel por debajo del PIB nominal, lo que lleva a una reducción adicional de su peso sobre PIB. En 2026, el aumento del gasto en intereses hace que la senda decreciente del gasto se estanque. De esta forma, en 2026, según las estimaciones de la AIRF, el peso de los gastos sobre PIB será más de tres puntos superior al de 2019, lo que supondría un incremento estructural del gasto que se refleja tanto en los componentes del consumo público como en las transferencias sociales en efectivo.

Las previsiones de la AIReF sitúan los gastos en 2023 por encima de las previsiones del Plan Presupuestario en el escenario 1 y alineados con el escenario 2. Al margen de las medidas, la AIReF estima un mayor crecimiento

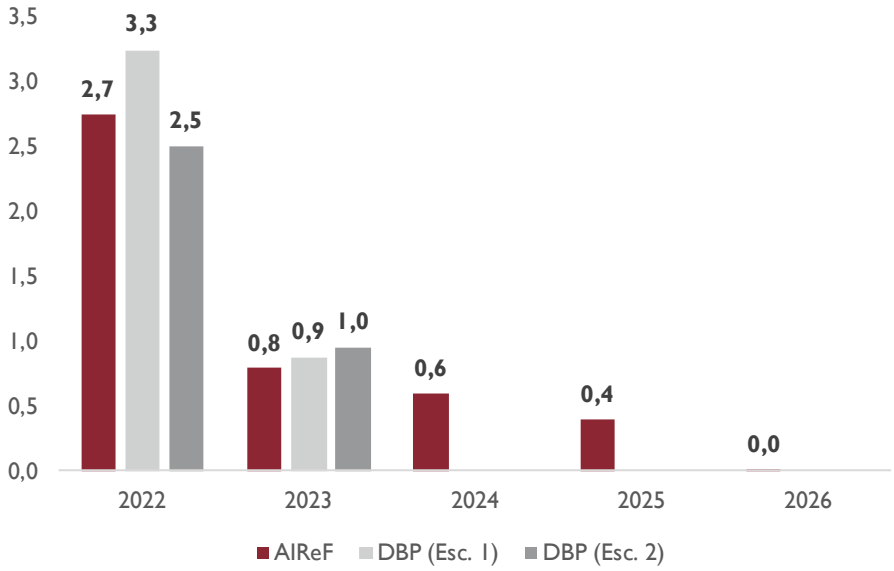
del gasto que el Plan Presupuestario en 2022 y 2023. Para 2022, estas previsiones se sitúan cinco décimas por encima del escenario 1 y dos décimas por debajo del escenario 2 e incorporan todas las medidas mencionadas en el escenario 2 del Plan Presupuestario. Para 2023, la AIReF prevé un crecimiento de los gastos del 4,2% sin la prórroga de medidas, más de medio punto por encima de lo previsto en ambos escenarios del Plan Presupuestario. Por lo tanto, sin prórroga de medidas, la AIReF espera un gasto superior en 2023 en 6 décimas al escenario 1. Esta diferencia se concentra principalmente en los componentes del consumo público y en el resto de empleos. Si añadimos un coste de prórroga de medidas de 7 décimas para permitir la comparación con el escenario 2, el gasto previsto por la AIReF se situaría en el 47,5% del PIB, también 6 décimas por encima de lo previsto en el escenario 2.

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS. TOTAL AA. PP. (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario y Estimación AIReF

GRÁFICO 12. REDUCCIÓN ANUAL DE LOS EMPLEOS (SIN NGEU) (% PIB)



Nota: signo positivo significa una reducción de los empleos

Fuente: Plan Presupuestario y AIReF

4.1. Evolución de los recursos de las Administraciones Públicas

Bajo el supuesto de la prórroga de las medidas para paliar la crisis energética durante 2023, la previsión de la AIReF para el total de recursos se alinea con el escenario 2 del Plan Presupuestario. La AIReF prevé que el peso de los recursos sobre el PIB alcance el 43,5% en 2023, 1,2 puntos de PIB por encima del escenario 1 del Plan Presupuestario y cinco décimas por encima del escenario 2. Este segundo escenario incluye la actualización de los últimos datos de recaudación disponibles para 2022, por lo que resulta más adecuado en términos comparativos respecto a los resultados obtenidos por la AIReF. El escenario 2 considera además la prórroga de las actuales medidas de ingresos introducidas para paliar el incremento de precios energéticos[5] durante la totalidad de 2023, lo que según estimaciones de la AIReF supondría una reducción de los ingresos de seis décimas de PIB hasta alcanzar el 43%, en línea con el peso previsto por el Plan Presupuestario para este escenario. Sin embargo, la estructura de recursos proyectada por la

[5] Rebajas del tipo del IVA sobre productos energéticos, rebaja del tipo del Impuesto Especial sobre la Electricidad y suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica (IVPEE).

AIReF resulta diferente, obteniendo un menor peso de los impuestos frente a un mayor peso tanto de las cotizaciones sociales como del resto de recursos.

CUADRO 6. RECURSOS EN % S/PIB (SIN PRTR) AIREF VS PLAN PRESUPUESTARIO

	2022			2023			
	DBP-1	DBP-2	AIReF	DBP-1	DBP-2	AIReF	AIReF *
RECURSOS	**42,1**	**42,9**	**43,0**	**42,3**	**43,0**	**43,5**	**43,0**
IMPUESTOS	24,4	25,3	24,9	24,8	25,5	25,5	24,9
Sobre la producción	12,2	12,6	12,3	12,2	12,3	12,7	12,1
De tipo renta	11,8	12,2	12,1	12,2	12,8	12,4	12,4
Capital	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
COTIZACIONES	13,6	13,6	13,7	13,7	13,7	13,9	13,9
Resto de recursos	4,0	4,0	4,4	3,8	3,8	4,2	4,2

* Considerando la extensión de las medidas energéticas durante la totalidad de 2023

Fuente: Plan Presupuestario y AIReF

La AIREF proyecta una ralentización del crecimiento de los recursos durante 2022-2026, situándolos en el 42,5% al final del periodo. Las previsiones de la AIReF presentan un crecimiento de los recursos en 2023 que se ralentiza durante los años siguientes, por un descenso continuado desde 2023 del peso de los impuestos y, desde 2024, también de las cotizaciones sociales. Los impuestos presentan los mayores descensos situándose en 2026 en el 24,6% del PIB, 9 décimas menos que en 2023, mientras que las cotizaciones descienden algo más de una décima, situándose en 13,7% al final del periodo. El resto de recursos vuelve a su peso PIB histórico.

CUADRO 7. RECURSOS EN % S/PIB (SIN PRTR). SENDA DE MEDIO PLAZO AIREF

	AIReF				
	2022	2023	2024	2025	2026
RECURSOS	**43,0**	**43,5**	**43,0**	**42,6**	**42,5**
IMPUESTOS	24,9	25,5	25,3	24,8	24,6
Sobre la producción	12,3	12,7	12,5	12,2	12,1
De tipo renta	12,1	12,4	12,4	12,1	12,2
Capital	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
COTIZACIONES	13,7	13,9	13,9	13,8	13,7
Resto de recursos	4,4	4,2	3,9	4,0	4,1

Fuente: AIReF

4.1.1. Impuestos sobre la producción y las importaciones

La AIReF prevé que en 2023 el peso de los impuestos sobre la producción y las importaciones se sitúe en el 12,1% en caso de incorporar la prórroga de las medidas energéticas, dos décimas por debajo del escenario 2 del Plan Presupuestario. Los principales componentes de esta rúbrica son el IVA y los

impuestos sobre los productos, entre los que destacan los impuestos especiales y el Impuesto sobre el Valor de la Producción Eléctrica, que son los impuestos afectados durante 2022 por las medidas de la crisis energética, actualmente vigentes hasta el 31/12/2022. Las estimaciones de la AIReF para esta rúbrica resultan superiores a los del escenario 1 del Plan Presupuestario en una décima durante 2022 y algo más de cuatro décimas en 2023**.** Pero, en términos comparativos con el escenario 2, al considerar la prórroga de las medidas para paliar la subida de precios energéticos, que supone seis décimas de impacto negativo sobre la totalidad de los recursos (ver apartado 4.3.2 Medidas crisis energética y guerra en Ucrania), las previsiones de la AIReF se sitúan en el 12,1%, dos décimas por debajo de lo considerado en el Plan Presupuestario.

La AIReF proyecta una aceleración de estos impuestos una vez extinguidas las actuales medidas, y una ralentización posterior de su crecimiento, situándolos en el 12,1% del PIB en 2026. El crecimiento de estos impuestos al final del periodo 2022-2026 se justifica tanto por el descenso del dinamismo del IVA, cuya proyección va ligada a la demanda nacional; como por la desaceleración del crecimiento de los impuestos especiales, en línea con la evolución del PIB real; y por la disminución del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica, ligado al progresivo descenso esperado para los precios de la electricidad.

4.1.2. Impuestos sobre la renta y patrimonio

Las previsiones de la AIReF para los impuestos sobre la renta y patrimonio resultan inferiores respecto a las consideradas en el escenario 2 del Plan Presupuestario, situándose tres décimas por debajo en 2023. Las principales partidas que componen esta rúbrica son el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de no Residentes (IRNR). Aunque las proyecciones de la AIReF resultan superiores a las establecidas en el Plan Presupuestario para el escenario 1, es el escenario 2 el que se considera comparable por contemplar la actualización de los últimos datos de recaudación, que en este caso resultan especialmente relevantes por incluir las liquidaciones de la campaña de 2021, tanto para IRPF como para el Impuesto sobre Sociedades. Esta rúbrica se verá incrementada temporalmente en 2023 y 2024 por el establecimiento del Impuesto de Solidaridad sobre las Grandes Fortunas, excluida del escenario 1, y por los gravámenes al sector energético y financiero. Asimismo, durante 2024 y 2025 y residualmente durante 2023, el Impuesto sobre Sociedades incluirá el impacto adicional por la limitación temporal a la compensación de pérdidas

(ver apartado 4.3.1Medidas de ingresos de la Administración Central incluidas en el Plan Presupuestario.), no explicitado en el escenario 1.

La AIReF prevé que el peso de los impuestos tipo renta al final del periodo 2022-2026 se situará en el 12,2% del PIB. Al final de este periodo 2022-2026, la dinámica de las proyecciones de la AIReF de las bases salariales del IRPF se ralentiza, siguiendo la tendencia de la remuneración de asalariados, aunque el peso de este impuesto seguirá siendo superior al nivel previo a la crisis. Por su parte, la base del Impuesto sobre Sociedades presenta un menor dinamismo en relación con la evolución del excedente bruto de explotación. Finalmente, la progresiva retirada de las medidas temporales de incremento de ingresos también impulsa la reducción del peso de estos impuestos.

4.1.3. Impuestos sobre el capital

La AIReF prevé que los impuestos sobre el capital se mantengan en un peso de 0,4% de PIB en 2022 y 2023, estando algo menos de una décima por debajo de los escenarios del Plan Presupuestario en 2022 y en línea con los mismos en 2023. La AIReF considera que los impuestos sobre el capital no van a verse modificados sustancialmente en el periodo de proyección, manteniendo su peso de 0,4 puntos de PIB todo el periodo.

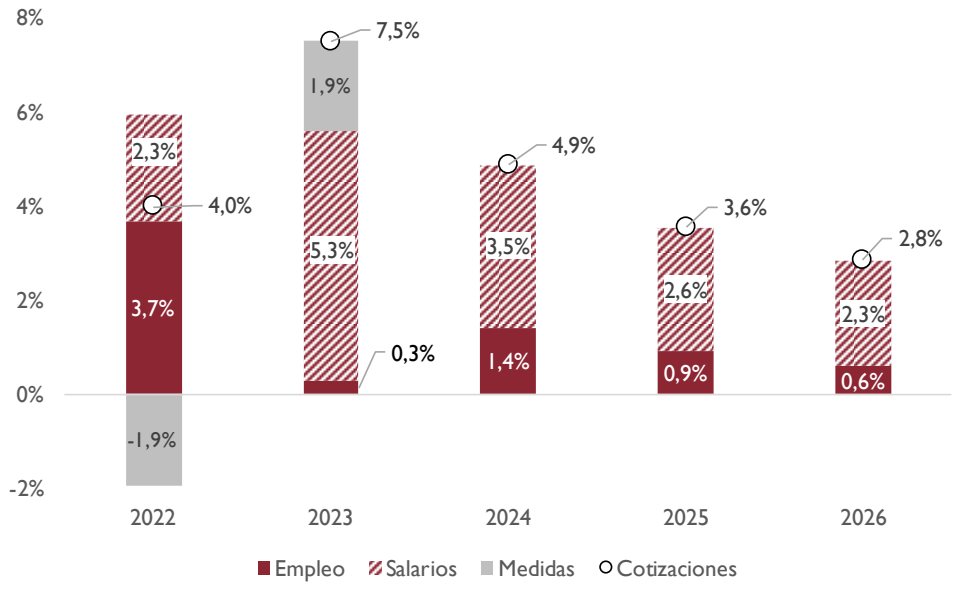
4.1.4. Cotizaciones sociales

La AIReF espera que las cotizaciones incrementen su peso sobre el PIB desde un 13,7% en 2022 a un 13,9% en 2023, dos décimas por encima de ambos escenarios del Gobierno, para luego ir reduciendo su peso hasta un 13,7% en 2026. De acuerdo con las previsiones de AIReF, en 2023 las cotizaciones incrementan en casi dos décimas su peso sobre PIB alcanzando un 13,9%, frente al 13,7% estimado en ambos escenarios del Plan Presupuestario, debido al incremento de los salarios empujados por la inflación y por el efecto de las medidas, en concreto, del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y del aumento de 8,6% de las bases máximas de cotización. Durante el resto del periodo la disminución se produce por el efecto denominador, resultado de la moderación del peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB.

La evolución positiva de los salarios es el determinante de la evolución de las cotizaciones sociales en el periodo de proyección, y, en menor instancia, el empleo y las medidas. En 2022, la paulatina desaparición de las subvenciones por exoneraciones de cotizaciones de ERTEs y autónomos empuja la tasa de crecimiento de las cotizaciones a la baja, mientras que los salarios y el empleo contribuyen positivamente al crecimiento de las mismas. En 2023 la entrada en vigor del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y del incremento de

las bases máximas de cotización, provoca que las medidas pasen a tener una contribución positiva en el crecimiento de las cotizaciones sociales, mientras que el peso del empleo, que el cuadro macroeconómico de la AIReF considera prácticamente sin variación en 2023, apenas aporta al crecimiento, siendo la subida de los salarios el factor clave del crecimiento de la rúbrica. El empleo recupera empuje en 2024, pero los salarios siguen siendo el factor determinante del crecimiento a lo largo de todo el horizonte de proyección.

GRÁFICO 13. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO (% VAR.) DE LAS COTIZACIONES SOCIALES



Fuente: AIReF

4.1.5. Resto de recursos

La AIReF prevé que el resto de recursos reduzca más de dos décimas su peso en 2023 hasta un 4,2% de PIB, 4 décimas superior al de ambos escenarios del Plan Presupuestario. La AIReF considera que la reducción de peso de esta rúbrica se debe a la retirada de los fondos REACT, esperándose que retome sus valores históricos en 2024 y lo mantenga el resto del periodo de proyección. El Plan Presupuestario considera que se alcanza el nivel de 2019 en 2022 y que el peso de la rúbrica disminuye casi 3 décimas adicionales en 2023, manteniendo una diferencia de 4 décimas con la estimación de la AIReF en ambos años.

RECUADRO 1. IMPACTO DE LA INFLACIÓN SOBRE LA RECAUDACIÓN EN 2021, 2022 Y 2023

La evolución de los precios desde finales de 2021 ha aumentado la recaudación. En concreto, el impacto sobre el IVA es directo, mientras que el impacto sobre el IRPF o las cotizaciones se producirá a través de los incrementos salariales. La AIReF estima el impacto del aumento de los precios en la recaudación de estas tres figuras aplicando a la recaudación del año anterior, libre de medidas temporales, la tasa de variación del deflactor que corresponde a cada agregado.

DEFLACTORES UTILIZADOS EN LA ESTIMACIÓN

Agregado		Deflactor	Valor 2021	Valor 2022	Valor 2023
Cotizaciones sociales		Remuneración por asalariado	-1,3	3,5	5,7
IRPF	***Salarios privados***	Remuneración por asalariado privada 2022/ IPC 2023	-1	2,6	3,9
	Salarios públicos	Aumento de los salarios públicos	1,1	3,5	3
	Pensiones	IPC	2,5	2,5	8,9
IVA		Deflactor de la demanda nacional	2,5	7,1	3,9

Los resultados del aumento de recaudación explicado por la inflación se pueden ver en la siguiente tabla:

AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN DEBIDO A LA INFLACIÓN (MILLONES €)

	Cotizaciones Sociales	IRPF	IVA	TOTAL
2021	-1.925	97	2.194	**366**
2022	5.811	2.207	7.091	**15.109**
2023	10.086	3.917	3.324	**17.326**

Fuente: Estimación AIReF

Se nota una diferencia clara entre los agregados más dependientes de las rentas del trabajo (cotizaciones e IRPF) en los que el impacto sobre la recaudación tiene un retardo respecto al momento de la subida de precios y los dependientes del consumo (IVA) en los que el impacto es directo e inmediato.

Desagregando el aumento de la recaudación del IRPF en la procedente de salarios privados, salarios públicos y pensiones, se observa que en el caso de los salarios públicos, al haberse establecido por ley una subida de menor nivel en 2023 que en 2022, el impacto será mayor en ese año. Este impacto recoge ya el efecto de la progresividad en frio, es decir, el incremento del tipo efectivo asociado al incremento de los salarios.

AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN DEL IRPF DEBIDO A LA INFLACIÓN (MILLONES €)

	IRPF salarios privados	IRPF salarios públicos	IRPF pensiones	TOTAL
2021	-414	202	309	**97**
2022	1.203	685	319	**2.207**
2023	1.980	626	1.310	**3.917**

Fuente: Estimación AIReF

Finalmente, se analiza el peso que tiene este aumento de la recaudación sobre el incremento total de cada figura, siempre libres de medidas temporales.

AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN POR LA INFLACIÓN / AUMENTO TOTAL DE LA RECAUDACIÓN

	Cotizaciones Sociales	IRPF	IVA	TOTAL
2021	-13,8%	2,0%	23,5%	**1,3%**
2022	55,3%	25,5%	60,6%	**49,0%**
2023	74,4%	64,7%	71,7%	**71,4%**

Fuente: Estimación AIReF

El peso sobre el aumento de la recaudación es creciente para todas las figuras, alcanzando un máximo en 2023.

4.2. Evolución de los empleos de las AA. PP.

La AIReF estima que los empleos sin PRTR supondrán un 47,6% del PIB en 2022 y 46,8% del PIB en 2023, por encima de lo previsto en el escenario 1 del Plan Presupuestario y en línea con el escenario 2. La AIReF prevé una caída de ocho décimas de PIB en 2023, principalmente por el aumento del gasto en 2022 originado por las medidas energéticas aprobadas sin equivalencia en 2023. El gasto tanto en 2022 como en 2023 es superior al previsto por el Gobierno en el escenario 1, que es el escenario más comparable de manera directa con las proyecciones de la AIReF dado que, en principio, se encuentra alineado con las previsiones contenidas en los PGE 2023. El

escenario 2 del Plan Presupuestario recoge nuevas medidas para 2022, que también se han incorporado a las previsiones de la AIReF, aunque con un menor coste. Además, el escenario 2 incluye la prórroga de parte de las medidas existentes para 2023 por un importe de 7 décimas del PIB. Al no disponer de información sobre la cuantía y la naturaleza de estas medidas, la AIReF no ha podido incorporarlas a sus proyecciones. Si sumamos esas décimas a la previsión de la AIReF, la estimación de gasto de AIReF para ese año es mayor que la del Gobierno. Por componentes de gasto, la AIReF espera en 2023 un menor gasto en intereses, en transferencias sociales en especie y en formación bruta de capital y, por el contrario, mayor gasto en remuneración de asalariados, consumos intermedios y en transferencias de capital.

A medio plazo, la AIReF prevé una senda descendente de los empleos hasta estabilizarse en el 45,8% del PIB en 2026. La reducción está impulsada inicialmente por la retirada de las medidas tanto asociadas al COVID como a la crisis energética. Asimismo, la vuelta a las reglas fiscales condicionará la evolución de los empleos, así como la remisión de las tensiones inflacionistas. La inflación se transmite directamente, aunque con retardo de un año, al gasto en pensiones y, de manera indirecta, sobre la remuneración de asalariados que se ha plasmado en los acuerdos con los sindicatos. Adicionalmente, también presiona al alza el coste de los bienes y servicios adquiridos por el sector público.

CUADRO 8. EMPLEOS EN % S/PIB (SIN PRTR) AIREF VS PLAN PRESUPUESTARIO (ESCENARIOS 1 Y 2)

	2022			2023		
	DBP-1	DBP-2	AIReF	DBP-1	DBP-2	AIReF
EMPLEOS	**47,1**	**47,9**	**47,6**	**46,2**	**46,9**	**46,8**
Remuneración asalariados	11,6	11,8	11,8	11,4	11,4	11,6
Consumos intermedios	5,7	5,7	5,8	5,6	5,6	5,7
Transf. sociales (en especie y en efectivo)	20,6	20,7	20,4	20,8	21,1	20,7
Intereses	2,2	2,2	2,2	2,4	2,4	2,2
Subvenciones	1,8	2,2	2,0	1,2	1,4	1,4
Formación bruta de capital	2,5	2,5	2,3	2,6	2,6	2,4
Ayudas a la inversión y otras TR cap.	0,9	0,9	1,1	0,6	0,6	0,9
Resto de empleos	1,9	1,9	2,1	1,7	1,7	1,9

Fuente: Plan Presupuestario y AIReF

CUADRO 9. EMPLEOS EN % S/PIB (SIN PRTR). SENDA DE MEDIO PLAZO AIREF

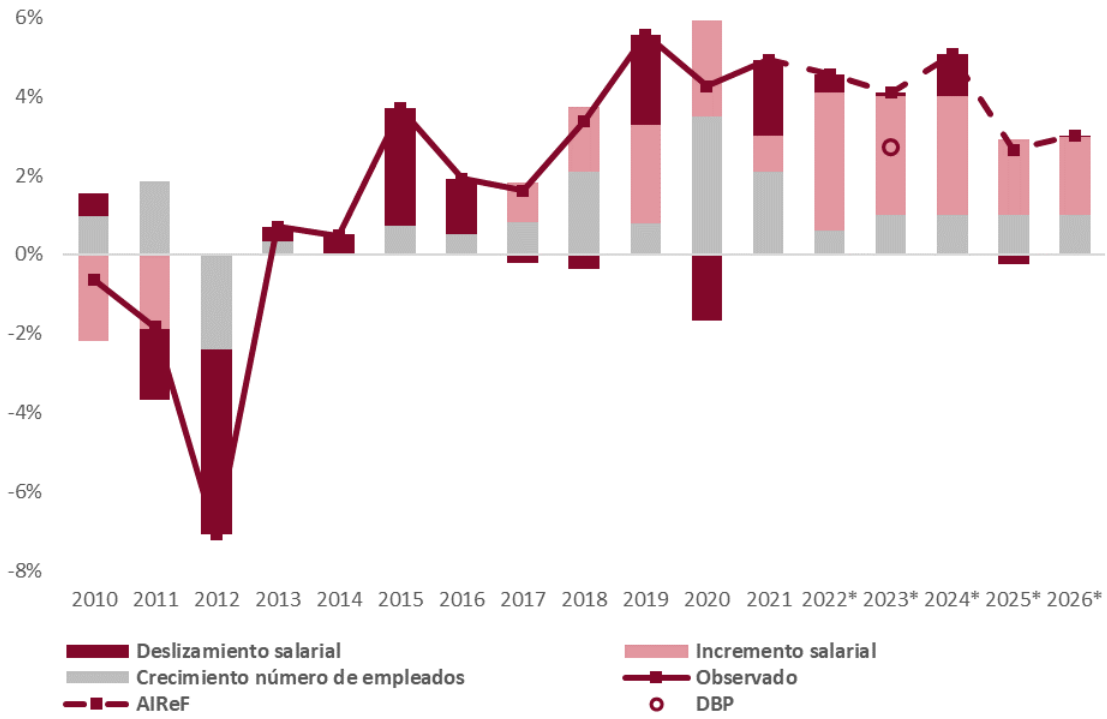
	AIReF				
	2022	2023	2024	2025	2026
EMPLEOS	**47,6**	**46,8**	**46,2**	**45,8**	**45,8**
Remuneración asalariados	11,8	11,6	11,6	11,5	11,4
Consumos intermedios	5,8	5,7	5,6	5,6	5,6
Transf. sociales en especie vía mdo.	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8
Prestaciones sociales en efectivo	17,5	17,8	17,8	17,7	17,7
Intereses	2,2	2,2	2,3	2,3	2,5
Formación bruta de capital	2,3	2,4	2,2	2,2	2,2
Subvenciones y otros gastos	5,2	4,2	3,8	3,7	3,7
CAPACIDAD O NECESIDAD FINANC.	**-4,6**	**-3,3**	**-3,2**	**-3,2**	**-3,3**

Fuente: AIReF

4.2.1. Remuneración de asalariados

La previsión de AIReF para la remuneración de asalariados es del 11,8% del PIB en 2022 y del 11,6% del PIB en 2023, dos décimas superior en ambos ejercicios a las previstas en el escenario 1 del Plan Presupuestario. La AIReF prevé una disminución de esta partida de gastos en porcentaje del PIB del 11,8% del PIB en 2022 al 11,6% en 2023, por ser el crecimiento del 4% inferior al del PIB nominal. La AIReF ha incluido para el año 2022 el incremento para todas las AA. PP. del 1,5% adicional al 2% aprobado en los PGE 2022. Para 2023, la AIReF ha considerado el incremento del 2,5% más el adicional del 0,5% condicionado al IPC cuya condición prevé que se cumpla y se pague en octubre de 2023. Sin embargo, no se ha incorporado el otro 0,5% adicional condicionado al PIB porque, en caso de cumplirse, no se pagará hasta 2024. Adicionalmente, en el ámbito autonómico y local, se ha considerado el impacto de medidas específicas que afectan, en el caso de las CC.AA., especialmente a los sectores sanitario y educativo, tales como recuperación o incremento de complementos de carrera, reducción de ratios en el ámbito educativo o aumento del número de docentes. Por último, la previsión a medio plazo es que la remuneración de asalariados experimente un mayor crecimiento por la mejora retributiva acordada por la Mesa General de Negociación de la Función Pública hasta 2024 y después modere su crecimiento. En todo caso, este crecimiento estaría por debajo de las proyecciones del PIB nominal, por lo que se estima una pérdida gradual de su peso en el PIB hasta el llegar al 11,4% en 2026.

GRÁFICO 14. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS PÚBLICOS (%)



Fuente: INE, IGAE y AIReF

La evolución de los empleados públicos se ve condicionada por la consolidación de una parte del gasto derivado de la pandemia. A partir de 2022, la AIReF asume que una parte del gasto asociado a las medidas COVID se consolida y estabiliza al final del periodo. Al margen de ello, se ha considerado una evolución en los empleados públicos en torno al 1% según el resultado de los modelos basados en la evolución del PIB y la población.

En cuanto al componente retributivo se asumen las mejoras acordadas para el periodo 2022-2024 y la revalorización de los salarios públicos con el IPC para los años 2025 y 2026. Se ha considerado en 2022 la subida salarial del 2% prevista en los PGE 2022 y las mejoras retributivas acordadas por la Mesa General de Negociación de la Función Pública para el periodo 2022-2024. Para el resto del periodo, a falta de acuerdos retributivos específicos, se ha utilizado la tasa de incremento del IPC estimada por la AIReF. Adicionalmente, se ha considerado un deslizamiento salarial que recoge el pago de los atrasos de 2023 en 2024 por el cumplimiento de la condición sobre el PIB nominal y que, a su vez, reduce el crecimiento en 2025, lo que explica el deslizamiento salarial negativo en ese ejercicio.

4.2.2. Consumos intermedios

La AIReF estima un gasto en consumos intermedios del 5,8% del PIB en 2022 y del 5,7%en 2023, superior en una décima de PIB en ambos ejercicios al escenario 1 del Plan presupuestario. Mientras que el Plan Presupuestario estima una senda descendente del gasto en consumos intermedios en 2022 y en 2023 por el menor gasto asociado a la pandemia. Por su parte, la AIReF coincide en este descenso pero estima que va a ser menor, previendo un gasto superior en una décima de PIB en ambos años respecto al escenario 1 del Plan Presupuestario. En su estimación, la AIReF considera que los consumos intermedios son una de las partidas más afectadas por la inflación. Esta partida de gasto incluye el gasto en vacunas y el antiviral para la COVID-19. Además, en 2022 incorpora gran parte del incremento para atender los gastos extraordinarios de las Fuerzas Armadas ocasionados por la guerra de Ucrania aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio y en 2023 el gasto electoral. Posteriormente, a medida que las tensiones inflacionistas remitan, el crecimiento del gasto se modera. Hasta 2026, se espera un descenso del gasto en peso de PIB, situándose en el 5,6% en dicho año.

4.2.3. Prestaciones sociales (en especie y en efectivo)

La AIReF prevé que el peso de las transferencias sociales sobre el PIB aumente en 2023 en tres décimas hasta un peso del 20,7%, similar al indicado por el escenario 1 del Plan Presupuestario y tres décimas por debajo al del escenario 2. El Plan Presupuestario ofrece de manera agregada la valoración de las transferencias sociales en especie y de las prestaciones sociales en efectivo, por lo que no resulta posible comparar las previsiones del Gobierno con las de la AIReF más que de forma conjunta. La AIReF espera que en 2022 el peso de la rúbrica se reduzca 1,5 puntos de PIB principalmente debido a la desaparición de las medidas COVID-19. En 2023 se prevé un incremento de 3 décimas lo que supone un peso de 20,7% sobre el PIB. En el escenario 1 del Plan Presupuestario el Gobierno se establece un 20,6% y un 20,8% para 2022 y 2023 respectivamente, mientras que el escenario 2 propone un nivel similar para 2022 y 4 décimas más para 2023. Desde 2024, la AIReF considera que las transferencias sociales irán reduciendo su peso paulatinamente hasta terminar en un 20,5% en 2026.

Prestaciones sociales en especie

En cuanto a las transferencias sociales en especie, la AIReF estima que se situarán en el 2,9% del PIB en 2022 y 2023, disminuyendo ligeramente su peso hasta 2026. En su estimación la AIReF contempla en el ámbito de la AC el

mayor gasto para la atención a los refugiados, cuya dotación ha aumentado a raíz de la guerra de Ucrania. En el ámbito de las CC.AA., las transferencias sociales en especie incorporan los incrementos y medidas retributivas, así como el impacto de la inflación en los conciertos sanitarios y educativos. Adicionalmente, se mantiene el aumento del gasto farmacéutico y se recoge el aumento del bono social térmico recientemente aprobado por el RDL 18/2022. En las CC. LL. persisten algunas medidas de ayudas a familias y colectivos en situación de necesidad derivadas de la crisis (primero por el COVID y después por la crisis de precios actual). Por último, la previsión a medio plazo es que este gasto disminuya ligeramente su peso en el PIB hasta situarse en el 2,8% en 2026.

Prestaciones sociales en efectivo

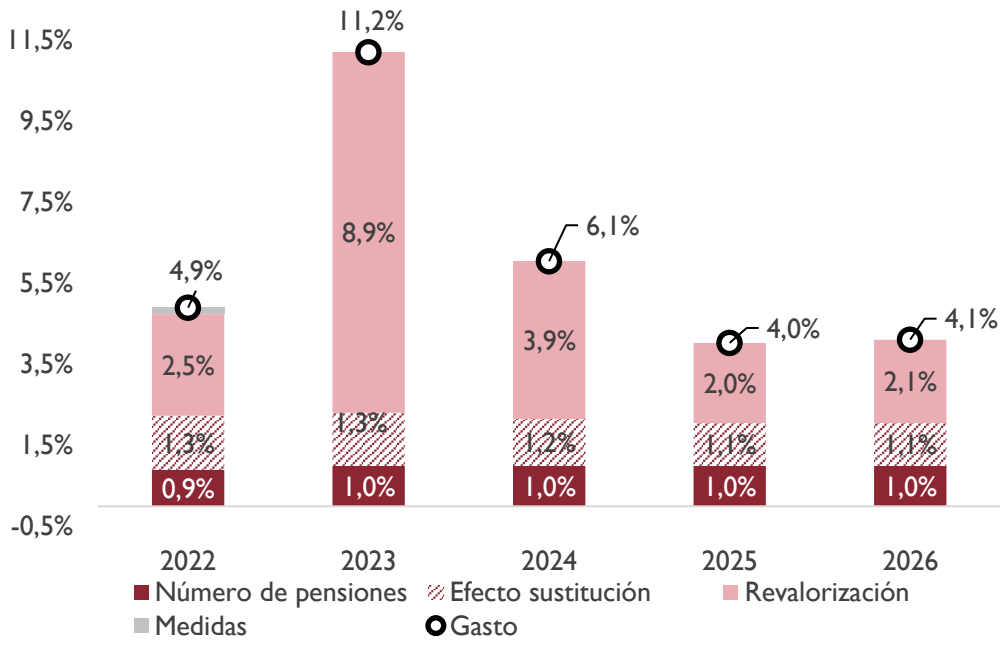
La AIReF espera que las transferencias sociales en efectivo aumenten su peso más de tres décimas en 2023 por la revalorización de las pensiones con el IPC del año anterior. Este incremento se produce tras la reducción de 1,4 puntos en 2022 por la desaparición de las medidas COVID-19, hasta alcanzar un peso de 17,8% en 2023. Las transferencias sociales en efectivo reducen su peso en 2022 por la desaparición de las medidas COVID-19, especialmente por los ERTE. En 2023, la revalorización de las pensiones dispara el gasto, mientras que la desaparición de la incapacidad temporal por COVID-19, la disminución del gasto en desempleo y el efecto denominador palian ese empuje siendo el impacto final un aumento de algo más de 3 décimas de la rúbrica.

La AIReF prevé que las transferencias sociales en efectivo durante el resto del periodo de proyección se mantengan en torno a ese valor, hasta situarse en 2026 en un 17,7% sobre el PIB. En 2024, el aumento de las pensiones con el IPC de 2023 hace que el peso de la rúbrica no disminuya, a pesar de las mejoras económicas. Desde 2025, el efecto denominador va empujando el peso de la rúbrica hacia abajo. En 2026, el nivel se mantiene 1,9 puntos por encima del nivel previo a la crisis, principalmente por el gasto en pensiones y, en menor cuantía, por las medidas estructurales en otras prestaciones como el IMV.

La AIReF estima que el gasto en pensiones aumentará un 4,9% en 2022, un 11,2% en 2023, un 6,1% en 2024, un 4,0% en 2025 y un 4,1% en 2026. La evolución del gasto en pensiones se explica por el aumento del número de pensiones, la revalorización anual de las pensiones, el efecto sustitución y las medidas aprobadas. La AIReF estima el aumento del número de pensiones y el efecto sustitución con el modelo de proyección de gasto en pensiones, y considera que la revalorización se hará con el IPC del año anterior, tal y como fija la Ley 21/2021. Se incluyen las medidas incluidas en los PGE 2022 sobre el incremento de las pensiones no contributivas y de las pensiones mínimas al

3%, así como el aumento de las pensiones no contributivas del 15%, de julio a diciembre de 2022 aprobado en el RDL 11/2022. En los PGE 2023, se estima un aumento de las pensiones del 11,4% respecto al presupuesto de 2022, mientras que en el Plan Presupuestario se especifica que la tasa de crecimiento de las pensiones será de un 9,7% respecto de la previsión de liquidación de 2022, revalorizándose con el IPC del año anterior, valorado en el 8,5% en el Plan Presupuestario.

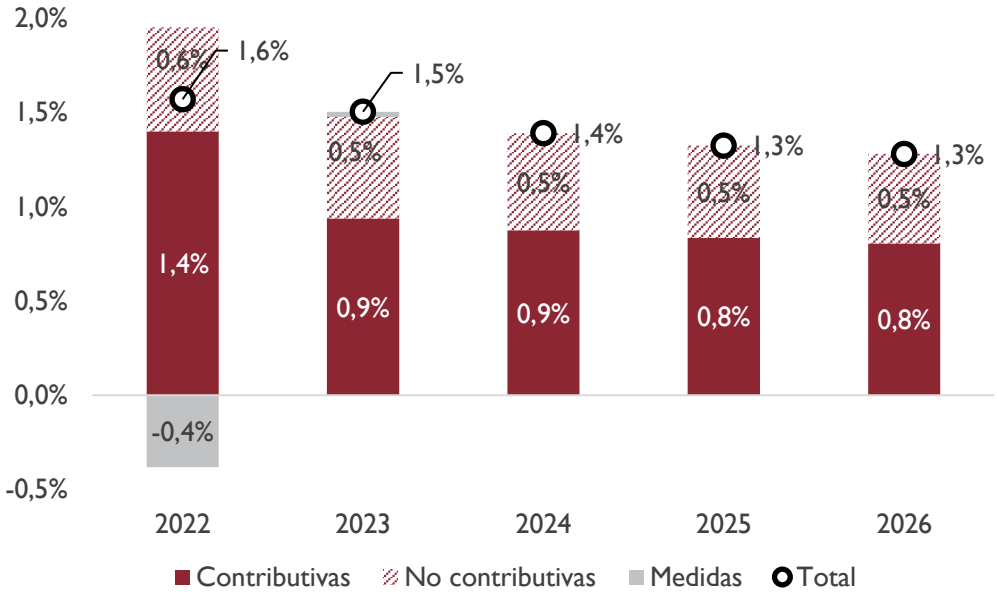
GRÁFICO 15. CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES (% VAR). PROYECCIONES AIREF



Fuente: AIReF

Las prestaciones por desempleo descienden ligeramente desde el 1,6% sobre el PIB en 2022 a un 1,5% en 2023, continuando la senda descendente hasta un 1,3% en 2026. En 2022, la desaparición de las medidas COVID reduce el peso de las prestaciones por desempleo, principalmente por los ERTE que pasan de representar un gasto de alrededor de 5.500 millones en 2021 a unos 240 millones de euros en 2022. Las medidas incluyen la subida del IPREM un 2,5% en 2022 y el coste del subsidio a mayores de 52 años. También se incluye el aumento del 3,6% del IPREM en 2023 aprobado en los PGE 2023. El peso de la rúbrica se modera durante el resto del horizonte de proyección, debido a la reducción esperada de la tasa de paro que, tras un ligero estancamiento en 2023 respecto al 2022, convergería del 12,8% al 11,5% en 2026. Las previsiones de la tasa de paro del Gobierno son algo más positivas que las de la AIReF para 2023, estando en un 12,2%.

GRÁFICO 16. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESEMPLEO % SOBRE PIB. PROYECCIONES AIREF



Fuente: AIReF

El resto de las prestaciones se estabilizan tras reducirse cuatro décimas en 2022 y una décima adicional en 2023 por la desaparición de las medidas sanitarias, pasando de un peso del 3,9% en 2023 y 3,8% el resto del periodo. La reducción se produce principalmente en 2022 debido a la casi desaparición del gasto de las medidas sanitarias, principalmente la prestación por cese de actividad. En 2023 el gasto por incapacidad laboral temporal por COVID desaparece, lo que empuja el peso una décima adicional a la baja. Por otra parte, esta rúbrica incluye el coste de financiar el Ingreso Mínimo Vital (IMV), la revalorización prevista del mismo en los PGE de 2023 del 8,5% para 2023, y la medida extraordinaria incluida en el RDL 6/2022 de incremento del 15% del IMV durante los meses de abril, mayo y junio de 2022.

4.2.4. Subvenciones

La previsión de AIReF es que el gasto en subvenciones sea del 2,0% del PIB en 2022 y del 1,4% del PIB en 2023, superior en dos décimas de PIB en ambos ejercicios respecto al escenario 1 del Plan Presupuestario. La AIReF concentra en esta rúbrica la mayoría de las medidas energéticas aprobadas en 2022, incluidas las últimas aprobadas por RDL 18/2022, de 18 de octubre (la tarifa de último recurso del gas natural y la financiación de la flexibilización del contrato de electricidad). La caída de seis décimas de PIB en 2023 se debe, principalmente, a que este año no incluye el impacto potencial de la eventual prórroga de estas medidas a excepción de la gratuidad de los títulos

multiviaje, incluida en el proyecto de PGE 2023. En todo caso, la evolución de esta partida en 2023 puede cambiar si se aprueba la prórroga de todas o parte de las medidas, lo que se contempla en el escenario 2 del Plan Presupuestario si bien actualmente no se dispone de más información. A medio plazo se estima una reducción de esta partida de gasto hasta el 1,1% del PIB en 2026, en ausencia de medidas en el horizonte temporal contemplado.

4.2.5. Intereses

La previsión del gasto de intereses de la AIReF se mantiene en el 2,2% del PIB en 2022 y 2023, lo que coincide en 2022 con los dos escenarios del Plan Presupuestario, pero es dos décimas menor en 2023. En 2022 se ha registrado un punto de inflexión en la evolución de los costes de financiación de la deuda. El escenario de bajos tipos de interés ha dado un giro brusco por las históricas subidas de tipos en un intento de ponerle freno a la inflación. Los mercados de deuda han incorporado rápidamente este escenario con subidas en lo que va de año de más de 250 puntos básicos en todos los tramos de la curva de rendimientos. Por tanto, el deterioro de las condiciones de financiación empezará paulatinamente a impactar en la evolución del servicio de la deuda, con unos intereses y unas amortizaciones que irán en aumento. Sin embargo, la AIReF considera que el incremento en porcentaje del PIB no será muy significativo en el corto plazo, amortiguado por el crecimiento esperado del PIB nominal. Sin embargo, a medio plazo, se estima un aumento del peso de esta partida, alcanzando el 2,5% del PIB en 2026.

4.2.6. Formación bruta de capital

La AIReF tiene una previsión de la formación bruta de capital, sin PRTR, del 2,3% del PIB en 2022 y del 2,4% en 2023, inferior en dos décimas de PIB, en ambos ejercicios a la del escenario 1 del Plan Presupuestario. El gasto de inversión nacional estimado por la AIReF en 2022 recoge el efecto de la ausencia de reversiones de concesiones de autopistas que sí tuvieron lugar en 2020 y 2021. Por el contrario, en 2023 se recoge un incremento de gasto militar asociado a los programas de modernización de la defensa como explicita el Plan Presupuestario. Por otra parte, como consecuencia de la implicación de los distintos niveles de administración en la gestión de los fondos del PRTR, la AIReF ha incorporado a su escenario un nivel de ejecución inferior a la media histórica del gasto de inversión de todas las administraciones públicas, dada la dificultad de absorción en el mismo año de estas inversiones más las del PRTR. A medio plazo, la previsión es que la inversión nacional minore su peso en el PIB hasta el 2,2% en 2026, por la

concurrencia con la ejecución de los fondos del PRTR y a pesar del aumento del gasto militar previsto para el periodo.

4.2.7. Transferencias de capital

Por el contrario, la estimación de la AIReF sobre el gasto en transferencias de capital es del 1,1% del PIB en 2022 y del 0,9% del PIB en 2023, superando a la del Gobierno en dos y tres décimas de PIB, respectivamente. La AIReF prevé una caída del peso de las transferencias de capital en 2023 respecto a 2022, impulsada por la reducción de las otras transferencias de capital ante la falta de previsión de posibles sentencias y el menor impacto esperado de algunas de las medidas (fallidos de avales concedidos por la COVID y por la guerra de Ucrania o por la ejecución de la línea de reestructuración de la deuda COVID). Por el contrario, esta caída se ve parcialmente compensada por el crecimiento previsto de la rúbrica de ayudas a la inversión en el ámbito de las CC. AA. por las nuevas medidas contempladas en el proyecto de PGE 2023 (Escuela 4.0, atención primaria, cultura, y otras que afectan a diversas áreas). Desde una perspectiva a medio plazo, se prevé una reducción de las transferencias de capital hasta alcanzar en 2026 el 0,7% del PIB, porcentaje que podrá verse afectado por la evolución de fallidos de los avales ICO u otras contingencias que puedan ir materializándose.

4.3. Impacto de las medidas en las cuentas de las Administraciones Públicas

Las medidas para paliar los efectos de la crisis energética suponen 1,5 puntos del PIB en 2022, pero se desconoce en qué medida serán prorrogadas en 2023. La espiral de precios motivada por la crisis energética ha llevado al Gobierno a la adopción de cuatro paquetes de medidas de ingresos y gastos aprobados durante 2022 para hacer frente a la inflación por valor estimado de 19.150 millones de euros, cuya vigencia se extiende, en su mayor parte, hasta el 31 de diciembre de 2022. El Gobierno ha anunciado la posibilidad de una prórroga para 2023 de todas o parte de estas medidas por un periodo también pendiente de definir. Esta situación desvirtúa las previsiones y el análisis de las cuentas públicas en la medida que no incluyen el mayor gasto o menor ingreso que se va a producir, aunque se desconozca por el momento su importe. Adicionalmente, no se puede excluir la adopción de nuevas medidas respecto a las de 2022. La AIReF incluye en su escenario central las medidas estructurales de ingresos aprobadas en los PGE 2022, los PGE 2023 y la Ley 7/2022, y las medidas temporales de ingresos anunciadas.

El Plan Presupuestario presenta en el escenario 2 la prórroga parcial de las medidas con un coste de 1,1 puntos del PIB. En el caso de los gastos, no se especifica qué medidas se han incluido, aunque se considera la prórroga de todas las medidas de ingresos. Por lo tanto, es posible cuantificar el impacto de la prórroga plasmada en el escenario 2. En el caso de los gastos, el impacto sería de 7 décimas por la diferencia con el escenario 1 sin medidas. En el caso de los ingresos, habría que tomar la estimación de las medidas aprobadas a lo largo de 2022 por el coste anual completo, lo que supone 6 décimas, de las cuales 2 no tendrían impacto en déficit al corresponder a la suspensión del IVPEE.

El escenario de la AIReF también incluye las medidas aprobadas para los F. S. S. para 2023, especialmente el Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la subida de las bases máximas de cotización, valoradas ambas en 2 décimas de PIB. Adicionalmente, se incluyen las medidas aprobadas en los PGE 2023, entre ellas la subida del IMV con el IPC del año anterior y la subida del IPREM un 3,6%.

El Plan Presupuestario valora en 724 millones los menores ingresos esperados en las CC. AA. por las medidas adoptadas a nivel autonómico y estatal. El Plan incorpora, entre otros elementos, la mayor recaudación esperada por el nuevo Impuesto sobre depósitos de residuos cedido/convenido a/con las CC. AA., en el que se reconoce la posibilidad de que ejerzan competencias normativas en el mismo. La mayor parte de las CC. AA. tenían ya impuestos similares, que quedarán derogados, y en los que se estima una menor capacidad recaudatoria, en general. Este elemento compensa parte de los menores ingresos derivados de otras medidas, entre las que destacan las adoptadas por las CC. AA. en años anteriores en el IRPF (incorporadas en las entregas a cuenta de 2023 y/o en la previsión de liquidación de 2021), cuantificadas en más de 500M€, las bonificaciones en el Impuesto sobre el Patrimonio, que podrían suponer 110M€, y las bonificaciones al transporte valoradas en más de 500M€.

El Plan Presupuestario también recoge medidas de las CC. LL. para 2023 con efecto negativo en el saldo, pero de escasa cuantía. Las medidas de gasto e ingreso de las CC. LL. recogidas en el Plan Presupuestario para 2023, de casi una centésima de PIB y con efecto negativo en el resultado del año, se refieren fundamentalmente a costes de personal y modificación de sus organizaciones, gastos de capital y medidas tributarias y de gestión tributaria. El impacto de estas medidas ha sido tenido en cuenta por la AIReF en sus previsiones para 2023.

4.3.1. Medidas de ingresos de la Administración Central incluidas en el Plan Presupuestario.

Las medidas de ingresos de la Administración Central incluidas en los PGE añadirán tres décimas al peso de los ingresos sobre el PIB en 2023. El impacto positivo se produce fundamentalmente por el establecimiento de los gravámenes temporales sobre los beneficios del sector financiero y energético, por el Impuesto de solidaridad a las Grandes Fortunas y, marginalmente durante 2023 por la limitación en el Impuesto sobre Sociedades a la compensación de pérdidas. También se añade el impacto positivo de las medidas estructurales aprobadas en los PGE2022[6] que incidirán en los ingresos de 2023 por ser el año en que se presentarán las liquidaciones de IRPF y del Impuesto sobre Sociedades relativas a 2022 y por la entrada en vigor del nuevo Impuesto sobre Plásticos de un solo uso a partir del 01/01/2023[7]. En sentido contrario, las nuevas medidas adoptadas en el proyecto de Presupuestos de 2023 minorarán los ingresos de IRPF por el aumento de la reducción de los rendimientos del trabajo y del mínimo de tributación y, levemente, por la rebaja al 5% del tipo de IVA en productos de higiene femenina. También se incorpora en este informe el impacto del aumento de la deducción por maternidad incluido en el Plan Presupuestario.

En su conjunto, las medidas temporales de ingresos alcanzarán su impacto máximo en 2024 y se extinguirán en 2026. Cabe destacar el carácter temporal de aquellas medidas que más contribuirán al incremento de ingresos. En particular, el establecimiento de prestaciones patrimoniales a entidades financieras y a sociedades energéticas añadirá 3.500 millones de euros a la recaudación de los años 2023 y 2024. Por su parte, se desplaza a 2024 y 2025 el grueso del impacto de la limitación a la compensación de pérdidas en el Impuesto sobre Sociedades, por ser los años en los que se presentarán las liquidaciones correspondientes a 2023 y 2024, si bien la AIReF actualiza su valoración del impacto respecto a su informe anterior considerando en 2023 parte del impacto asociado a los pagos fraccionados correspondientes al ejercicio, de acuerdo con la cuantificación anunciada en el Plan Presupuestario. Respecto al nuevo Impuesto de Solidaridad de Grandes Fortunas, al no estar recogido en la Ley PGE23, y bajo el fundamento del anuncio de su entrada en vigor el 1-1-2023, la AIReF consideró en su

[6] Medidas adoptadas en los PGE 2022:
- IRPF: Reducción del límite de aportación a planes de pensiones de 2.000 a 1.000€
- IS: Establecimiento de tipo mínimo al 15% sobre la base imponible y reducción al 40% de la bonificación al régimen de arrendamiento de viviendas.

[7] El nuevo Impuesto sobre Plásticos de un solo uso comienza a devengar en enero de 2023, con efecto inicial sobre la caja de abril de ese mismo año.

Informe sobre los Presupuestos Generales del Estado 2023 que su recaudación se produciría en 2024. Sin embargo, este gravamen sí está contemplado en el Plan Presupuestario, recogiéndose su impacto en 2023 y 2024, de lo que se deduce que se aprobará con efectos anteriores al 31/12/2022. Pese a que el año de entrada en vigor dependerá de la tramitación parlamentaria, la AIReF valora su impacto en 1.270 y 1.370 millones de euros durante 2023 y 2024 respectivamente, basándose en los datos publicados por la AEAT sobre bonificaciones correspondientes al devengo de 2020 y teniendo en cuenta las CC. AA. que a esa fecha tienen bonificaciones autonómicas.

CUADRO 10. MEDIDAS DE INGRESOS INCLUIDAS EN EL PLAN PRESUPUESTARIO: ESTIMACIÓN AIREF EN TÉRMINOS DE CAJA

Medidas de ingresos en términos de caja: Estimación AIReF Impacto total anual									
Medida	Origen	2023		2024		2025		2026	
		M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB
Medidas estructurales de ingresos		**-685**	**0,0**	**-1.506**	**-0,1**	**-1.506**	**-0,1**	**-1.506**	**-0,1**
IRPF		**-1.363**	**-0,1**	**-1.986**	**-0,1**	**-1.986**	**-0,1**	**-1.986**	**-0,1**
Reducción límite aportación a planes pensiones de 2.000 a 1.500.	PGE22	149	0,0	149	0,0	149	0,0	149	0,0
Aumento de gravamen en las rentas del capital	PGE23	0	0,0	204	0,0	204	0,0	204	0,0
Aumento reducción rendimientos del trab. y mínimo de tributación.	PGE23	-1.290	-0,1	-1.881	-0,1	-1.881	-0,1	-1.881	-0,1
Rebaja rendimiento módulos y aumento reducción gastos ded.	PGE23	0	0,0	-184	0,0	-184	0,0	-184	0,0
Ampliación de la deducción por maternidad	DBP23	-222	0,0	-274	0,0	-274	0,0	-274	0,0
Impuesto sobre Sociedades		**421**	**0,0**	**129**	**0,0**	**129**	**0,0**	**129**	**0,0**
Establecimiento tipo mínimo 15% sobre la base imponible.	PGE22	400	0,0	400	0,0	400	0,0	400	0,0
Reducción al 40% bonificación régimen arrend. viviendas.	PGE22	21	0,0	21	0,0	21	0,0	21	0,0
Rebaja del tipo para pequeñas empresas	PGE23	0	0,0	-292	0,0	-292	0,0	-292	0,0
IVA		**-24**	**0,0**	**-24**	**0,0**	**-24**	**0,0**	**-24**	**0,0**
Rebaja tipo al 5% en productos higiene femenina	PGE23	-24	0,0	-24	0,0	-24	0,0	-24	0,0
OTROS		**282**	**0,0**	**375**	**0,0**	**375**	**0,0**	**375**	**0,0**
Impuesto sobre Plásticos de un solo uso.	Ley 7/2022	282	0,0	375	0,0	375	0,0	375	0,0
Medidas temporales de ingresos		**4.964**	**0,4**	**7.210**	**0,5**	**2.115**	**0,1**	**-39**	**0,0**
IRPF		**-50**	**0,0**	**-99**	**0,0**	**-80**	**0,0**	**-39**	**0,0**
Deducciones por rehabilitación de vivienda.	RDL 19/2021	-50	0,0	-99	0,0	-80	0,0	-39	0,0
IS		**244**	**0,0**	**2.439**	**0,2**	**2.195**	**0,1**	**0**	**0,0**
Limitación compensación de pérdidas en grupos consolidados.	PGE23	244	0,0	2.439	0,2	2.195	0,1	0	0,0
OTROS		**4.770**	**0,3**	**4.870**	**0,3**	**0**	**0,0**	**0**	**0,0**
Prestación Patrimonial Entidades Financieras	En trámite	1.500	0,1	1.500	0,1	0	0,0	0	0,0
Prestación Patrimonial Sociedades Energéticas	En trámite	2.000	0,1	2.000	0,1	0	0,0	0	0,0
Gravamen solidaridad grandes fortunas	En trámite	1.270	0,1	1.370	0,1	0	0,0	0	0,0
TOTAL		**4.279**	**0,3**	**5.704**	**0,4**	**609**	**0,0**	**-1.545**	**-0,1**

Fuente: Gobierno y estimaciones AIReF

4.3.2. Medidas crisis energética y guerra en Ucrania

La AIReF estima el impacto total de las medidas del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Rusia, incluyendo las aprobadas en el RDL 18/2022 de 18 de octubre, en 1,5% del

PIB para 2022. El impacto considerado por AIReF de las medidas contra la crisis energética derivada de la guerra de Rusia recoge las incluidas en los cuatro RDL aprobados hasta el momento a tal efecto, esto es, el RDL 6/2022 de 29 de marzo, el RDL 11/2022 de 25 de junio, el RDL 14/2022 de 1 de agosto, y el RDL 18/2022 de 18 de octubre. La última norma aprobada supone un impacto presupuestario de casi tres décimas de PIB adicionales**.**

Las nuevas medidas aprobadas el pasado 18 de octubre forman parte de la aplicación del "Plan+seguridad para tu energía (+SE)", y añadirán un mayor gasto de más de 3.500M de euros para este año. De entre estas medidas destaca por su importe la transferencia a la CNMC en compensación por la prórroga de la aplicación de la limitación de la tarifa de último recurso hasta finales de 2023 y la posibilidad de que las comunidades de propietarios que se acojan a esta tarifa, que ascenderá a 3.000 millones de euros. Adicionalmente, se aprobó una mejora de las condiciones del Bono Social Término, que tendrá un impacto para 2022 de 453 millones en total, 228 millones de los cuales ya están incluidos en los PGE de 2022. Finalmente, se hará una nueva transferencia a la CNMC para compensar una flexibilización temporal de los contratos de suministro de energía eléctrica, por otros casi 200 millones de euros.

Aunque para 2023 el Gobierno no ha especificado en el Plan Presupuestario las medidas consideradas en su escenario 2, la AIReF estima el impacto de las ya aprobadas en décima y media de PIB. Dentro de las medidas consideradas con impacto el año que viene se encuentra la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2022 de la bonificación del precio del combustible, con un coste residual de casi 600 millones de euros para 2023. Además, se incluye la gratuidad en los abonos de transporte de cercanías, rodalíes y media distancia de Renfe, con un impacto de casi 700M de euros; la medida de refuerzo de la protección ofrecida por el Bono Social Térmico, que asciende para todo el año a 453M; y una transferencia a la CNMC para compensar la flexibilización de los contratos energéticos de empresas y autónomos, con un coste de cerca de 200 millones de euros.

Respecto a los recursos, las medidas adoptadas para paliar los precios energéticos supondrán una reducción de ingresos de unos 4.000 millones de euros al cierre de 2022 en términos de contabilidad nacional. Al igual que ocurre con los gastos, estas medidas tienen una vocación temporal, establecida hasta el 31/12/2022. Durante 2022 se han aplicado rebajas del tipo del IVA sobre productos energéticos y la rebaja del tipo del Impuesto Especial sobre la Electricidad. En el caso del IVA, las medidas han intensificado su efecto a lo largo del año, con la ampliación de la reducción del tipo de la electricidad del 10% al 5% desde julio de 2022 y la aprobación

de la rebaja del tipo del gas natural, leña y pellets desde septiembre. En su conjunto, las rebajas del IVA al cierre de 2022 supondrán una reducción de ingresos en términos de contabilidad nacional de unos 2.100 millones de euros. La AIReF estima que prorrogar un año adicional las actuales rebajas del IVA sobre productos energéticos tendría un impacto negativo de algo más de 3.100 millones de euros sobre los ingresos de 2023. Respecto a la rebaja del tipo del Impuesto Especial de la Electricidad (del 5% al 0,5%), minorará los ingresos de 2022 en casi 2.000 millones de euros, con un efecto similar en caso de prorrogarse a 2023, si bien parte de sus efectos se trasladaría a 2024.

CUADRO 11. IMPACTO MEDIDAS EN RESPUESTA A LA CRISIS ENERGÉTICAS EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL: ESTIMACIÓN AIREF

Impacto en términos de Contabilidad Nacional (millones €)	Medidas hasta 31-dic-2022	Ampliación hasta 31-dic-2023
	2022	2023 (*)
Medidas de Ingresos (vigentes hasta 31/12/2022)	**-4.051**	**-160**
IVA: Reducción al 10% tipo electricidad (RDL 12, 17 y 29 /2021 y 6/2022) y al 5% desde julio (RDL 11/2022)	-1.955	
Reducción al 5% tipo gas (RDL 17/2022)	-151	
IIEE: Reducción tipo electricidad (RDL 17, 29/2021 y 6/2022)	-1.944	-160
Medidas de Gastos	**15.099**	**1.876**
Bonificación al carburante	4.531	576
Ayudas sectoriales	4.122	187
Ayudas directas a particulares	540	
Resto de ayudas a particulares	4.706	1.113
Ayudas a refugiados	1.200	
TOTAL	**-19.150**	**-2.036**
TOTAL (%PIB)	**-1,5**	**-0,1**
Otras (vigentes hasta 31/12/2022)		(*)
IVPEE: Suspensión (RDL 12, 17, 29/2021 y 6/2022)	-3.780	-784

(*) Ingresos correspondientes al devengo de 2022

Fuente: Gobierno y estimaciones AIReF

La suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción Eléctrica (IVPEE) hasta final de 2022 supone una reducción de ingresos de unos 3.800 millones de euros. La suspensión del IVPEE se aplica desde el tercer trimestre de 2021

hasta el 31/12/2022. El incremento de los precios de la electricidad implica que los ingresos por esta figura habrían pasado de unos 300 a unos 1.000 millones por trimestre, por lo que la AIReF valora su impacto durante 2022 en 3.780 millones de euros, y su posible prórroga a 2023 en 3.823 millones, si bien, parte del impacto de cada año corresponden a la suspensión del año previo por trasladarse el ingreso del cuarto trimestre a la caja del primer trimestre del año siguiente. Cabe señalar que los ingresos del IVPEE están afectados a la transferencia desde el presupuesto de la Secretaría de Estado de Energía a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), con un efecto neutral sobre el déficit. No obstante, en 2022 ha generado un impacto negativo de unos 1.300 millones, por realizarse la transferencia a pesar de estar suspendido el impuesto. Para 2023, las previsiones de la AIReF sobre el IVPEE asumen de nuevo neutralidad sobre el déficit.

4.4. Análisis por subsectores

La AIReF para 2023 prevé un nivel del déficit y una composición por subsectores distinta a la presentada en el Plan Presupuestario, aunque en ambas la Administración Central soporta el mayor peso del déficit. La mayor discrepancia entre ambos escenarios se produce en el nivel de déficit esperado para el año 2023, seis décimas mayor en el caso del Plan Presupuestario. En 2022 la distribución del déficit por subsectores es similar, pero en 2023 hay diferencias sustanciales, considerando la AIReF que las administraciones territoriales aportan un superávit de cuatro décimas frente al déficit de dos décimas del Plan Presupuestario. Las diferencias en la estimación del déficit de la A. C. y de los F. S. S. son en sentido contrario, mientras para la A. C. la estimación de la AIReF es tres décimas más positiva que la del Plan Presupuestario, en el caso de los F. S. S. la AIReF considera un déficit dos décimas superior al estimado en el Plan.

CUADRO 12. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT POR SUBSECTORES AIREF VS PLAN PRESUPUESTARIO (% PIB)

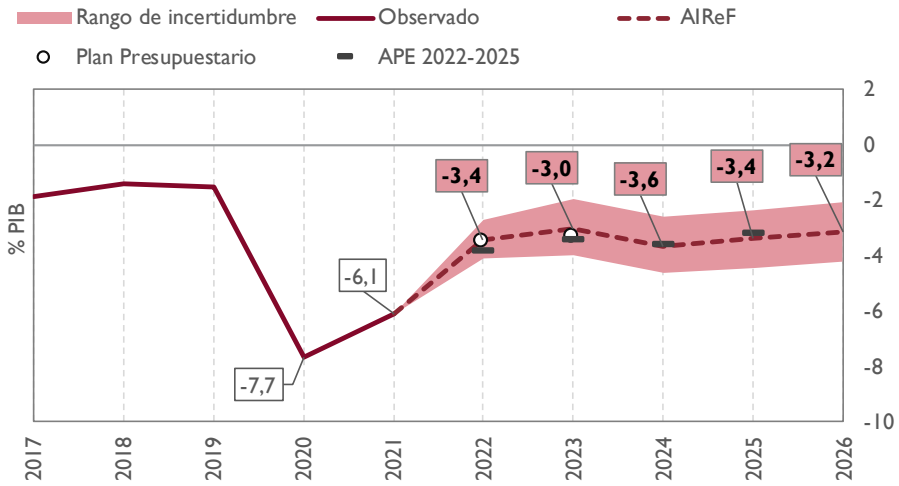
	AIReF					PLAN PRESUPUESTARIO	
	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023
AA.PP.	**-4,6**	**-3,3**	**-3,2**	**-3,2**	**-3,3**	**-5,0**	**-3,9**
AC	-3,4	-3,0	-3,6	-3,4	-3,2	-3,5	-3,3
FSS	-0,5	-0,7	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
CC.AA.	-1,0	-0,1	0,4	0,2	0,0	-1,0	-0,3
CC.LL.	0,2	0,5	0,6	0,4	0,3	0,1	0,1

Fuente: Plan Presupuestario y AIReF

La AIReF prevé un déficit de la Administración Central del 3,4% del PIB en 2022 que se reduce a un 3% en 2023, frente al 3,5% y el 3,3% del Plan Presupuestario. El déficit previsto por la AIReF en 2023 es menor en tres

décimas al 3,3% del PIB contemplado en el Plan Presupuestario y también es menor en dos décimas al 3,2% del PIB fijado como la tasa de referencia por Consejo de Ministros del 26 de julio de 2022. Para el medio plazo, según estimaciones de la AIReF, el déficit de la A. C. aumenta en 2024 y se modera desde entonces hasta un 3,2% en 2026.

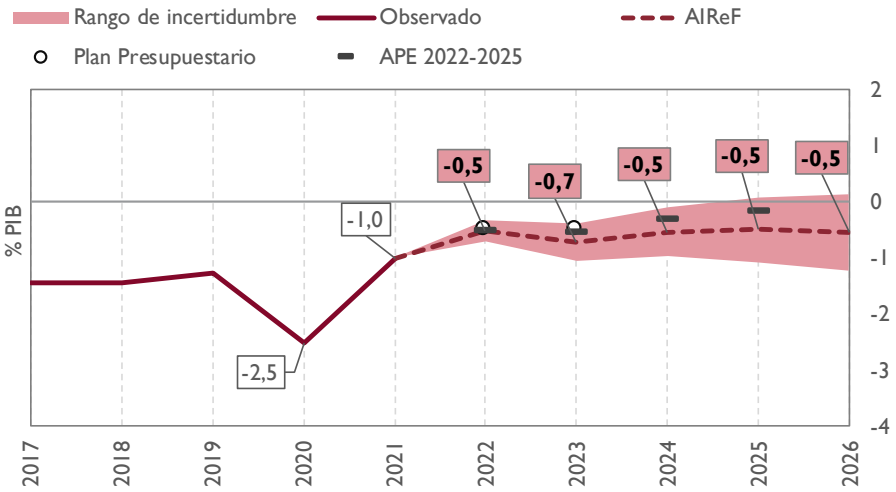
GRÁFICO 17. ADMINISTRACIÓN CENTRAL. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario, Actualización del programa de Estabilidad (APE) y Estimación AIReF

La estimación de la AIReF del saldo de los F. S. S. es 0,5% en 2022, similar a la del Gobierno, mientras que en 2023 el Plan Presupuestario mantiene el déficit en el 0,5 mientras la AIReF lo eleva a un 0,7%, que en 2024 vuelve a reducirse a 0,5%, nivel que se mantiene hasta 2026. La AIReF considera que el coste de aumentar las pensiones con el IPC de 2022 (un 8,9% en el último escenario macroeconómico) empuja el déficit de los F. S. S. al alza. La reducción del gasto en desempleo, la eliminación del gasto en Incapacidad Temporal por COVID-19, la introducción del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y el aumento de las bases máximas de cotización compensan parcialmente esa subida, siendo el efecto total sobre el déficit 2 décimas.

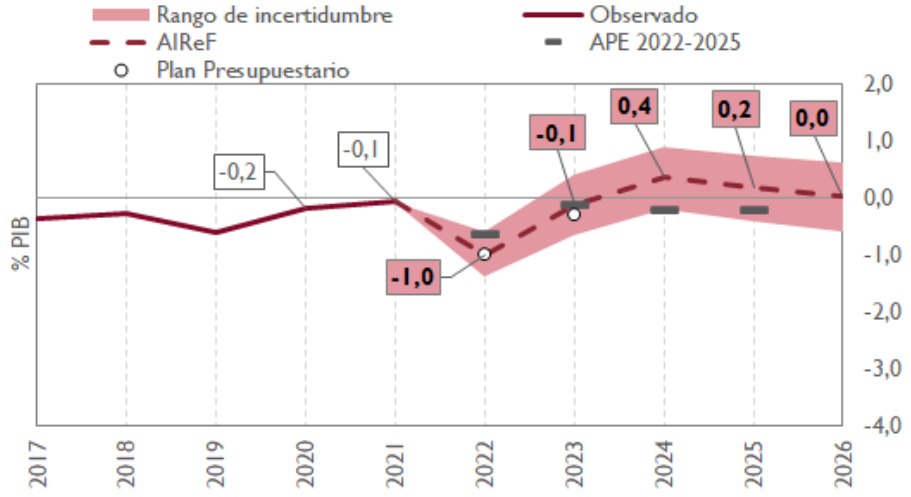
GRÁFICO 18. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CAP/NEC DE FINANCIACIÓN (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario, Actualización del programa de Estabilidad (APE) y Estimación AIReF

La AIReF prevé un déficit de las CC. AA. del 1% del PIB en 2022, similar al previsto en el Plan Presupuestario, que se reduce a un 0,1% en 2023, frente al 0,3% del Plan. El déficit estimado por la AIReF en 2023 para las CC. AA. es menor en dos décimas al contemplado en el Plan Presupuestario. Para el medio plazo, según estimaciones de la AIReF, el saldo de las CC. AA. mejora sustancialmente en 2024 y se reduce progresivamente hasta alcanzar el equilibrio en 2026. Este perfil está condicionado en gran parte por las liquidaciones del sistema de financiación, que se estiman excepcionalmente cuantiosas en 2024 y se irían normalizando en los ejercicios siguientes.

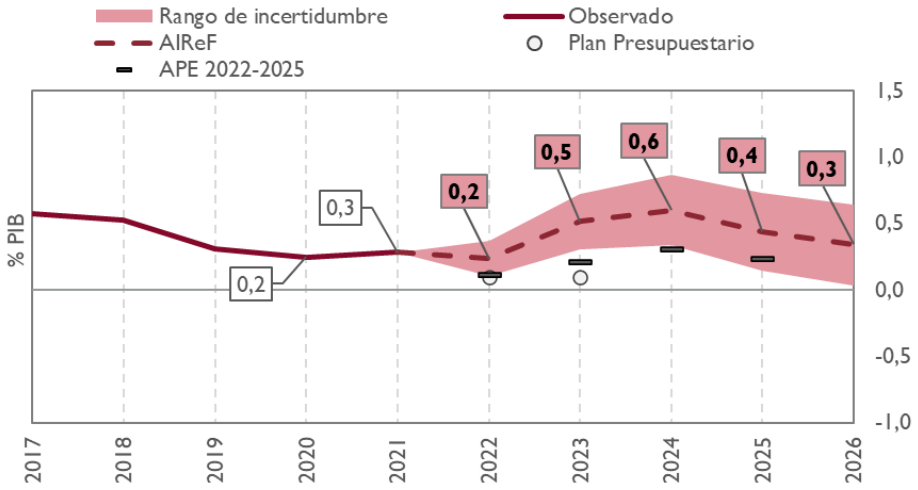
GRÁFICO 19. SUBSECTOR CC. AA. CAP/NEC DE FINANCIACIÓN (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario, Actualización del programa de Estabilidad (APE) y Estimación AIReF

En el caso de las CC. LL. la AIReF estima en el medio plazo una subida de una décima del superávit en 2024 respecto al de 2023 que se irá reduciendo hasta alcanzar un 0,3% del PIB en 2026. Al igual que en 2023, el año 2024 se verá influido por la compensación de la devolución del plazo correspondiente a dicho año de la liquidación negativa de 2020, ya imputada en su totalidad a 2022 (recuadro 2 Impacto de la liquidación del sistema de financiación de 2020 en la capacidad/necesidad de financiación de las CC. AA. y CC. LL.). Además, se producirá una liquidación cuantiosa del sistema de financiación correspondiente a 2022 como consecuencia del incremento que se está produciendo en la recaudación y que no ha sido tenido en cuenta en la determinación de las entregas a cuenta. Ambos efectos harán que el superávit de 2024 se estime en un 0,6%. A partir de dicho año, sin el efecto de esas compensaciones y con unas liquidaciones del sistema en cuantías menos coyunturales harán que el superávit se vaya reduciendo hasta llegar al 0,3%.

GRÁFICO 20. SUBSECTOR CC. LL. CAP/NEC DE FINANCIACIÓN (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario, Actualización del programa de Estabilidad (APE) y Estimación AIReF

RECUADRO 2. Impacto de la liquidación del sistema de financiación de 2020 en la capacidad/necesidad de financiación de las CC. AA. y CC. LL.

Como consecuencia de que las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación que se pagaron a las CC. AA. y CC. LL. en el año 2020 sin tener en cuenta el resultado sobre los ingresos tributarios de la COVID-19, la liquidación correspondiente a dicho año, que se ha practicado en julio de este año, ha resultado negativa (a favor del Estado) en la totalidad de CC. AA, a excepción de la C. Valenciana, Illes Balears y Canarias y en la inmensa mayoría de las CC. LL.

Así, las CC. AA. con liquidación negativa tienen que devolver al Estado 4.404 millones de euros y las CC. LL. 3.141 millones de euros.

De acuerdo con lo establecido en la normativa que regula el sistema de financiación de las AA.TT., las liquidaciones se tienen que pagar o ingresar en el momento en que se practican. Igualmente, según los criterios del SEC, en contabilidad nacional han de aplicarse al ejercicio en que su importe es conocido, con independencia de su aplazamiento o fraccionamiento.

Sin embargo, como excepción, en el caso de las CC. LL. y para la liquidación correspondiente a la participación en los ingresos del Estado, en la Ley de PGE para 2022 se estableció que éstas deben devolverla en un plazo máximo de 3 años, mediante retenciones trimestrales en las entregas a cuenta por importe del 25% de dicha entrega (o un importe mayor si es que no pudieran devolverla en tres años).

También se estableció en dicha ley, para ambos subsectores que, para que no les impactara en sus cuentas públicas, el Estado iba a satisfacerles una compensación con cargo a su presupuesto de gastos, por el importe íntegro de la devolución del año. Igualmente, en el caso de las CC.LL., en el proyecto de ley de PGE 2023 se establece la misma disposición aplicable a la devolución del año 2023.

Por tanto, tanto en términos presupuestarios como en contabilidad nacional, la repercusión de la indicada liquidación va a ser diferente en CC. AA. y en CC.LL., tal y como se aprecia en el cuadro siguiente.

En el caso de las CC. LL. y, como consecuencia de que, en el año 2022, según establece la Ley de PGE 2022, las operaciones contables van a realizarse en el último trimestre del año, la devolución en este año será de toda la liquidación negativa de los impuestos cedidos y de solo una parte de la liquidación negativa de la participación en ingresos equivalente al

importe del 25% de una entrega mensual. En el 2023 devolverían la parte de la liquidación negativa de la participación en ingresos equivalente a una entrega mensual del año (25% en cada trimestre) y para el 2024 quedaría el importe restante.

EFECTO DE LA LIQUIDACIÓN NEGATIVA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN (MILLONES €)

CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA				
	CCAA	CCLL		
	2022	2022	2023	2024
Devolución Liquidación	-4.404	-732	-1.682	-727
Ingresos compensación	4.404	732	1.682	727
	0	0	0	0

CONTABILIDAD NACIONAL				
	CCAA	CCLL		
	2022	2022	2023	2024
IRPF	-271			
Empleos de transferencias a AGE	-4.133	-3.141		
Ingresos Transferencias de AGE	4.404	732	1.682	727
Impacto en CN	0	-2.409	1.682	727

Fuente: MINHAFP y estimación AIReF

Según se ha indicado, por tanto, en CC. AA. en contabilidad nacional no tiene ningún impacto la liquidación negativa que se compensa, dado que la compensación se ingresa en el mismo año en que la liquidación se imputa a contabilidad nacional.

Sin embargo, en las CC.LL., según datos estimados por AIReF, impacta en el superávit del subsector disminuyéndolo en 2022 en 2.409 millones de euros y aumentándolo en 2023 en 1.682 y en 727 millones en 2024, como consecuencia de que el ingreso que van a recibir como transferencias de la AGE, compensa una devolución de liquidación que ya se registró en contabilidad nacional en 2022.

En el caso de las CC. LL que se analizan individualmente, todas ellas con liquidación negativa, ninguna entidad ha imputado en sus previsiones el efecto de esta liquidación negativa, ni en 2022, ni en 2023, salvo los ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Palma y Valladolid, así como la Diputación de Valencia. Se estima por la AIReF que la imputación a 2022 de esta liquidación negativa a este grupo de entidades será de 800 millones de euros. En 2023 se estima un efecto positivo en el grupo de más de 500 millones y en 2024 de la mitad de dicho importe.

5. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1. Análisis del subsector

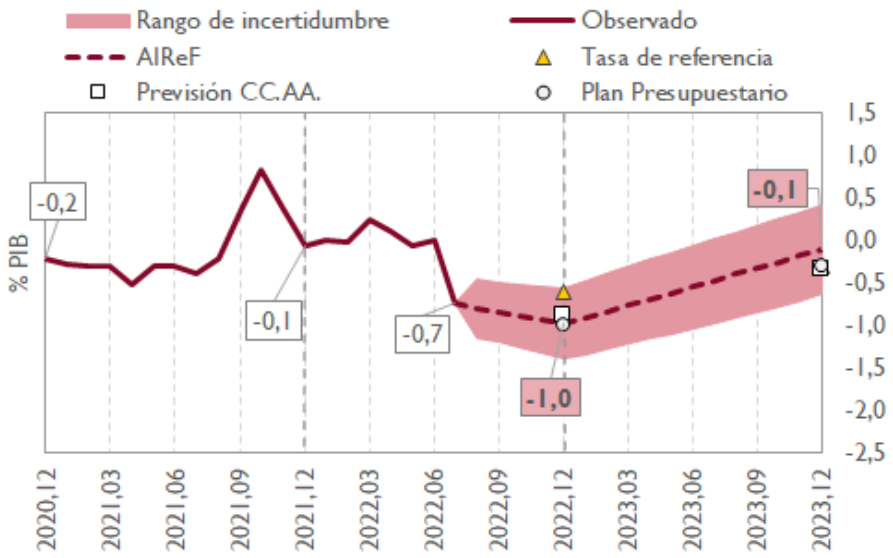
La AIReF prevé en 2022 un déficit para las CC. AA. del 1% del PIB, similar al previsto en el plan presupuestario y superior en una décima al estimado por las comunidades. La AIReF eleva la previsión de déficit para 2022 del conjunto de las CC. AA. recogida en su pronunciamiento anterior de 15 de julio. A partir de los datos de ejecución observados hasta la fecha, el cierre definitivo de 2021, la información proporcionada por las comunidades y las medidas derivadas del Real Decreto Ley 18/2022, se revisan al alza los ingresos y, en mayor medida, los gastos, en ambos casos sin considerar el PRTR. La AIReF prevé una mayor recaudación de ingresos tributarios -fundamentalmente del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)-, y procedentes de fondos europeos. Al mismo tiempo, se elevan las estimaciones de empleos, principalmente de naturaleza corriente, registrando, entre otros elementos, la actualización recientemente aprobada de las retribuciones básicas de los empleados públicos. Las comunidades han empeorado, en general, las estimaciones sobre 2022 facilitadas para el informe anterior, dos décimas en el conjunto del subsector, hasta el -0,9%, si bien no incorporan la reciente actualización de los salarios.

La AIReF prevé que el subsector CC. AA. alcance en 2023 un déficit del 0,1% del PIB, más favorable que la referencia fijada y que el previsto por el conjunto de las CC. AA. para ese ejercicio. Mejoraría nueve décimas el saldo del subsector respecto al esperado por AIReF en 2022 como consecuencia,

fundamentalmente, del excepcional aumento de los recursos del sistema de financiación derivado de la positiva liquidación de 2021, tal y como se anticipó en el informe de 15 de julio. Se espera un aumento interanual del 10% en los ingresos autonómicos ajenos al PRTR que, bajo un crecimiento del 5% de los empleos no asociados al Plan, permitiría que el subsector cerrara con un déficit del 0,1% del PIB.

Las CC. AA. prevén alcanzar en 2023, en su conjunto, un déficit similar a la referencia del -0,3% del PIB. La mayoría de las CC. AA. prevé alcanzar la referencia fijada para 2023 (-0,3% para las comunidades de régimen común, -0,6% para las de régimen foral). Únicamente en las líneas presupuestarias para 2023 elaboradas por Canarias se estima alcanzar el equilibrio. Así, las previsiones autonómicas agregadas llevarían a un déficit del 0,3% en 2023, con estimaciones de ingresos ligeramente más moderadas y, previsiones de gastos algo superiores a las consideradas en el escenario de la AIReF.

GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN DEL SALDO EN LAS CC. AA. (% PIB)



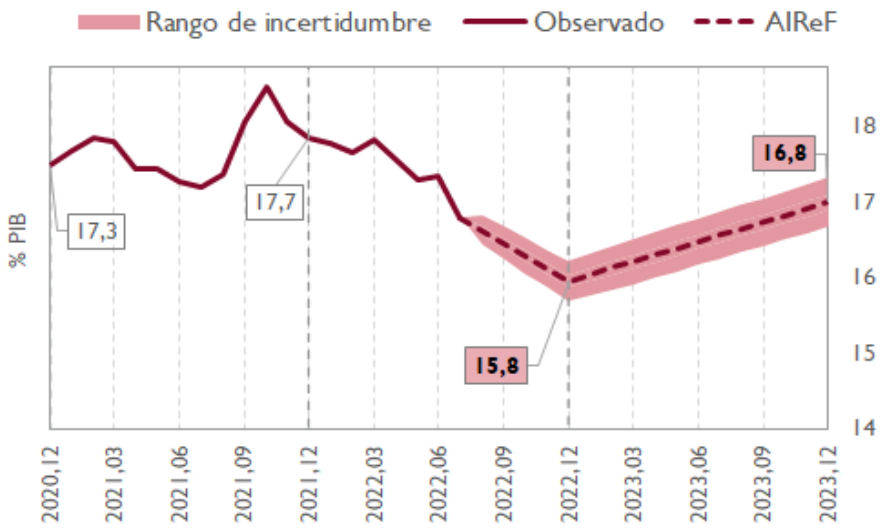
Fuente: AIReF e IGAE

La AIReF estima que los recursos autonómicos aumentarán un 10%, sin incluir el PRTR, ganando 1 punto de peso en el PIB. El incremento del 24% en los recursos del sistema de financiación, condicionado por la positiva liquidación de 2021 frente al importe negativo de la liquidación de 2020, se ve mitigado por una evolución más moderada en el resto de los recursos. Los ingresos tributarios crecerán un 4%, afectados por factores contrapuestos. En sentido negativo operan las medidas autonómicas de rebaja fiscal y la ralentización en el ritmo de crecimiento de la recaudación de tributos como el ITPAJD o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). Por el contrario, operan en

sentido positivo la recaudación esperada del nuevo impuesto estatal sobre residuos, la retirada de algunas medidas temporales del 2022 y el impacto de la inflación. En cuanto al resto de ingresos, se incorporan las transferencias del Estado recogidas en el proyecto de PGE para 2023 y se prevé que los fondos europeos, tanto del REACT EU como de otros fondos estructurales, disminuyan levemente sobre los que se registren en 2022. Considerando los ingresos asociados al PRTR que se prevé ejecutar, los recursos autonómicos crecerán un 13% sobre el ejercicio anterior.

Las previsiones autonómicas contemplan en su conjunto un menor nivel de ingresos no asociados a los fondos PRTR. En conjunto, las estimaciones de las CC. AA. contemplan una evolución más moderada de los ingresos impositivos, tasas, transferencias estatales ajenas al PRTR (con la excepción de la Comunitat Valenciana que recoge en sus líneas la transferencia recurrente de 1.336 M€ del Estado no reconocida en los PGE) o fondos europeos, con alguna excepción significativa como Andalucía o Extremadura.

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LAS CC. AA. (% PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

CUADRO 13. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS AUTONÓMICOS 2023. SUBSECTOR CC. AA. (MILES DE MILLONES € Y % VARIACIÓN)

	2022	2023	% Var 23/22
Recursos netos totales	**206**	**232**	***13***
Recursos netos sin PRTR	**202**	**223**	***11***
SFA neto	110	136	*24*
EAC netas	*113*	*125*	*11*
Liquidación neta	*-3*	*11*	
Fondos extraordinarios/compensaciones	8	0	*-100*
ITPAJD	13	13	*2*
ISD	3	3	*-3*
Otros impuestos no SFA	11	12	*8*
Otros recursos	58	60	*3*
Ingresos REACT	*4*	*3*	-22
Resto	*54*	*57*	*5*
Fondos UE tradicionales	*10*	*8*	*-13*
Aportaciones DDFF	*12*	*12*	*3*
Otras transf AAPP no PRTR ni SFA	*32*	*31*	*-2*
Otros (producción y otros)	*1*	*5*	*329*
Ingresos PRTR	*4*	*10*	*128*

Fuente: AIReF

En 2023 se registrará una menor recaudación de 700M€ por las medidas tributarias adoptadas por las CC. AA., la mayor parte de ellas en años anteriores e incorporadas en las entregas a cuenta del sistema de financiación. De acuerdo con la información facilitada por las CC. AA., se valora en unos 450 M€ el impacto neto en 2023 de las medidas fiscales adoptadas por las CC. AA. de régimen común en el IRPF en los dos años anteriores, cuyo efecto se habrá previsto por el MINHAFP en las entregas a cuenta de este ejercicio; y en 78M€ la rebaja adoptada por la Comunidad Foral de Navarra. En el ISD, se reduciría la recaudación en 10M€. En el Impuesto sobre el Patrimonio se estima una menor recaudación de 114 M€ por las bonificaciones del 15% y 100% aprobadas, respectivamente, en Galicia y Andalucía para 2022 (con impacto recaudatorio en 2023). Por último, se prevén diversas medidas de rebaja de carácter temporal, por un importe total de unos 100M€, que afectan fundamentalmente a tasas y cánones o, en el caso de Navarra al Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE) y el IVA. El impacto de estas medidas se compensa en 60M€ por la subida en impuestos medioambientales o la eliminación de reducciones o bonificaciones de años anteriores.

CUADRO 14. IMPACTO EN 2023 DE LAS MEDIDAS DE INGRESOS ADOPTADAS POR LAS CC. AA . (MILLONES €)

CCAA	IRPF	ISD	I. sobre Patrimonio	ITPAJD	Otros	TOTAL
ANDALUCÍA	-24	-13	-97		-75	-209
BALEARES				3		3
CANTABRIA					2	2
CASTILLA Y LEÓN				-2	-7	-9
CATALUÑA	-24	3			25	4
EXTREMADURA					-12	-12
GALICIA	-63		-17	-1	3	-78
COMUNIDAD DE MADRID	-334				-1	-335
REGIÓN DE MURCIA	-20				8	-12
CF DE NAVARRA	-78				-15	-93
COMUNITAT VALENCIANA	14		25	15	24	78
TOTAL CC.AA	-529	-10	-89	15	-48	-661

Fuente: AIReF, a partir las líneas fundamentales de 2023 de las CC.AA.

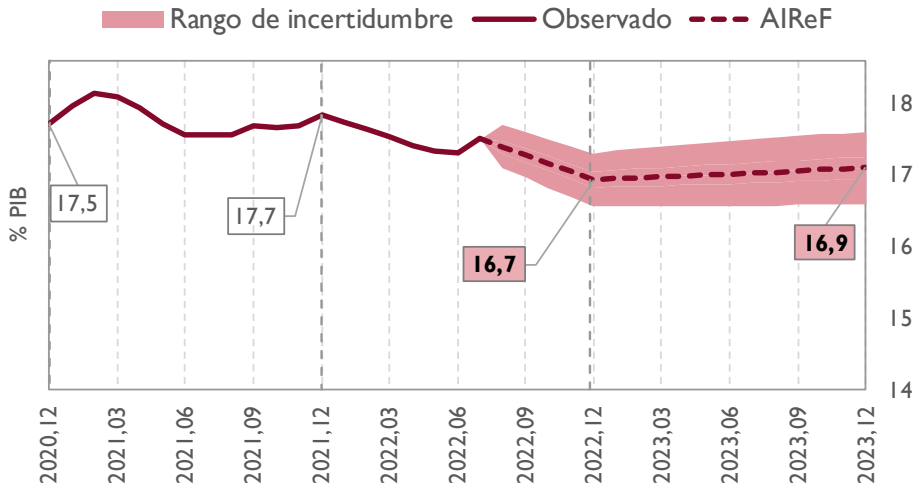
La mayor parte de las medidas tributarias adoptadas o previstas recientemente tendrán su impacto a partir de 2024. Las principales medidas recientemente aprobadas sobre el IRPF en Andalucía, Murcia, Madrid, Comunitat Valenciana y Castilla y León, se aplican ya a la renta de 2022, por lo que su impacto se trasladará a la liquidación del sistema que se practique en 2024, además de a las entregas a cuenta de ese año. Aquellas otras medidas anunciadas sobre el IRPF que afecten a la renta de 2023, tendrán su efecto en los ingresos de las CC. AA. en 2024 por su incorporación en las entregas a cuenta, y en los ejercicios siguientes, por su impacto tanto en las entregas a cuenta como en la liquidación. A partir de la información facilitada por las CC. AA., se valora en unos 1.900M€, 1.500M€ y 1.100M€ el impacto neto de las medidas de IRPF en 2024, 2025 y 2026, respectivamente, concentrándose el mayor efecto en Madrid, Andalucía, Comunitat Valenciana y Canarias. Por otro lado, también afectará a 2024 la bonificación adicional del 25% en la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio adoptada por Galicia, estimada en 17M€, y el mantenimiento y retirada de medidas temporales que, en términos netos, podría suponer una menor recaudación de unos 40M€.

La AIReF prevé que los empleos de las CC. AA. crezcan un 5% sin considerar el gasto asociado al PRTR, situándose 2 décimas de PIB por encima del nivel de 2022. Se espera que el gasto registre un importante crecimiento sobre el nivel del año anterior, al incorporarse el impacto de la inflación, la actualización de las retribuciones de los empleados públicos prevista en el

proyecto de PGE y otras medidas adoptadas en el ámbito autonómico, especialmente en materia de personal. Las partidas más afectadas por estos factores, que inciden especialmente en las áreas de sanidad y educación, son los consumos intermedios, la remuneración de asalariados y las transferencias sociales en especie. Considerando el gasto que se estima ejecutar por PRTR, los empleos crecerían un 7% sobre el año anterior.

Las previsiones autonómicas contemplan en su conjunto un nivel similar de gastos no asociados a los fondos PRTR. Si bien a nivel individual las CC. AA. presentan escenarios muy dispares, las estimaciones agregadas contemplan previsiones ligeramente inferiores de los gastos de personal, que no recogen, en general, la subida de las retribuciones prevista en los PGE, y registran importes más elevados en otros gastos corrientes y de capital, en parte asociados a previsiones superiores de ingresos de fondos estructurales.

GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS EN LAS CC. AA. (% PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

CUADRO 15. EVOLUCIÓN PREVISTA DE LOS EMPLEOS AUTONÓMICOS 2023. SUBSECTOR CC. AA. (MILES DE MILLONES€ Y % VARIACIÓN)

	2022	2023	% Var 23/22
Empleos netos totales	**219**	**234**	**7**
Empleos netos sin PRTR	**214**	**224**	**5**
Sanidad	88	93	6
Educación	53	56	6
Otros gastos	74	75	2
De ellos, gastos REACT	*4*	*3*	*-22*
Gastos PRTR	*4*	*10*	*128*

Fuente: AIReF

La remuneración de asalariados en las CC. AA. podría aumentar en 2023 cerca de 600M€ por medidas autonómicas, adicionales al incremento derivado de la subida de las retribuciones básicas. Las principales medidas o efectos que se prevé registrar en el ámbito autonómico en relación al personal se concentran en la revisión de los complementos de carrera y complementos específicos o de productividad, especialmente en el ámbito sanitario y educativo; la reducción de ratios en educación o reducción de horas lectivas de los docentes; el mayor coste estimado en las cuotas sociales del personal de educación que pasa de MUFACE a Seguridad Social; e indemnizaciones por la supresión de personal temporal, si bien este último elemento tiene carácter temporal. En 2022, estas medidas afectaron especialmente al ámbito sanitario, mientras que en 2023 y 2024 se espera un mayor efecto en el ámbito educativo.

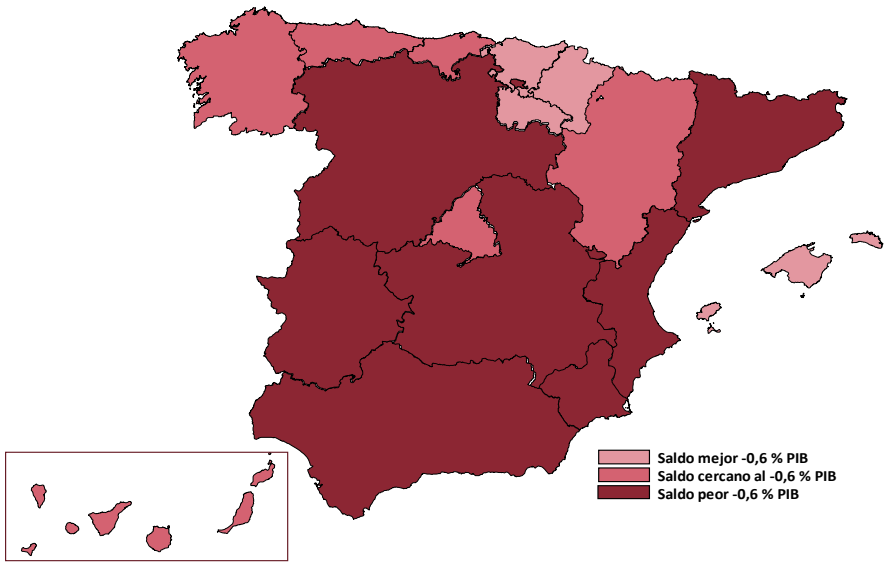
La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará un 6% en 2023. Partiendo de una estimación de gasto computable en 2022 que podría aumentar un 3% sobre el de 2021, se prevé que en 2023 el gasto computable aumente cerca del 6% bajo las estimaciones señaladas de empleos, transferencias finalistas del Estado, ingresos de fondos de la UE y medidas tributarias adoptadas en el ámbito autonómico.

5.2. Previsiones individuales

A nivel individual, siete CC. AA. cerrarían 2022 con un déficit superior a la referencia del -0,6% del PIB fijada para el subsector. Bajo las nuevas previsiones, siete CC. AA. pueden cerrar con un déficit superior a la

referencia del -0,6% del PIB fijada para el subsector y diez con un saldo similar o más favorable, que en Navarra y País Vasco se prevé de superávit. Respecto al pronunciamiento de julio empeoran las previsiones de cierre para trece CC. AA. Los datos de ejecución a la fecha, la incorporación de las últimas medidas aprobadas por el Gobierno central y la información facilitada por las CC. AA. han llevado a la revisión de los ingresos y gastos esperados al cierre de 2022. En consecuencia, mejoran las previsiones para Andalucía, mientras empeoran en Aragón, Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Región de Murcia, Navarra, La Rioja y la Comunitat Valenciana.

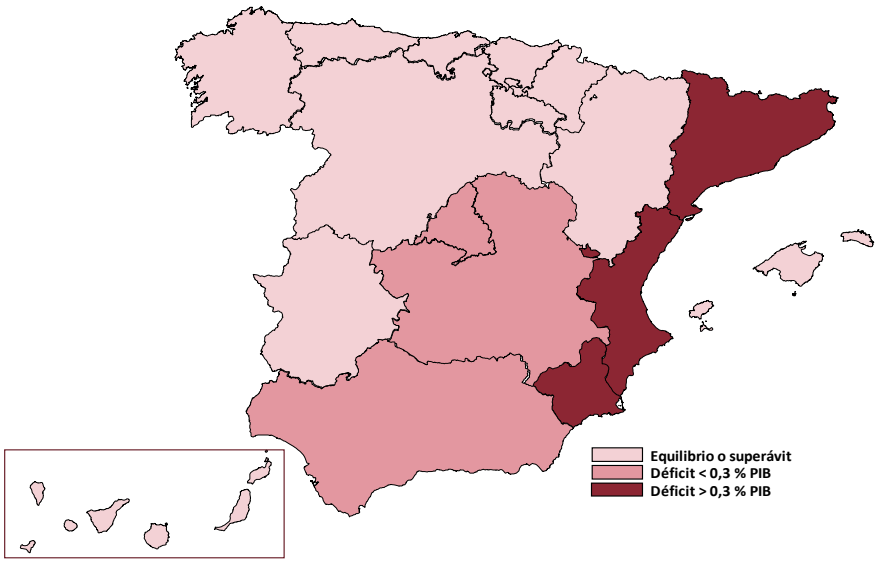
GRÁFICO 24. MAPA DE CC. AA. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2022 EN RELACIÓN CON LAS REFERENCIA DEL -0,6% PARA EL SUBSECTOR.



Fuente: AIReF

La situación cambia sustancialmente en 2023, en el que la AIReF prevé que sólo tres CC. AA. cerrarían con un déficit superior a la referencia del -0,3% fijada para el subsector. Bajo las estimaciones actuales, doce CC. AA. Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja podrían cerrar el año con superávit o equilibrio, o con un déficit del 0,1% como Andalucía. Castilla – La Mancha podría alcanzar un saldo cercano a la referencia señalada para el subsector y Cataluña un déficit ligeramente superior. Sólo para la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana la AIReF sigue estimando déficits superiores al 1% del PIB regional.

GRÁFICO 25. MAPA DE CC. AA. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2023 EN RELACIÓN CON LA REFERENCIA DEL -0,3% DEL SUBSECTOR.



Fuente: AIReF

El análisis individual detallado se recoge en los correspondientes informes que se publicarán en fechas próximas. Los informes individuales que se publicarán próximamente contendrán la información detallada de las previsiones para 2023 de cada una de las CC.AA.

5.3. Perspectivas a medio plazo

A medio plazo, la AIReF estima una situación coyuntural de superávit en 2024 del 0,4% del PIB que se irá reduciendo hasta alcanzar el equilibrio en 2026. La mejora del saldo estimada para 2023 continuará en 2024 hasta una situación de superávit que sería coyuntural al estar sustentada en la liquidación excepcionalmente positiva del sistema de financiación. Posteriormente, el saldo se deteriorará registrando en 2025 un superávit del 0,2% y equilibrio en 2026.

En este periodo, los recursos de las CC. AA. mostrarán un perfil irregular debido a las liquidaciones del sistema de financiación autonómica. Las liquidaciones del sistema de financiación implicarán que recibirán en 2023 y 2024 ingresos de carácter coyuntural originados por el crecimiento de la recaudación de 2021 y 2022 por encima de lo previsto en los PGE. Los ingresos del sistema de financiación para 2023 experimentan un aumento del 23,9% sobre el año anterior y para 2024, la AIReF prevé que estos recursos crezcan por encima del 13%, una vez incorporado el efecto de las medidas de rebaja fiscal aprobadas por algunas CC. AA. Mientras que habrá un aumento más

moderado de las entregas a cuenta en 2025 y 2026, la liquidación neta se irá reduciendo hasta alcanzar un nivel más normalizado en 2026. Como consecuencia, los recursos del sistema crecerán a tasas del 1,3% y 2% en 2025 y 2026 respectivamente.

CUADRO 16. PREVISIONES DE RECURSOS DE CC. AA. (%PIB)

%PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Recursos netos totales	**17,7**	**15,8**	**16,8**	**16,8**	**16,2**	**15,8**
Recursos netos sin PRTR	**17,6**	**15,4**	**16,1**	**16,3**	**16,0**	**15,7**
SFA neto	9,5	8,4	9,8	10,6	10,3	10,2
EAC netas	*8,8*	*8,6*	*9,0*	*9,1*	*9,2*	*9,3*
Liquidación neta	*0,7*	*-0,2*	*0,8*	*1,5*	*1,1*	*0,8*
Fondo extraordinario/compensaciones	1,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
ITPAJD	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8
ISD	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros impuestos no SFA	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Otros recursos	5,1	4,4	4,3	3,8	3,7	3,7

Fuente: IGAE y Previsiones AIReF

La evolución de los empleos a medio plazo se verá condicionada por la remisión de las tensiones inflacionistas y el retorno de las reglas fiscales. Tras el crecimiento previsto para 2023, la AIReF considera para los años siguientes una evolución inercial más moderada del gasto no asociado a fondos europeos ni a gastos de personal. En cuanto a la remuneración de asalariados, la evolución se ve marcada por el acuerdo alcanzado con los sindicatos a nivel nacional, una vez aplicadas en 2023 las medidas anunciadas por la comunidad. El resto de consumo público, asociado principalmente a sanidad y educación, retomará una evolución en línea con la evolución previa a la pandemia, toda vez que se considera que más del 40% del incremento del gasto asociado al COVID tiene naturaleza estructural. Por último, se prevé una evolución contenida de los empleos de capital no vinculados a los fondos europeos, tanto estructurales como asociados al PRTR, justificada por la necesidad de ejecutar los gastos de los proyectos vinculados a esos fondos. Por otra parte, el retorno a las reglas fiscales, aunque se desconoce el resultado final de la reforma a nivel europeo y nacional, también contribuirá a la moderación del crecimiento del gasto.

CUADRO 17. PREVISIONES DE EMPL DE CC. AA. (%PIB)

%PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Empleos netos totales	**17,7**	**16,7**	**16,9**	**16,4**	**16,1**	**15,7**
Empleos netos sin PRTR	**17,7**	**16,4**	**16,2**	**16,0**	**15,8**	**15,7**
Sanidad	6,9	6,7	6,7	6,7	6,6	6,6
Educación	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Otros gastos	6,6	5,7	5,5	5,3	5,2	5,2

Fuente: IGAE y Previsiones AIReF

Bajo el nivel de empleos y recursos previsto por algunas CC. AA. en 2023, la situación a medio plazo señalada podría deteriorarse. En la medida en que las estimaciones de ingresos y empleos ajenos a fondos europeos recogidas en las líneas autonómicas para 2023 supongan la consolidación de un nivel inferior de recursos o superior de gasto al estimado por la AIReF, el perfil a medio plazo señalado en los párrafos anteriores empeoraría a lo largo de todo el periodo.

6. CORPORACIONES LOCALES

La AIReF estima que el subsector de las CC. LL. alcanzará en 2022 un superávit en el entorno del 0,2% de PIB, superior al 0,1% previsto por el Gobierno en el Plan Presupuestario. La AIReF ha actualizado el resultado previsto a fin de 2022 para el conjunto de CC. LL. a la luz de los últimos datos publicados. Analizados estos nuevos datos, la AIReF mantiene para fin de este año sus previsiones de obtención por el subsector local de un resultado de alrededor de un 0,2% de PIB, si bien con una ligera mejoría respecto de sus previsiones de julio, debido al mejor comportamiento de los ingresos locales, fundamentalmente los derivados de la actividad económica, y pese al impacto negativo de la imputación al año de la totalidad de la liquidación negativa del año 2020 del sistema de financiación del Estado, de más de 2 décimas de PIB (ver recuadro 2 Impacto de la liquidación del sistema de financiación de 2020 en la capacidad/necesidad de financiación de las CC. AA. y CC. LL.recuadro 2 Impacto De La Inflación Sobre La Recaudación En 2021, 2022 Y 2023). Depurado el efecto de esta liquidación, las EE.LL. podrían haber cerrado el año con un superávit de casi un 0,4% de PIB.

Los datos remitidos por las CC. LL. al MINHAFP sobre cierre previsto para 2022 según la ejecución trimestral, muestran un resultado de déficit, fruto de la infraestimación de ingresos y la sobreestimación de los gastos. La AIReF ha solicitado a la Central de Información del MINHAFP la información enviada por las CC. LL. sobre cierre previsto para 2022 según los últimos datos de ejecución del primer semestre del año. De acuerdo con esta información, que tiene un muy alto grado de representatividad, casi un 98% del total de

entidades, las CC. LL. prevén obtener a fin de este año un déficit conjunto de alrededor de 2 décimas de PIB, como consecuencia de estimar sus ingresos, particularmente los fiscales, con criterios de prudencia, y contrariamente los gastos con un excesivo optimismo, a la luz del porcentaje de ejecución verificado en el año anterior en un contexto similar de suspensión de reglas fiscales. Estas estimaciones, previsiblemente, tampoco recogen en la mayor parte de las CC.LL., el impacto negativo en la capacidad/necesidad de financiación del año de la imputación de la totalidad de la liquidación negativa de 2020 del sistema de financiación.

En 2022 la AIReF estima que los recursos locales podrían crecer un 6%, sin el PRTR. Según las estimaciones de la AIReF, la inyección de recursos provenientes de los mecanismos de recuperación económica de la UE, de más de 1 décima de PIB, el crecimiento de los ingresos fiscales más vinculados a la actividad económica, como son los de las DD.FF. y los principales tributos locales, y la elevación de los recursos provenientes de las entregas a cuenta del sistema de financiación, de un 13% podrían dar lugar a una elevación interanual de los ingresos locales cercano al 8%. Con los ingresos procedentes de los PRTR estimados por la AIReF el crecimiento sería casi del 8%.

Los empleos locales aumentarán en 2022 un 3% si se elimina el efecto de la liquidación negativa de 2020 del sistema de financiación y de los recursos provenientes del PRTR. La AIReF estima que el crecimiento interanual de los gastos en 2022 podría superar el 8%, como consecuencia, de la imputación al año de la totalidad de la liquidación negativa de 2020 a pagar al Estado por el sistema de financiación por un importe cercano a 3.000 millones de euros, así como por la estimación de la AIReF de los gastos a realizar con los PRTR. La elevación del gasto se espera fundamentalmente en el gasto por remuneración a los asalariados y consumos intermedios que crecen conjuntamente un 4%. La priorización de la realización de los proyectos de inversión financiados con los PRTR, parece que puede dilatar la ejecución de otros nuevos proyectos financiados con los recursos propios, por ello, para 2022 la AIReF estima que los gastos de capital pueden decrecer.

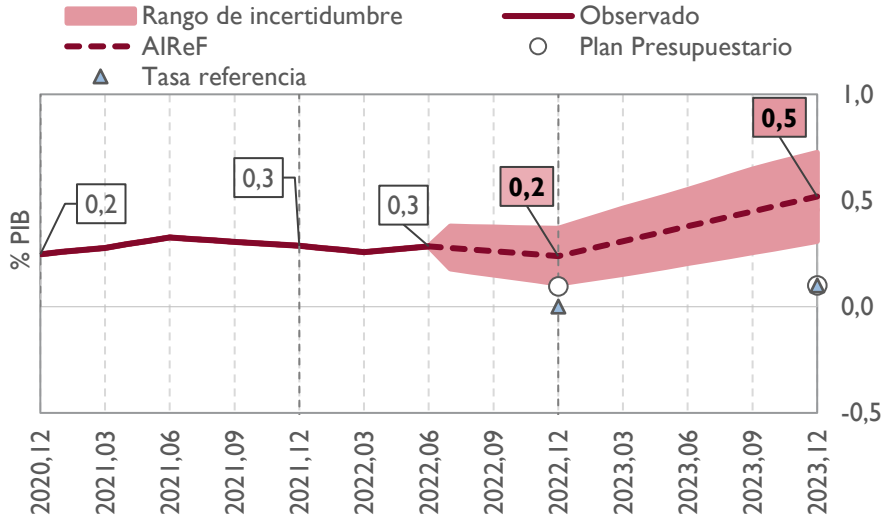
Para 2023, la AIReF prevé que las CC. LL. alcancen un superávit de un 0,5% de PIB, 4 décimas superior a las previsiones del Plan Presupuestario y a la tasa de referencia prevista para el año. La AIReF prevé para 2023 un saldo local del entorno del 0,5% de PIB, derivado de un crecimiento interanual esperado de los gastos ligeramente superior al 2%, muy por debajo del previsto en ingresos de casi un 7%. Este resultado estimado para 2023 mejora el previsto en 2022 en casi 3 décimas de PIB, si bien, depurado en ambos años el efecto de la liquidación del sistema de financiación de 2020, el superávit estimado para 2023 sería muy similar (alrededor del 0,3% del PIB).

Los datos enviados por las CC. LL. al MINHAFP sobre las líneas fundamentales de 2023 muestran un resultado de superávit de en torno a 0,2% de PIB, 3 décimas por debajo del previsto por la AIReF. De acuerdo con esta información, las CC. LL. prevén obtener en 2023 un superávit conjunto de alrededor de 2 décimas de PIB, si bien como viene siendo habitual, los ingresos se estiman con excesiva prudencia y los gastos a un grado de ejecución cercano al 100%, difícilmente realizable. Adicionalmente, parece no haber sido considerado en las previsiones de las CC. LL. y en coherencia con lo realizado en 2022, el efecto reversión en 2023 de parte del ajuste por la liquidación negativa de 2020 que tendría que haberse realizado en 2022.

Para 2023 la AIReF prevé que los ingresos locales crecerán un 5%, sin incluir el PRTR, por la mejora de los más directamente vinculados a la actividad económica. Según las estimaciones de la AIReF, la inyección de recursos provenientes de los mecanismos de recuperación económica de la UE, de más de 3 décimas de PIB y el crecimiento esperado de los ingresos fiscales más vinculados a la actividad económica, como son los de las DD.FF. y los principales tributos locales, permiten anticipar un aumento interanual de los ingresos locales de casi un 7%. Eliminando el efecto de los ingresos procedentes de los PRTR el crecimiento sería del 5%.

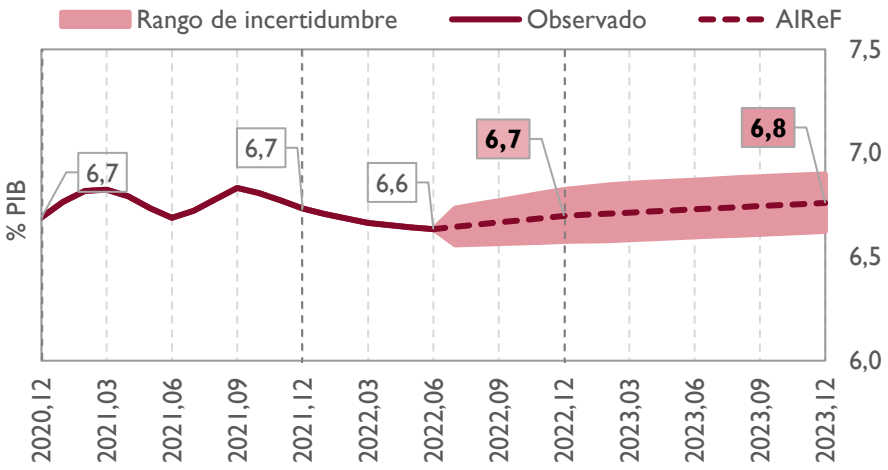
Las previsiones de la AIReF sobre el gasto local de 2023 elevan casi un 4% el de 2022 sin incluir el PRTR ni las liquidaciones negativas. La AIReF estima que el crecimiento real de los gastos en 2023 podría alcanzar el 4%, una vez homogeneizados ambos años, 2022 y 2023, por los PRTR y el efecto de la liquidación negativa en 2022, Este incremento se produce, fundamentalmente, en remuneración a los asalariados, consumos intermedios y en la aportación de las DD.FF. a la Comunidad Autónoma del País Vasco para hacerle partícipe de los tributos concertados.

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN CC.LL.. (%PIB)



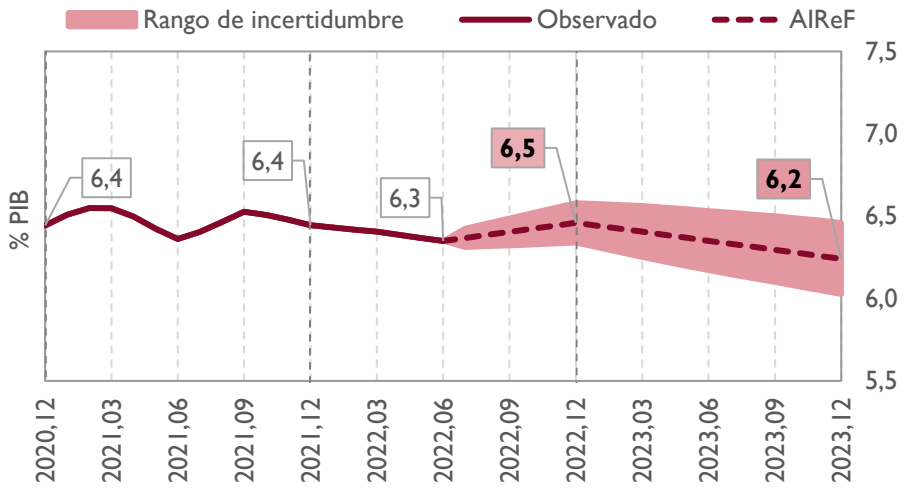
Fuente: IGAE, Plan Presupuestario y Estimación AIReF

GRÁFICO 27. EVOLUCIÓN RECURSOS CC. LL. (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario y Estimación AIReF

GRÁFICO 28. EVOLUCIÓN EMPLEOS CC. LL. (%PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario y Estimación AIReF

La información disponible sobre la evolución de la deuda y depósitos locales corroboran las previsiones de la AIReF sobre los resultados a alcanzar por la CC. LL. en 2022 y 2023. Según los últimos datos publicados por el Banco de España sobre deuda y depósitos locales a junio de 2022, la deuda de las CC. LL. se ha incrementado en el segundo trimestre del año casi 400M€, mientras que los depósitos locales han aumentado un importe similar, por lo que la posición activa neta del subsector se ha mantenido, mejorando ligeramente la posición habida a fin del año anterior, lo que permite que sea consolidada a fin de este año. Para 2023 se prevé una elevación de los ingresos vinculados a la actividad económica muy por encima de las más optimistas posibilidades de gasto que permite el marco de suspensión vigente, por lo que la AIReF estima que mejore la posición activa neta de las CC. LL. al aumentar el superávit a obtener en ambos años.

La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará más de un 4% en 2023. Partiendo de una estimación de gasto computable en 2022 que podría aumentar un 2% sobre el de 2021, se prevé que en 2023 el gasto computable podría aumentar más de un 4% con las estimaciones realizadas sobre los empleos, así como por las transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos de la UE.

6.1. Corporaciones locales analizadas individualmente

El grupo de las 24 grandes CC. LL. que son objeto de análisis individual han empeorado sus previsiones de 2022 con respecto a los datos remitidos en junio. A excepción de las DD.FF., la totalidad de las CC. LL. que se analizan

empeoran sus previsiones, pasando de un superávit previsto por el grupo de 440 millones de euros a un déficit de 106. Por el contrario, las tres DD.FF. han mejorado, pasando de un ligero déficit en junio a un superávit de 200 millones. De acuerdo con las estimaciones de AIReF este grupo de grandes CC. LL. mantendrán una posición de equilibrio, dado que el superávit previsto para las DD.FF. compensará el resultado menor de los ayuntamientos y diputaciones comunes y asimilados.

El resultado de 2022 del grupo de los grandes ayuntamientos, diputaciones comunes y asimilados está afectado en un importe cercano a 800 millones por la imputación de la liquidación negativa del sistema de financiación. Según estimaciones de AIReF este grupo tendría una posición cercana al equilibrio en 2022 como consecuencia del impacto de la liquidación negativa de 2020, por un importe de casi 800 millones de euros. Es de resaltar que, salvo los ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Palma y Valladolid, así como la Diputación de Valencia, todas las entidades han realizado sus previsiones sin imputar a 2022 el importe de la parte de la liquidación que se aplaza a los dos años siguientes, sin perjuicio de que en ellos sea compensada por el Estado, tampoco reflejan en el 2023 el ajuste de sentido contrario por la devolución de dicho año.

Las previsiones para 2023 de las grandes EE.LL. son de un superávit cercano a 400 millones, que la AIReF eleva a un importe tres veces superior. Solo los ayuntamientos de Las Palmas, Bilbao y Córdoba, así como la Diputación de Sevilla y las tres DD.FF., prevén déficit para 2023, si bien por importes reducidos. Teniendo en cuenta que, como se ha indicado, la devolución del plazo correspondiente a 2023 de la liquidación del sistema de 2020 de las entidades de régimen común no se computa en el resultado del próximo año, pues ya se hizo en el año anterior, la AIReF estima un superávit cercano a 1.500 millones, de los cuales 500 se corresponden con esa liquidación.

7. DEUDA PÚBLICA

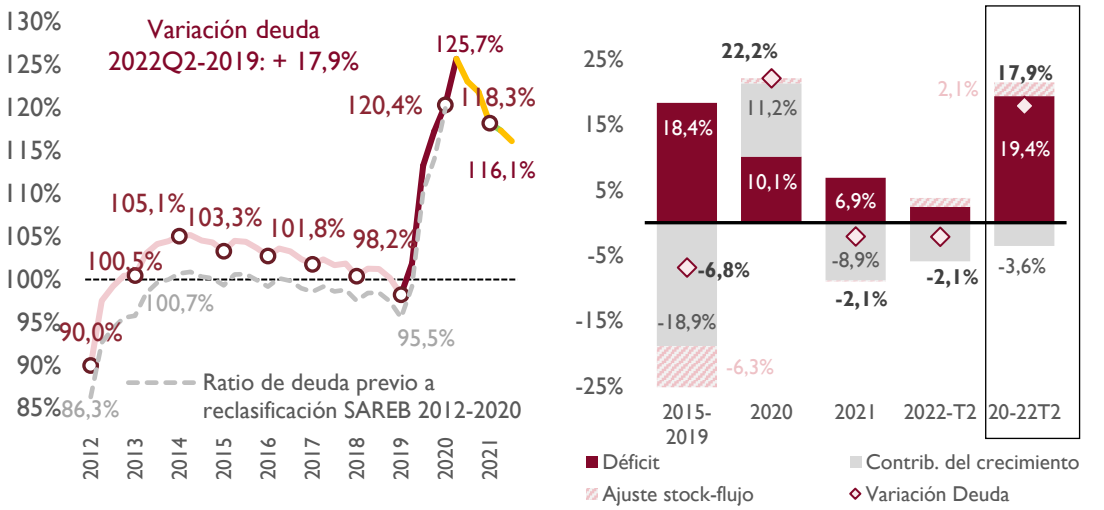
7.1. Evolución reciente

Tras el fuerte incremento originado por la crisis de la COVID-19, la ratio de deuda ha encadenado un periodo de cinco trimestres consecutivos de reducción, situándose en el primer semestre de 2022 en el 116,1% del PIB. La ratio de deuda sobre PIB registró su valor máximo (125,7%) en el primer trimestre de 2021, con un incremento de 27,5 puntos respecto al nivel prepandemia. A partir de ese punto de inflexión se han encadenado cinco trimestres consecutivos de reducción que acumulan un total de 9,6 puntos, y que han situado la ratio en el 116,1% del PIB en junio de 2022. El incremento neto respecto a finales de 2019 es de 17,9 puntos.

Esta importante reducción acumulada en los últimos trimestres se produce principalmente por el efecto denominador, dado el fuerte rebote de la actividad económica y de los precios. En términos nominales la deuda pública ha continuado creciendo, sumando 64.210 millones de euros en los ocho primeros meses de 2022, hasta alcanzar un nuevo máximo histórico que la sitúa en 1,491 billones. El PIB, denominador de la ratio, ya ha dejado de contribuir negativamente en el incremento de la ratio consecuencia de la pandemia, siendo el déficit público el causante de casi toda la variación.

GRÁFICO 29. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA Y CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN

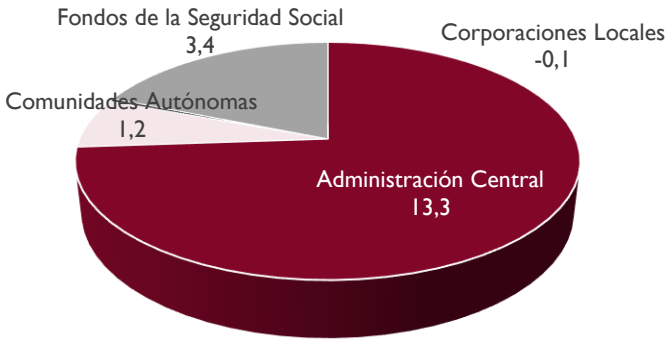
DEUDA (% PIB), EVOLUCIÓN TRIMESTRAL **CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA (%PIB)**



Fuente: Banco España, INE y AIReF

A nivel de subsector, el mayor incremento de la ratio de deuda se ha producido en la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social, que han asumido el 93,5 por ciento del incremento de deuda de los dos últimos años y medio al financiar la mayor parte de los gastos asociados a la pandemia. Las transferencias extraordinarias y la no repercusión de la caída de los ingresos fiscales en las entregas a cuenta a las CC. AA. de régimen común han amortiguado el aumento de la ratio de deuda de las CCAA, que se ha incrementado en tan solo 1,2 puntos-hasta el 24,9% del PIB -, mientras que las Corporaciones Locales disminuyeron levemente su deuda.

GRÁFICO 30. INCREMENTO DE DEUDA (PUNTOS PIB) POR SUBSECTORES (JUNIO 2022-DICIEMBRE 2019)

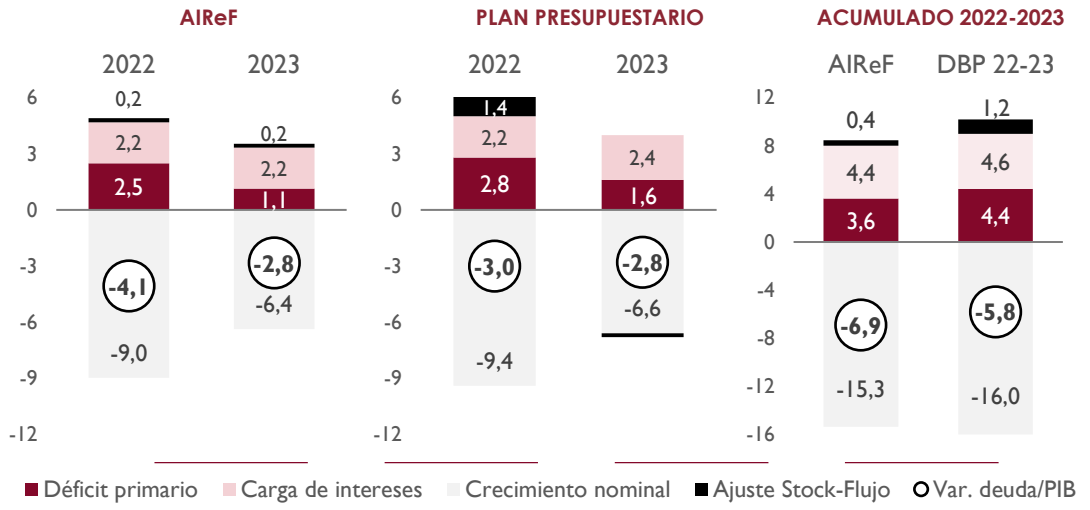


Fuente: Banco España, INE y AIReF

7.2. Proyecciones a corto y medio plazo

Para el año 2023 la AIReF estima una reducción de la ratio de deuda de 6,9 puntos de PIB respecto al nivel de 2021. La reducción de la ratio vendrá sustentada principalmente por el crecimiento del PIB nominal (15,3 puntos), donde el deflactor tendrá una contribución muy notable (8,8). El déficit público seguirá contribuyendo de manera significativa al incremento de la deuda, con una carga financiera que irá aumentando en términos absolutos, pero que permanecerá contenida en relación con el PIB a pesar del deterioro de las condiciones de financiación, debido al fuerte incremento nominal de éste.

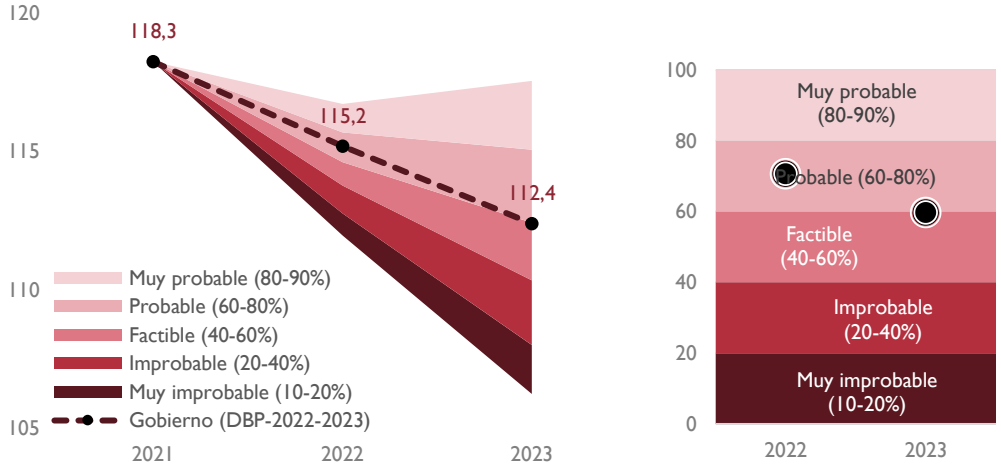
GRÁFICO 31. CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DEUDA SOBRE PIB



Fuente: Gobierno y AIReF

La AIReF considera factible la proyección de deuda incluida en el Plan Presupuestario para 2023. De acuerdo con las proyecciones estocásticas de la AIReF, se considera factible alcanzar una ratio de deuda sobre PIB igual o menor a la proyectada por el Gobierno para el año 2023. De hecho, la AIReF estima una reducción de la ratio algo superior. Esta divergencia acumulada hasta 2023 de 1,1 puntos de PIB, se produce principalmente en el año 2022, y es producto del mayor déficit fiscal (1,0) y del ajuste stock flujo (0,8) presentados en el Plan, que en parte se ve compensado con una mayor contribución del crecimiento nominal (-0,7).

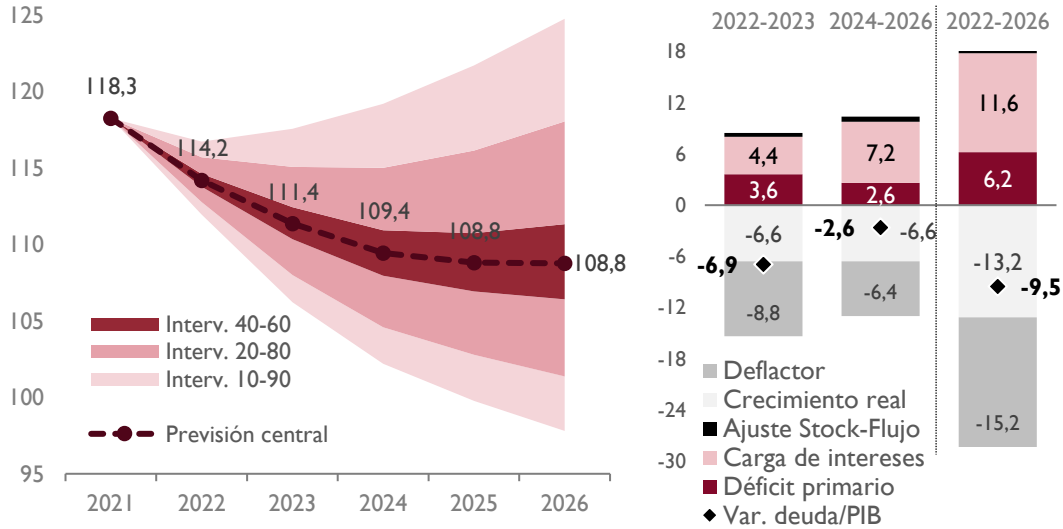
GRÁFICO 32. PREVISIONES DE DEUDA (%PIB) Y PROBABILIDAD DE ALCANZAR UNA RATIO IGUAL O MENOR A LA PROYECTADA POR EL GOBIERNO EN EL PLAN PRESUPUESTARIO 2022-2023



Fuente: Gobierno y AIReF

A medio plazo se proyecta una ralentización en el ritmo de reducción de la ratio de deuda y una estabilización en el 108,8% del PIB. La proyección de la AIReF de un déficit primario estabilizado en el entorno del 1%, junto con un crecimiento nominal decreciente y una carga financiera que va en aumento, se traduce en una ralentización del ritmo de reducción de la ratio de deuda, que en el año 2026 será nulo con una ratio estabilizada en el 108,8% del PIB.

GRÁFICO 33. PREVISIONES DE DEUDA (%PIB) Y CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN



Fuente: AIReF

En comparación con las estimaciones de AIReF presentadas en el Programa de Estabilidad al final del horizonte de previsión (año 2025), la proyección de la ratio de deuda se incrementa dos décimas. Una mayor carga financiera

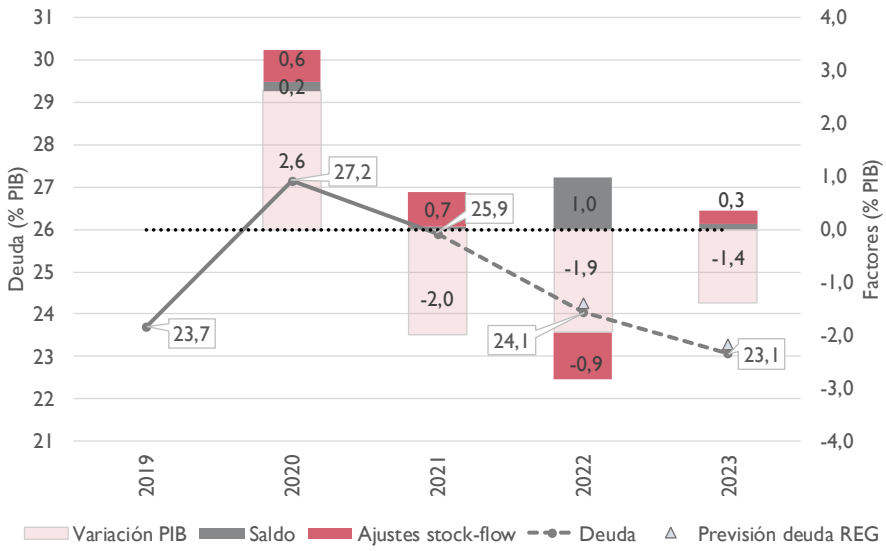
acumulada en el periodo (0,9 puntos) es compensada con una mayor contribución negativa del crecimiento nominal (-0.9 puntos), empeorando dos décimas la estimación de la ratio como consecuencia de un leve deterioro de la evolución del saldo primario.

7.3. Comunidades autónomas y Corporaciones locales

La AIReF prevé que las CC. AA. reducirán su nivel de endeudamiento en casi 3 puntos desde 2021, alcanzado el 23,1% del PIB en 2023. Partiendo de un 25,9% en 2021, la ratio mejoraría en 2022 por efecto del crecimiento previsto del PIB y de la aplicación de los excesos de financiación procedentes de ejercicios anteriores, elementos que se verían compensados en parte por el déficit previsto para el subsector. En 2023, el crecimiento previsto del PIB implicaría una reducción adicional de la ratio.

Las CC. AA. prevén alcanzar en 2023 un nivel de deuda en conjunto superior. Las CC. AA. estiman alcanzar en el periodo un endeudamiento superior debido, fundamentalmente, a unas previsiones de saldo menos favorables y a la no previsión de compensación de una parte de los excesos de financiación acumulados.

GRÁFICO 34. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CC. AA. (% PIB)

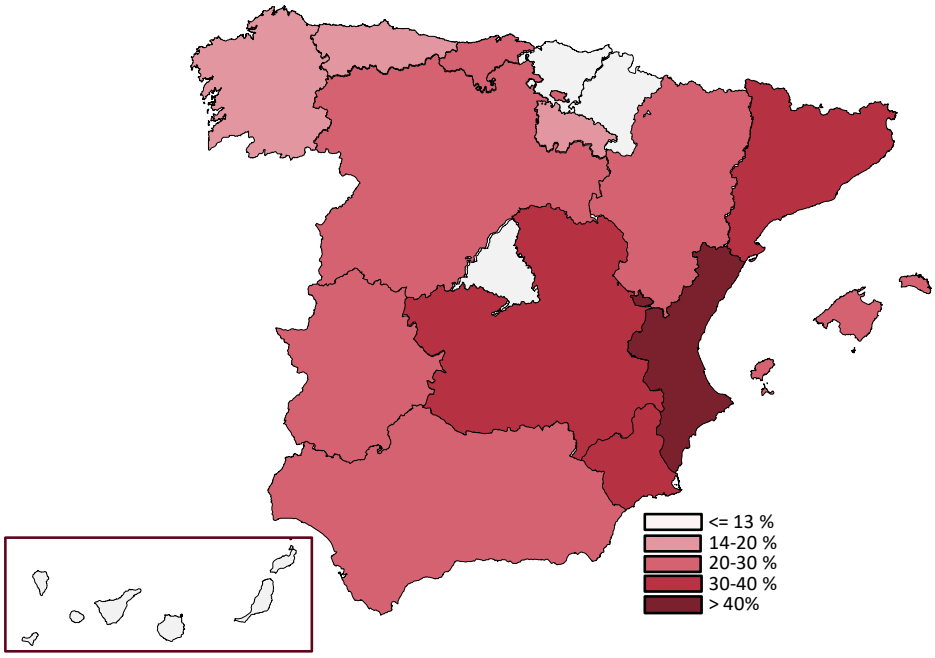


Fuente: Banco de España y AIReF

Bajo las estimaciones anteriores, cuatro CC. AA. podrían tener una ratio de deuda superior al 30%, en tanto que otras cuatro podría situarse en el 13%. La Comunitat Valenciana, la Región de Murcia, Castilla – La Mancha y Cataluña podrían situarse por encima del 30% de deuda/PIB en 2023. Illes Balears, que partía de un nivel superior a esa referencia en 2021, vería reducida su ratio

hasta niveles sustancialmente inferiores. Las comunidades de Navarra, Canarias, País Vasco y Madrid, podrían situar su deuda al cierre de 2023 en torno al 13% del PIB.

GRÁFICO 35. RATIO DEUDA SOBRE PIB REGIONAL PREVISIONES 2023 (% PIB)



Fuente: AIReF

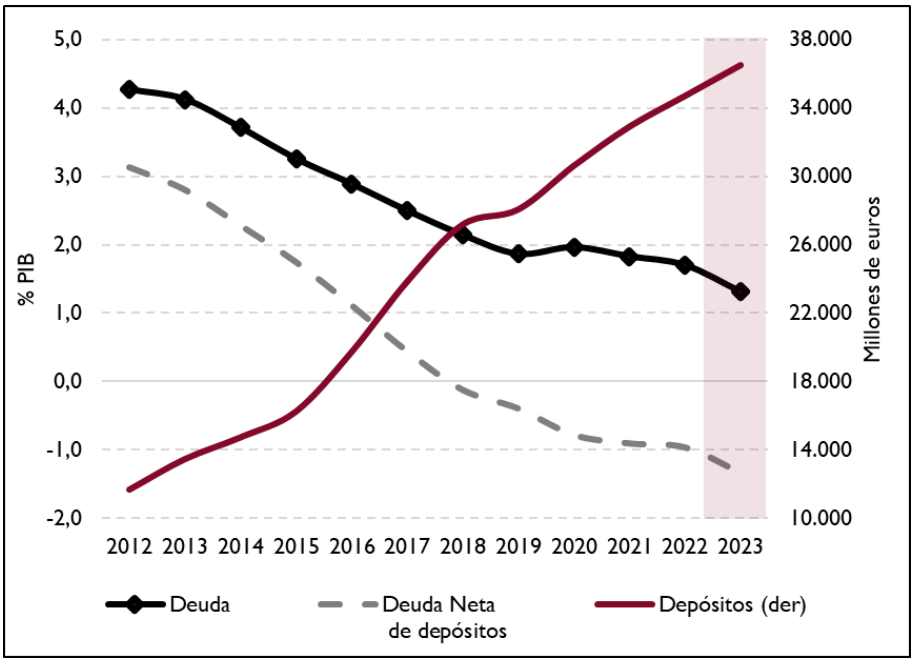
Los proyectos y líneas presentados por las CC. AA prevén alcanzar la referencia de déficit fijada y ajustar su deuda a la misma, por lo que se aprecia un claro riesgo de que se generen de nuevo excesos de endeudamiento. Todos los documentos presupuestarios analizados, salvo el de Canarias, prevén alcanzar la referencia: en el caso de País Vasco y Navarra, el -0,6% del PIB acordado en las respectivas Comisiones Mixtas de Concierto y Coordinadora con Navarra y; en las demás, el -0,3% del PIB establecido para el subsector. Ello supone que si bien a nivel agregado no existen grandes las discrepancias entre las previsiones de la AIReF y el conjunto de las CC. AA., a nivel individual son muy significativas en algunos casos. De cumplirse las previsiones autonómicas para 2023, la situación de medio plazo a nivel global e individual se vería comprometida. Como ya se apuntó en el anterior informe de 15 de julio, la fijación de referencias laxas no ajustadas a la realidad acentúa el riesgo de adoptar decisiones no sostenibles en el medio plazo, o, en el corto plazo, puede dar lugar a excesos de endeudamiento similares a los acumulados al cierre de 2021.

Por lo que se refiere a las CC.LL., la información disponible sobre la posición activa neta a fin del primer semestre de 2022 permite anticipar los resultados positivos esperados en 2022 y 2023. La última información publicada por el

Banco de España sobre deuda y depósitos locales, correspondiente al segundo trimestre de 2022, muestra un incremento de ambas magnitudes del entorno de 400M€, lo que determina que la posición activa neta del subsector se ha estabilizado, mejorando ligeramente la habida a fin de 2021, y permite anticipar, al menos, su consolidación a fin de este año. Para 2023, la previsible elevación de los ingresos más directamente vinculados a la actividad económica más allá del potencial aumento del gasto determina que la AIReF estime mejoría de la posición activa neta de las CC.LL., al aumentar el superávit esperado en ambos ejercicios.

El gráfico siguiente muestra la evolución de los datos observados de deuda, depósitos y posición pasiva neta de las CC. LL. (en porcentaje de PIB), de 2012 a 2021. También muestra la previsión de cierre de AIReF para 2022 y 2023.

GRÁFICO 36. EVOLUCIÓN DEUDA Y DEPÓSITOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES



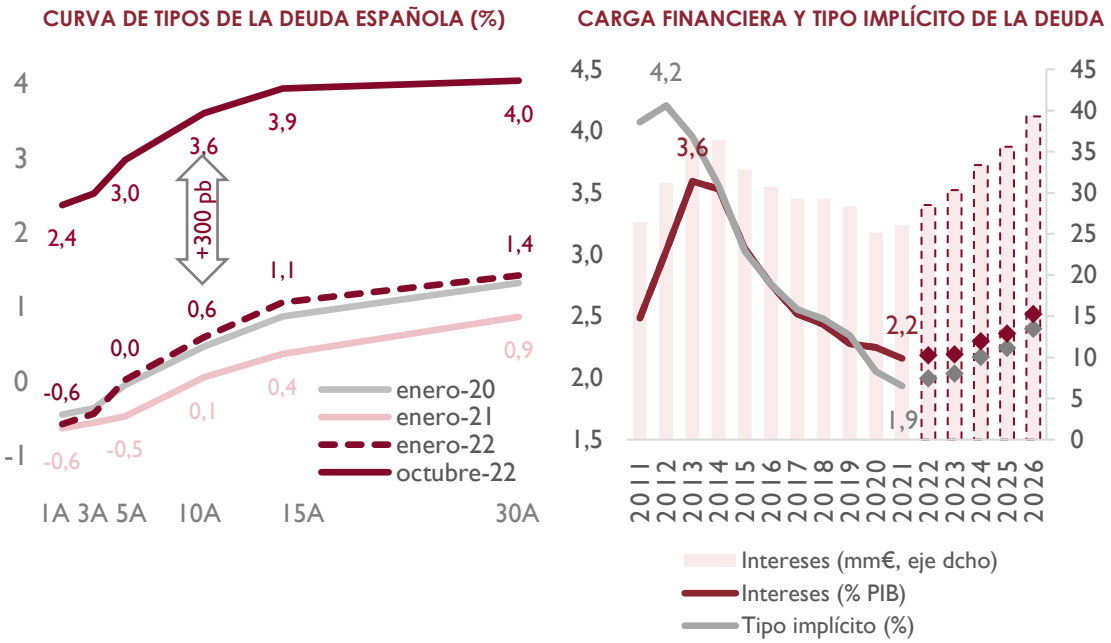
Fuente: Banco de España y estimaciones AIReF

7.4. Condiciones de financiación

El año 2022 está suponiendo un punto de inflexión en la evolución de los costes de financiación de la deuda. A pesar del aumento de las necesidades de financiación derivadas de la pandemia, las bajas rentabilidades registradas en todos los plazos de emisión de deuda soberana durante 2020 y 2021 llegó a situar el coste de la deuda en su mínimo histórico, con un tipo medio de las nuevas emisiones prácticamente en cero. Este escenario de bajos tipos de interés ha dado un giro brusco en 2022, cuando los bancos centrales de todo el mundo han tenido que reaccionar con históricas subidas

de tipos en un intento de ponerle freno a una inflación mucho más elevada y persistente de lo inicialmente anticipado. Los mercados de deuda han incorporado rápidamente este escenario con subidas en lo que va de año de más de 250 puntos básicos en todos los tramos de la curva de rendimientos. El deterioro de las condiciones de financiación empezará paulatinamente a impactar en la evolución del servicio de la deuda, con unos intereses y unas amortizaciones que irán en aumento, aunque el incremento en porcentaje del PIB no será muy significativo en el corto plazo.

GRÁFICO 37. TIPOS DE INTERÉS DE LA DEUDA Y CARGA FINANCIERA



Fuente: Refinitiv, IGAE y AIReF

En el corto plazo, un repunte adicional en los tipos de interés de la deuda soberana tendría un impacto limitado en la evolución de la ratio de deuda, aunque en el medio y largo plazo unos tipos de interés más elevados exigirán un esfuerzo fiscal más intenso y prolongado. De acuerdo con las simulaciones de AIReF un incremento de tipos de 100 p.b. a partir de 2023 en las expectativas de emisión de todos los tramos de la curva no supondría un cambio sustantivo en la evolución de la ratio de deuda a corto plazo (en concreto, generaría un incremento de esta de 1,1 puntos en 2026). No obstante, sí supondría cierto aumento de la carga financiera en porcentaje del PIB (de 0,5 puntos) y un gasto adicional acumulado en intereses en 2026 superior a 17.000 millones de euros, de los cuales 1.400 millones corresponderían al año 2023.

Aunque en el corto plazo el deterioro de las condiciones de financiación tiene un impacto limitado, empieza a ser notable si se compara con escenarios

pasados donde los bajos tipos de interés generaban un espacio fiscal que ha ido desapareciendo. En el medio y largo plazo el actual deterioro de las condiciones de financiación acabará siendo significativo en la evolución de la carga financiera y, en caso de no compensarse con ajustes en otras partidas de gasto o ingreso, en la senda de deuda.

GRÁFICO 38. TIPOS DE INTERÉS DE LAS NUEVAS EMISIONES

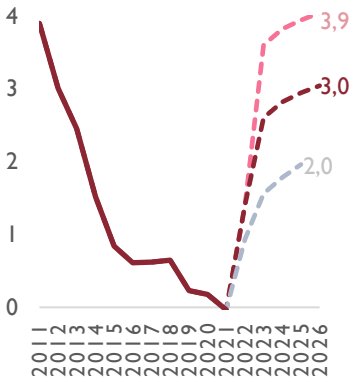


GRÁFICO 39. TIPOS DE INTERÉS MEDIO DE LA DEUDA

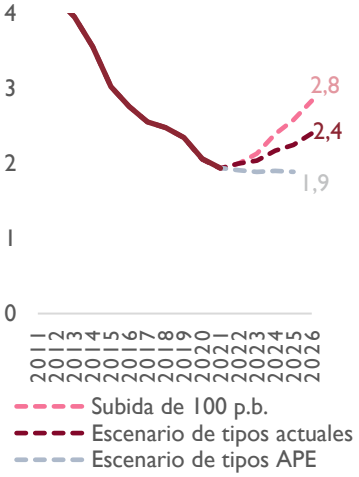
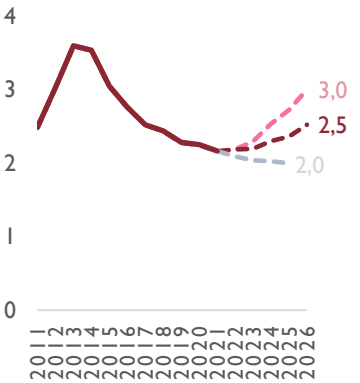


GRÁFICO 40. GASTO EN INTERESES (%PIB)



Fuente: AIReF

7.5. Riesgos para la sostenibilidad

El importante stock de deuda pública legado de la crisis sanitaria sumado a un elevado nivel previo sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo en una posición de gran vulnerabilidad. La favorable evolución tanto en el último año como en la proyección a corto plazo del denominador de la ratio de deuda, no debe enmascarar la necesidad de alcanzar una senda de reequilibrio presupuestario en el medio plazo que permita generar un mayor espacio fiscal en un entorno de gran incertidumbre y presiones demográficas.

Las proyecciones de AIReF dibujan una dinámica desfavorable de la ratio de deuda a medio y largo plazo bajo un escenario a políticas constantes. Más allá de la reducción de la ratio de deuda que se anticipa a corto plazo, una vez que finalice el impulso del crecimiento como consecuencia del rebote de la actividad tras el parón de la pandemia y los precios retornen a su media histórica, la ratio de deuda sobre PIB retomará una senda ascendente bajo la hipótesis de un escenario sin cambio de políticas, donde un alto nivel de endeudamiento, junto a unos tipos de financiación más elevados exigirán un ajuste estructural sostenido para mantener la estabilización de la ratio de deuda y la contención de la carga financiera

En este sentido el aumento del gasto estructural, no vinculado a la necesidad de adoptar medidas temporales para paliar los efectos de las sucesivas crisis, supone una pérdida de la oportunidad que para avanzar en la sostenibilidad de la deuda pública brindan los mayores ingresos vinculados a un contexto inflacionario. Es evidente la necesidad de adoptar medidas temporales y focalizadas para paliar las sucesivas crisis que se están viviendo desde 2020. Sin embargo, se está produciendo un aumento del gasto estructural que está reduciendo las posibilidades de colocar la deuda en una senda sostenible en un contexto de endurecimiento de las condiciones de financiación que elevan el coste de oportunidad de mantener niveles altos de endeudamiento público.

8. ORIENTACIÓN DE LA POLITICA FISCAL

La activación de la cláusula de escape, tanto en el ámbito de la legislación nacional como del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, deja en suspenso temporal las reglas fiscales, pero no la supervisión de la política fiscal, que debe seguir velando porque su diseño y planificación se rija conforme a una serie de principios. La Comunicación de la Comisión Europea "Orientaciones para la política fiscal en 2023", publicada el 2 de marzo de 2022, establecía cinco principios. En particular, a nivel nacional se establecía la necesidad de: (i) asegurar la sostenibilidad de la deuda a través de un ajuste fiscal – gradual y de calidad – y preservando el crecimiento económico; (ii) impulsar la inversión y el crecimiento sostenible; (iii) promover estrategias de ajuste fiscal a medio plazo, y (iv) para los países de alta deuda, estabilizar y reducir las ratios de endeudamiento público a través del control del gasto corriente neto de medidas discrecionales de ingresos.

Las Recomendaciones Específicas por País (CSR por sus siglas en inglés) adoptadas este año establecen para los países de deuda alta, como España, una referencia cuantitativa para la política fiscal en 2023.[8] En concreto se

[8] Véase Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de

recomienda a España limitar el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo. Y todo ello teniendo en cuenta la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y de las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de los refugiados por la guerra de Ucrania.

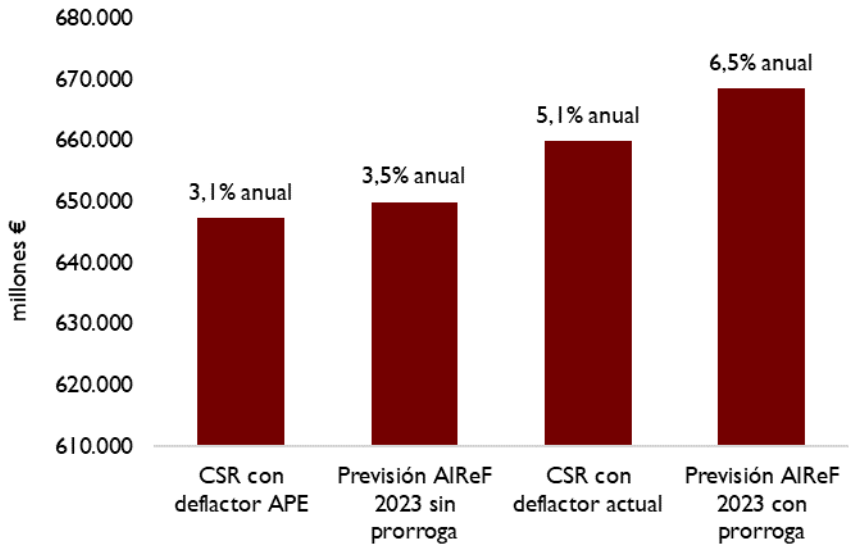
A la hora de evaluar el cumplimiento de la CSR en materia fiscal en las circunstancias actuales resulta crucial el deflactor elegido para calcular la referencia de gasto primario corriente. A los efectos de este informe se toman como referencia dos posibles deflactores del PIB. Por un lado, en el pasado la Comisión Europea tomaba la previsión del deflactor contemporánea al momento en que se adoptaban las CSR para establecer la tasa potencial nominal de medio plazo. Por otro lado, en el contexto actual de fuerte volatilidad de los precios y del deflactor del PIB, podría argumentarse la necesidad de tomar la previsión más reciente en la medida en que la presión de precios se puede trasladar también a los gastos e ingresos públicos. Según las estimaciones de AIReF estas dos opciones de deflactor arrojan un rango para la evaluación de la CSR en 2023 de entre el 3,1% y el 5,1%. Otra posible opción sería la utilización de la referencia de medio plazo de la política monetaria, el 2% de inflación, que resultaría en una referencia similar a la primera de las opciones. A falta de una clarificación por parte de la Comisión Europea de qué deflactor usará en su evaluación, la valoración de la AIReF utiliza ambos escenarios.[9]

Para el conjunto de AA. PP. la AIReF prevé en 2023 un crecimiento del gasto primario corriente neto de medidas de ingresos del 3,5% en ausencia de prórroga de las medidas adoptadas este año. Esta tasa de variación se situaría dentro del rango definido anteriormente para la evaluación de la CSR fiscal.

Estabilidad de 2022 de España https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9754-2022-INIT/es/pdf

[9] El crecimiento del PIB potencial de medio plazo se aproxima a partir de la media de diez años centrada en 2022 (0,9%) y los deflactores del PIB utilizados corresponden, en primer lugar, al previsto por la AIReF para 2023 en el último informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (2,3%) y el previsto por la AIReF para 2023 en el momento de publicación de este informe (4,3%).

CUADRO 18. GASTO PRIMARIO CORRIENTE NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS. COMPARACIÓN CON LA CSR FISCAL, CONJUNTO DE AA.PP.



Fuente: AIReF y Plan Presupuestario

En caso de prorrogarse todas las medidas para el conjunto del año 2023, la evolución del gasto primario corriente de las AA. PP. quedaría claramente por encima del rango de cumplimiento de la CSR fiscal. El coste adicional de la prórroga de las medidas supondría un incremento del gasto primario corriente neto de medidas de ingresos del 6,5% anual en 2023 de acuerdo con las estimaciones actuales de AIReF. Esta tasa se situaría por encima de las dos referencias compatibles con el cumplimiento de la recomendación fiscal. En este escenario, reconducir la variación del gasto primario corriente hasta tasas compatibles con la CSR implicaría adoptar medidas adicionales de reducción del déficit por valor de 8.600 millones de euros o el 0,6% del PIB.

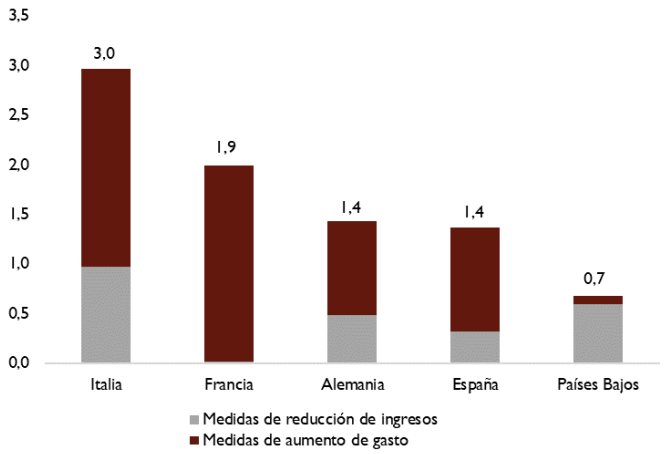
En este contexto y de cara a valorar el cumplimiento de la recomendación, resulta fundamental analizar la naturaleza focalizada de las medidas adoptadas para determinar su carácter temporal y específico en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía. El recuadro 3 muestra que las medidas adoptadas por el Gobierno tienen un diferente grado de focalización, si bien no se observa una estrategia conjunta y coordinada a la hora de actuar sobre los hogares más vulnerables a los shocks energéticos. De forma agregada y ponderando por la importancia relativa de cada una de las medidas se observa una moderada focalización hacia los más vulnerables. El grado de focalización se acentúa cuando se analiza en términos relativos, es decir expresado como los puntos de inflación que consiguen disminuir para cada grupo de renta.

RECUADRO 3. Medidas implementadas para mitigar el impacto de la inflación y de la crisis energética. Comparación internacional y grado de focalización en los hogares más vulnerables en España.

El aumento de los precios de la energía y de otras materias primas observado desde mediados de 2021 ha provocado en los países de la UE un ascenso de la inflación hasta niveles no vistos en décadas. En España, desde junio de 2021 hasta julio de 2022, momento en que se registró un máximo, la inflación aumento en más de 8,1 pp, hasta situarse en 10,8%. Gran parte de este aumento de la inflación fue resultado del ascenso de los precios de la energía (un 50%) y de los alimentos (un 30%). En el caso de la zona euro, la inflación aumentó en 6,7 pp en ese mismo periodo.

España, como la mayoría de los estados miembros de la UE, ha adoptado diversas medidas para aliviar el impacto de los altos precios sobre la capacidad de compra de los hogares y los costes de las industrias más afectadas por el aumento de los precios de la energía (Sgaravatti et al. 2022). Analizando las cinco mayores economías de la zona euro, el impacto presupuestario de estos paquetes de ayudas ha oscilado en 2022 entre el 0,7% del PIB en el caso de Países Bajos y el 3% en el de Italia.

IMPACTO PRESUPUESTARIO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN 2022 EN RESPUESTA A LA CRISIS ENERGÉTICA (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Bruegel, Planes Presupuestarios 2023 y diversas fuentes nacionales

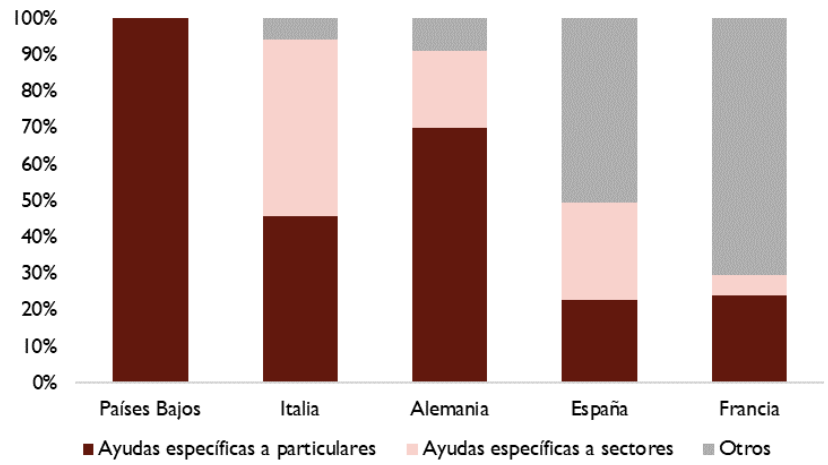
En relación con la composición de estos paquetes de ayudas, en un primer nivel de desagregación se aprecia que Italia, Francia, Alemania y España han priorizado las medidas de aumento del gasto frente a las de reducción de ingresos. En estos cuatro países las medidas de gasto han representado

entre el 70 y casi el 100% del total de los paquetes de ayudas. En el extremo opuesto se encuentra Países Bajos donde el 87% de las medidas han consistido en reducción de impuestos y recargos para moderar los precios de la energía.

Descendiendo algo más en el detalle de la composición de las ayudas, por el lado de los ingresos la reducción del IVA de la electricidad y el gas son medidas adoptadas por varios de los países analizados. Países Bajos ha reducido al 9% el tipo del IVA del gas, la electricidad y la calefacción urbana. En Italia el tipo del gas se ha rebajado hasta al 5% y en España se han reducido hasta ese mismo nivel los tipos del gas y la electricidad. Estas medidas se han combinado con la anulación de cargos del sistema eléctrico y del gas (en Italia) y con la reducción de los impuestos especiales relacionados con la energía (electricidad en nuestros país, gasolina y diésel en Países Bajos). Alemania ha aprobado recientemente la reducción del IVA del gas al 7% para 2023. Francia por el contrario anunció en septiembre de 2021 la fijación de un límite directo al incremento de los precios de la electricidad en un 4% mientras que los precios del gas se congelaron al nivel de octubre de 2021.

Por el lado del gasto, una posible desagregación consistiría en distinguir entre las medidas que se han dirigido de manera específica al apoyo a particulares y sectores concretos frente a otras más transversales dirigidas, por ejemplo, a la bonificación de carburantes (España, Francia, Italia y Alemania) o la compensación a los proveedores de electricidad y de gas por el límite establecido a los precios minoristas regulados (Francia). Conforme a esta clasificación, Países Bajos habría dedicado su aumento del gasto (de una cuantía limitada en comparación con las medidas de ingreso) íntegramente al apoyo a particulares, mientras que, en el caso de España el apoyo específicamente dirigido a particulares y sectores concretos representaría en torno a la mitad del coste de las medidas de gasto.

DESGLOSE DE LAS MEDIDAS DE GASTO ADOPTADAS EN 2022 EN RESPUESTA A LA CRISIS ENERGÉTICA (% DEL TOTAL DE MEDIDAS DE GASTO)



Fuente: Elaboración propia a partir de Bruegel, Planes Presupuestarios 2023 y diversas fuentes nacionales

En este contexto, las Recomendaciones Específicas por País (CSR por sus siglas en inglés) adoptadas este año establecen para los países de deuda alta, como España, una referencia cuantitativa que limita el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional, señalando que a la hora de valorar el cumplimiento de esta recomendación se tendrá en consideración la naturaleza de las medidas implementadas para mitigar los efectos de la crisis energética y de la inflación y, en particular, si las medidas tienen carácter temporal y se encuentran focalizadas en los hogares y las empresas más vulnerables al shock energético.

Existen diversas razones que podrían justificar que estas medidas se focalicen en los hogares y empresas más vulnerables. Por un lado, los elevados niveles de deuda que mantienen los países y la necesidad de que la política fiscal no entre en contradicción con las medidas de restricción monetaria que están aplicando los bancos centrales en un contexto de alta inflación aconseja una respuesta focalizada. Por otro, la inflación tiene efectos heterogéneos en los individuos a través de numerosos canales (Jaravel, 2021)[10]. Entre ellos destacan las diferencias en los patrones de consumo entre individuos de distinto nivel de renta y la menor capacidad de protegerse frente a los incrementos de precios modificando sus pautas de consumo.

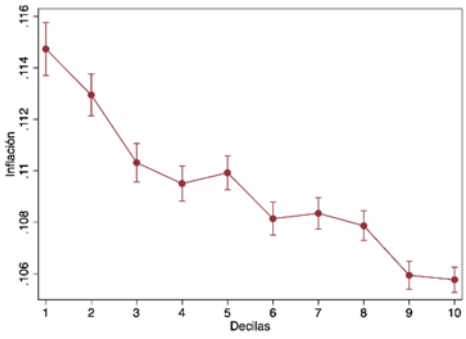
[10] Jaravel (2021), Inflation Inequality: Measurement, Causes, and Policy Implications, Annual Review of Economics. Vol. 13:599-629, https://doi.org/10.1146/annurev-economics-091520-082042

En este episodio, los hogares de menor renta resultan más vulnerables al incremento de la inflación, ya que destinan una mayor proporción de su renta al consumo de energía y alimentos que son los principales responsables de las altas tasas de inflación (Claeys and Guetta-Jeanrenaud, 2022). Además, son precisamente estos hogares lo que tienen menor capacidad para reducir su consumo o sustituirlo por otros bienes (generación con placas solares o mayor uso del transporte público).

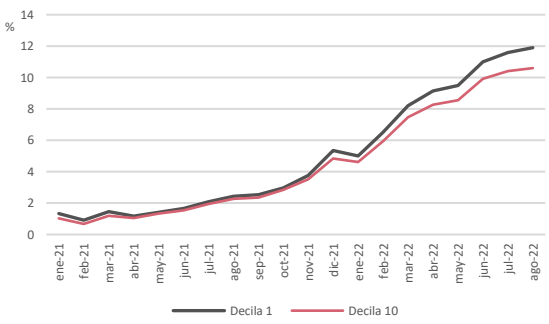
En el gráfico se presentan las diferencias en el aumento de inflación registrado entre agosto de 2022 y junio de 2021 distinguiendo por niveles de renta (una vez se controla por edad, situación laboral y composición del hogar de los individuos). Los resultados se han calculado a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares, combinando los patrones de consumo de los hogares de cada nivel de renta (decila 1 renta más baja vs decila 10 renta más alta) en el año 2021 con los datos del Índice de Precios de Consumo desagregados a nivel de producto de la clasificación de consumo, ECOICOP. Como se puede comprobar, las diferencias en las tasas de inflación ascienden a casi 1 punto porcentual entre los individuos de menor y mayor renta. Además, la brecha entre la inflación que soportan los hogares de la decila superior frente a los de la inferior se ha ido ampliando a medida que ha ido avanzando la crisis por el mayor peso que en las cestas de consumo de los hogares más vulnerables tiene los alimentos y energía, que son los que más han incrementado sus precios.

TASA DE INFLACIÓN ENTRE AGOSTO DE 2022 Y JUNIO DE 2021 (PANEL A) Y EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN (PANEL B), POR DECILAS DE RENTA

PANEL A



PANEL B



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) e Índice de Precios al Consumo (INE)

Nota: En el panel A se controla por edad, situación laboral y composición del hogar

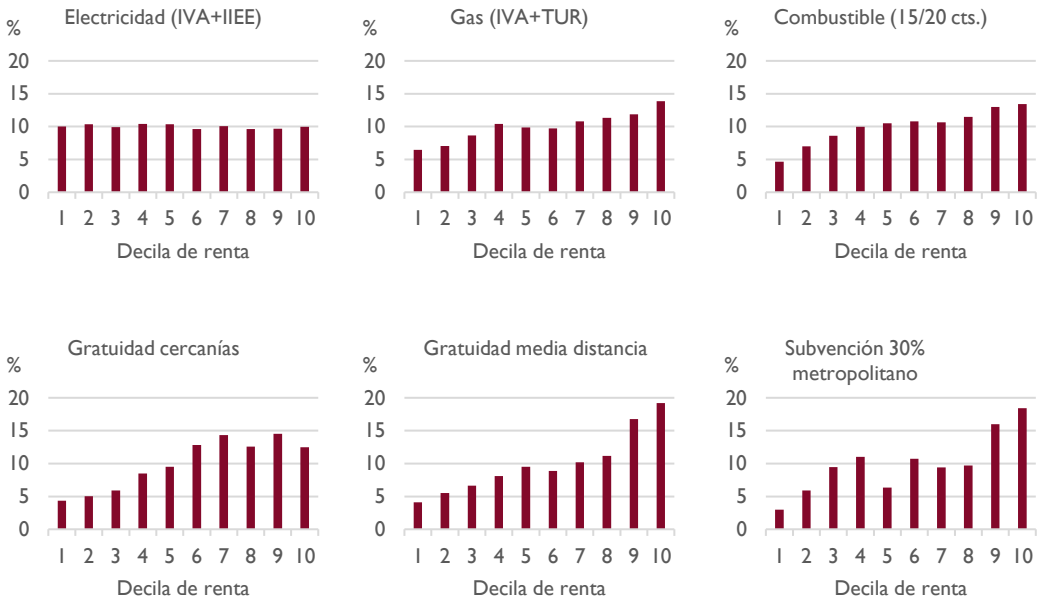
En este contexto, cabe preguntarse acerca del grado de focalización de las medidas implementadas por el Gobierno dirigidas a mitigar el impacto

que la inflación tiene sobre los hogares (en principio las ayudas a empresas se encuentran, en su mayoría, focalizadas por su naturaleza sectorial, al dirigirse a las industrias electrointensivas). El análisis comprende las medidas aplicadas o anunciadas hasta octubre de 2022 que se detallan en el cuadro adjunto.

MEDIDAS CON MAYOR IMPACTO PRESUPUESTARIO APLICADAS O ANUNCIADAS HASTA OCTUBRE DE 2022 PARA PALIAR LOS EFECTOS DE LA INFLACIÓN
Reducción del **IVA de la electricidad** del 21% al 5%
Rebaja hasta el 0,5% del **Impuesto Especial sobre la Electricidad**
Rebaja del **IVA del gas** del 21% al 5%
Tarifa Último Recurso **(TUR) del gas**
Refuerzo del **bono social térmico**
Descuento de 20 cts. o 15 cts. por litro de **combustible**
Incremento del 15% del importe del **Ingreso Mínimo Vital** (IMV)
Incremento del 15% de las **pensiones no contributivas** (PNC)
Ayuda de 200 euros a **hogares vulnerables**
Complemento de 100 euros mensuales al importe de las **becas**
Gratuidad del transporte en **cercanías, media distancia** y subvención del 30% al **transporte metropolitano**
Ampliación de la reducción por **rendimientos del trabajo** del IRPF

En general se aprecia que las medidas adoptadas tienen un diferente grado de focalización. De esta forma, las medidas que actúan sobre los precios de la energía no presentan especial focalización en los individuos de menor renta. Por ejemplo, la reducción del IVA o de los impuestos a la electricidad tiene un impacto homogéneo por niveles de renta, en tanto que la rebaja del IVA sobre el gas o la bonificación al consumo de combustible se concentra más entre las rentas altas. Los resultados que se obtienen para las bonificaciones al transporte metropolitano, cercanías o media distancia tampoco muestran focalización, al concentrarse estas infraestructuras en ciudades que en general presentan mayor nivel de renta.

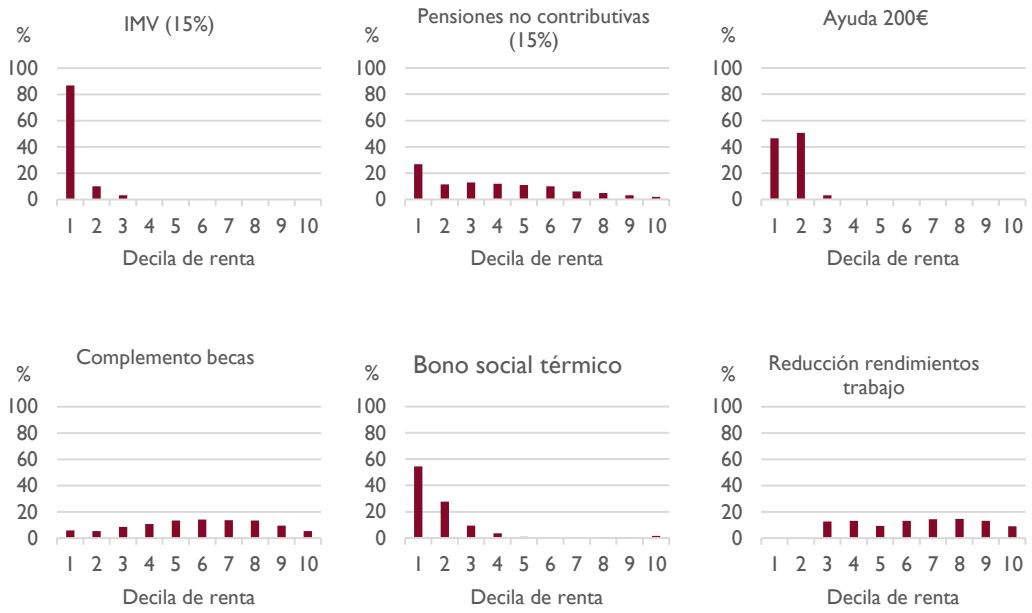
DISTRIBUCIÓN DEL COSTE DE LAS MEDIDAS QUE ACTÚAN SOBRE EL PRECIO DE LA ENERGÍA Y EL TRANSPORTE POR DECILAS DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE)

En cambio, las medidas destinadas a compensar la pérdida de renta real provocada por la inflación como el incremento del 15% del ingreso mínimo vital y de las pensiones no contributivas, la ayuda de 200 euros a hogares vulnerables o el bono social térmico son, por definición, de naturaleza focalizada. Otras medidas como el complemento a las becas o la ampliación de la reducción de los rendimientos del trabajo afectan principalmente a hogares de rentas medias.

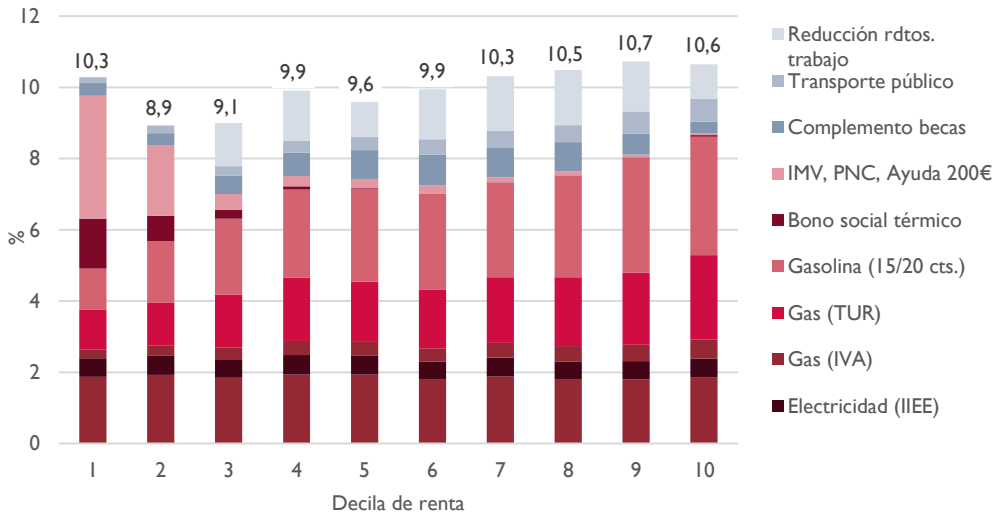
DISTRIBUCIÓN DEL COSTE DE LAS MEDIDAS DESTINADAS A COMPENSAR LA PÉRDIDA DE RENTA REAL POR DECILAS DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) y Panel de Hogares Renta-Patrimonio (IEF-AEAT)

En conjunto, ponderando por la magnitud de cada una de las medidas se observa un cierto grado de focalización hacia los más vulnerables, si bien las decilas altas absorben una parte importante del coste de las medidas.

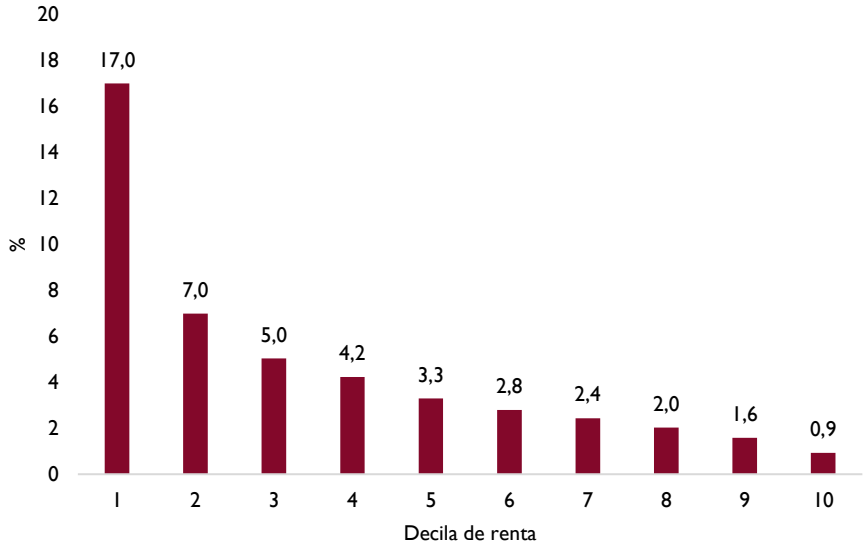
DISTRIBUCIÓN DEL COSTE DEL PAQUETE DE MEDIDAS PARA PALIAR LOS EFECTOS DEL INCREMENTO DE LOS PRECIOS DE LA ENERGÍA POR DECILAS DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) y Panel de Hogares Renta-Patrimonio (IEF-AEAT)

Finalmente, en términos relativos a su renta bruta, el importe destinado a los hogares de la primera decila representa un 17%, mientras que en los hogares de mayor renta este porcentaje no alcanza el1%.

IMPORTE DE LAS MEDIDAS EN RELACIÓN CON LA RENTA BRUTA DE LOS HOGARES, POR DECILAS DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) y Panel de Hogares Renta-Patrimonio (IEF-AEAT)

Para 2023, una diferencia fundamental entre los planes presupuestarios de las cinco mayores economías de la zona euro es el grado de concreción que han proporcionado a día de hoy en relación con las medidas que se prorrogarán o adoptarán el año que viene. Francia, Alemania y Países Bajos detallan en su DBP varias de estas medidas y su impacto presupuestario. En el caso de Francia, por ejemplo, el DBP hace explicita la prórroga de la compensación a los proveedores de electricidad y de gas por el límite establecido a los precios minoristas regulados, ambas con un coste fiscal estimado superior al de 2022. También se mantienen medidas como la reducción del impuesto al consumo de electricidad para consumidores finales, de nuevo con un impacto presupuestario mayor que en 2022. Otras medidas adoptadas este año no se prorrogarían en 2023 según el DBP francés, como la bonificación de carburantes o determinadas ayudas sectoriales, si bien se mantiene el subsidio para las empresas intensivas en el uso de energía.

Por su parte, el Gobierno alemán recoge en el DBP medidas como la reducción del tipo del IVA del gas y la adopción de otras nuevas como una desgravación fiscal para pagos especiales de hasta 3.000 € que las empresas alemanas pueden dar a sus empleados para compensar los

efectos de la inflación. También se contempla el ajuste de los tramos del impuesto sobre la renta y el aumento de las desgravaciones fiscales por hijos. En cambio, no se prorrogan algunas de las medidas adoptadas en marzo de 2022 como el pago único para los beneficiarios de determinadas transferencias sociales, la reducción del impuesto sobre el combustible o la reducción de los precios del transporte público. Al mismo tiempo el DBP alemán hace explícito que algunos impactos presupuestarios se estiman sobre la base de supuestos técnicos ya que el diseño definitivo de algunas medidas está aún negociándose en su tramitación parlamentaria.

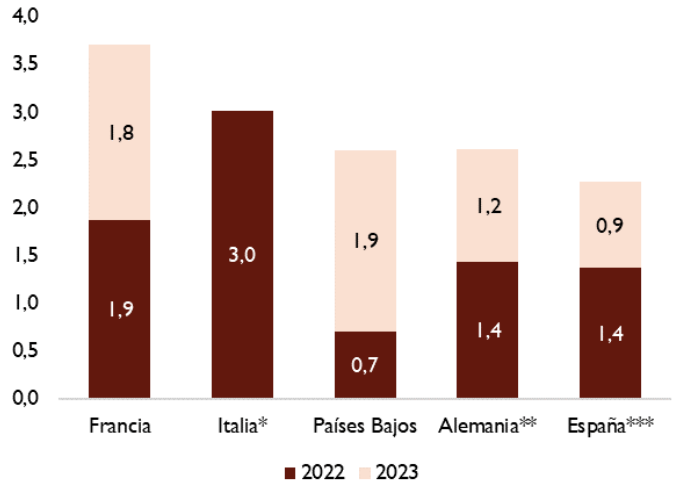
En el DBP del gobierno neerlandés se especifica la prórroga de medidas como la reducción de los impuestos sobre la energía y los impuestos especiales sobre el combustible. Además, se anuncian nuevas medidas de gasto para el apoyo a particulares como una ayuda a estudiantes que viven fuera del hogar familiar para compensar el aumento de los costes de la vida, un aumento del subsidio para el alquiler a hogares vulnerables y el aumento del salario mínimo-y, con ello, de las prestaciones sociales ligadas a su nivel.

En el caso opuesto está Italia que, tras las elecciones del 25 de septiembre, presenta en su DBP un escenario tendencial, sin medidas para 2023. Se especifica que se enviará una actualización del DBP cuando el nuevo Ejecutivo defina los objetivos de finanzas públicas para el trienio 2023-2025.

En una posición intermedia en cuanto al grado de concreción de la política fiscal en 2023 está España. El DBP presenta un primer escenario compatible con el proyecto de PGE 2023 que no contempla la prórroga de las medidas de este año en 2023. Al mismo tiempo plantea un escenario dos en el que la adopción de nuevas medidas o la prórroga de las ya existentes resultaría en un coste adicional de 0,9 puntos de PIB. Sin embargo, no se concreta qué medidas se adoptarían o prorrogarían en este segundo escenario.

Considerando las medidas anunciadas por el momento para el año que viene, el total de ayudas en 2022 y 2023 en las cinco mayores economías de la zona euro estaría entre el 3,7% y el 2,3% del PIB. Hay que destacar que los países que sí concretan en sus DBP las medidas para el próximo año (Francia, Alemania y Países Bajos) prevén que el impacto presupuestario de estas medidas en 2023 sea superior al de 2022 (en el caso de Alemania, si tenemos en cuenta el paquete de ayudas de 200.000 millones que el Gobierno de coalición anunció en septiembre).

IMPACTO PRESUPUESTARIO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN 2022 Y ANUNCIADAS PARA 2023 EN RESPUESTA A LA CRISIS ENERGÉTICA (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Bruegel, Planes Presupuestarios 2023 y diversas fuentes nacionales

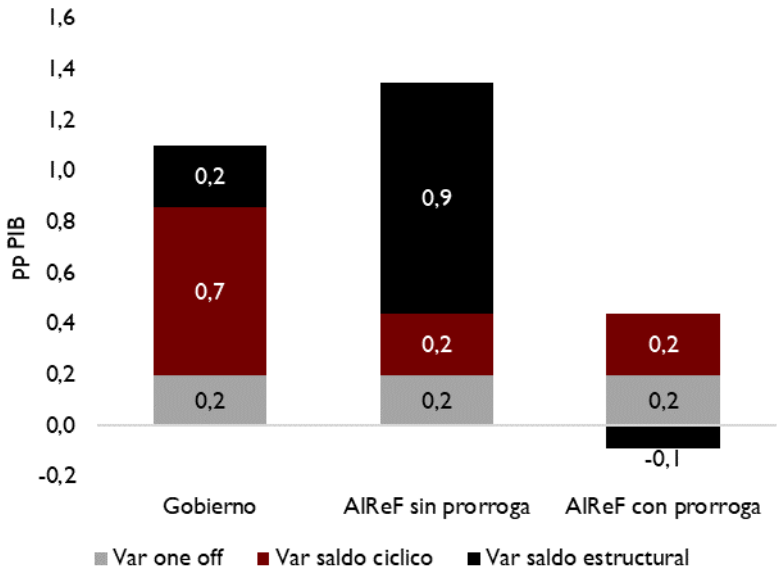
(*) El DBP italiano contiene para 2023 un escenario tendencial porque se presentó cuando aun no estaba constituido el Gobierno resultante de las elecciones del 25 de septiembre

(**) La estimación del impacto de las medidas en 2023 que contiene el DBP alemán no incluye el paquete de 200.000 millones anunciado por el Gobierno de coalición en septiembre. Si se incluyera este paquete de ayudas el coste de las medidas en 2023 se elevaría hasta casi 6 puntos de PIB

(***) El impacto para España de la posible prórroga de medidas en 2023 se toma del escenario 2 del DBP

Descomponiendo la variación prevista del déficit público en 2023 en sus componentes cíclico y estructural, se aprecian diferencias entre la estimación del Gobierno y la de la AIReF. La reducción del déficit del Gobierno para 2023, compatible con los escenarios uno y dos del Plan Presupuestario, es el resultado de una notable contribución cíclica según sus estimaciones, fruto de una brecha de producción que mejora en más de un punto el año que viene según el Plan Presupuestario. En cambio, las estimaciones de output gap de la AIReF arrojan una contribución más modesta del ciclo a la mejora del déficit en 2023. En un escenario sin prórroga de medidas sería la mejora del saldo estructural la que explicaría principalmente la reducción del déficit en 2023 según la AIReF. No obstante, en un escenario con prórroga de medidas desaparecería la mejora estructural y la reducción del déficit en 2023 sería muy inferior.

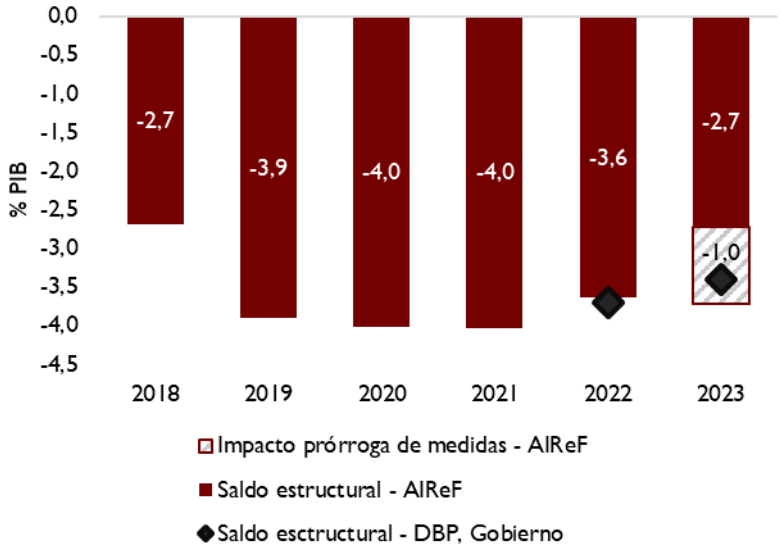
GRÁFICO 41. CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN DEL DÉFICIT DE LAS AA. PP. EN 2023



Fuente: AIReF y Plan Presupuestario

En relación con el esfuerzo estructural, las estimaciones actuales de AIReF para 2023 muestran diferencias con las cifras que el Gobierno ha presentado en el Plan Presupuestario. En un escenario sin prórroga de medidas en 2023, la mera desaparición progresiva de las medidas supondría una mejora en el saldo estructural de casi un punto porcentual de PIB. Por este motivo, las estimaciones de AIReF muestran un ajuste estructural considerable en ese escenario. En cambio, si se prorrogaran el conjunto de medidas para todo el año 2023 apenas habría esfuerzo estructural el próximo año y la política fiscal nacional adoptaría un tono neutral respecto a 2022. Por tanto, según las estimaciones de AIReF la política fiscal nacional tendrá un tono neutral o contractivo según se prorroguen o no las medidas adoptadas este año. El Gobierno, en cambio, presenta una única estimación para el saldo estructural – ya que entiende que el escenario con y sin prórroga de medidas es compatible con la misma cifra global de déficit público en 2023 – que resulta en un tono levemente contractivo el próximo año. En ambos casos la distancia respecto al MTO del -0,4% del PIB sería superior a los dos puntos de PIB.

GRÁFICO 42. SALDO ESTRUCTURAL



Fuente: AIReF y Plan Presupuestario

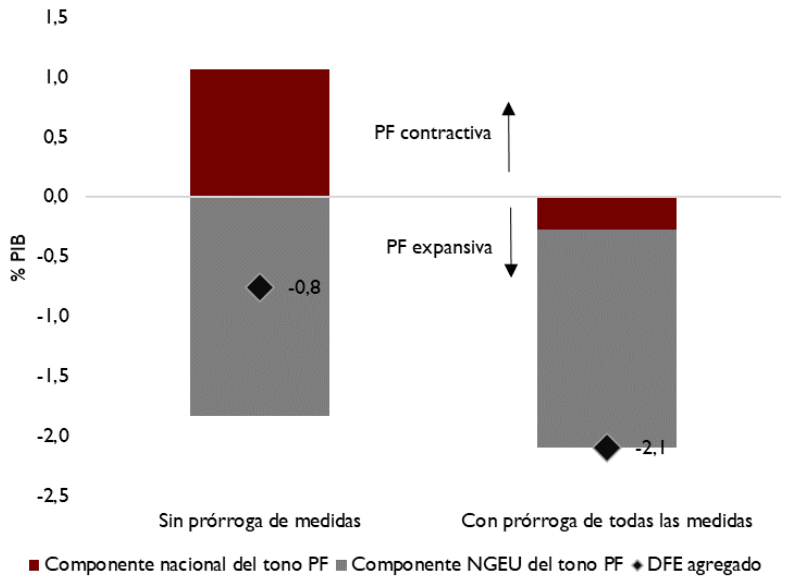
El impulso agregado de la política fiscal debe analizarse incluyendo los fondos *Next Generation EU*. A pesar de que la volatilidad actual intensifica la incertidumbre en torno a la estimación del output gap, el saldo estructural sigue siendo una herramienta relevante para aproximar la situación subyacente del componente nacional de las finanzas públicas. Del mismo modo, su variación permite aproximar el tono de la parte de la política fiscal que se financia nacionalmente. Sin embargo, desde un punto de vista macroeconómico resulta relevante analizar el tono agregado de la política fiscal incluyendo el considerable impulso que proporcionan los fondos *Next Generation* (NGEU). Dado que estos fondos tienen, en principio, un impacto neutral en déficit, la evolución del saldo estructural no captura la magnitud del impulso asociado a ellos. Medir la evolución del gasto, incluyendo los fondos NGEU, en relación con el desempeño potencial de la economía a medio plazo permite estimar el tono agregado de la política fiscal. Esta medida complementaria de esfuerzo fiscal discrecional (DFE en sus siglas en inglés)[11] resulta relevante en las circunstancias actuales.

El indicador de esfuerzo fiscal discrecional (DFE) señala que el tono agregado de la política fiscal-incluyendo el gasto con cargo a los fondos NGEU y financiado nacionalmente-será expansivo en 2023 con independencia de que se prorroguen las medidas o no. El DFE apunta a una considerable

[11] Para más detalles sobre la metodología de cálculo del esfuerzo fiscal discrecional, ver Carnot, N. & F. de Castro (2015). 'The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect'. Comisión Europea. *Economic Papers 543* (Febrero 2015).

expansión fiscal en el año 2023 una vez que se tiene en cuenta el impulso asociado a los fondos NGEU. La previsión actual de AIReF incorpora un incremento del gasto en 2023 de en torno a 25.000 millones de euros con cargo a estos fondos. De materializarse, este impulso determinará el tono agregado de la política fiscal el próximo año, bien reforzando una leve expansión nacional en el caso de que se prorroguen las medidas, o bien más que compensando una cierta contención del gasto nacional en caso de que éstas no se prorroguen.

GRÁFICO 43. INDICADOR DE ESFUERZO FISCAL DISCRECIONAL (DFE), 2023*



*Nota: un signo negativo representa una política fiscal expansiva y viceversa
Fuente: AIReF

9. RECOMENDACIONES

9.1. Recomendaciones nuevas

La AIReF viene recomendando la implementación de una estrategia fiscal a medio plazo realista y creíble orientada a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Uno de los elementos fundamentales de esta estrategia es el establecimiento de tasas de referencia u objetivos realistas que reflejen la realidad de cada una de las administraciones.

En el actual contexto de reglas fiscales suspendidas durante varios ejercicios, el Gobierno decidió, en ausencia de objetivos de estabilidad presupuestaria, la fijación de tasas de referencia para el conjunto de las AA. PP. y para cada subsector. Estas tasas de referencia pueden considerarse un acierto en la medida que señalan la orientación de la política fiscal, aunque su eventual incumplimiento no desencadena la activación de los mecanismos previstos en un contexto de aplicación de las reglas fiscales.

Por lo tanto, las tasas de referencia actúan como ancla en el diseño de los presupuestos de cada administración. Como muestra, en este ejercicio como los anteriores, todas las administraciones han llevado sus presupuestos hasta esa tasa de referencia, independientemente de que las previsiones de la AIReF estiman un cierre más positivo o negativo según el caso.

En términos generales, la AIReF ha advertido que las tasas de referencia son laxas, tanto a nivel de subsector como del conjunto de las AA.PP., lo que no incentiva la necesaria reducción del déficit estructural.

Aunque también está presente para el conjunto de las AA. PP. Este es el riesgo que subyace en 2023 en el subsector de CC. AA. que según las estimaciones de la AIReF podría alcanzar un déficit inferior, 0,1% del PIB frente a 0,3% del PIB de la tasa de referencia del subsector. Sin embargo, independientemente de su situación previa, todas las CC. AA. han presentado unos presupuestos en línea con la tasa de referencia del-0,3% del PIB o del -0,6% en el caso de País Vasco y Navarra. Además, la fijación de una misma tasa de referencia para todas las CC. AA. de régimen común no resulta realista, ya que es excesivamente exigente para unas y laxa para otras.

Por este motivo, la AIReF **recomienda al Ministerio de Hacienda y Función Pública:**

1. ***Que defina tasas de referencia para cada administración teniendo en cuenta su situación de partida, de manera que resulten exigentes, pero factibles de alcanzar.***

9.2. Recomendaciones vivas[12]

El Plan Presupuestario es un documento esencial dentro del ciclo presupuestario para el análisis de la política fiscal y económica de los países de la Unión Europea. Su relevancia nace del hecho de que recoge de manera integrada en términos de contabilidad nacional la información sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de todos los niveles de administración. No obstante, tal y como ha venido señalado la AIReF en numerosas ocasiones, su contenido resulta insuficiente para realizar este análisis y comprobar la coherencia con los presupuestos de las diferentes administraciones.

Esta característica, que la AIReF ya viene señalando en ejercicios anteriores, se acentúa porque el Plan Presupuestario 2023 presenta dos escenarios presupuestarios alternativos, contando con el mismo escenario macroeconómico que los PGE 2023 y compartiendo la misma tasa de referencia de déficit, 5% del PIB para 2022 y 3,9% para 2023 En principio, el

[12] Dentro de este apartado se recogen aquellas recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiendo el MINHAC explicado las razones por las que se apartar de su cumplimiento, la AIReF las considera relevantes de cara a lograr la eficacia y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que considera que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales. Por este motivo, se considera que estas recomendaciones mantienen su vigencia, están "vivas" y se insta al MINHAFP a que las cumpla. En caso de no ser así, no resulta necesario que se expliquen de nuevo las razones para apartarse, salvo que no sigan siendo las mismas.

escenario 1 estaría alineado con las previsiones contenidas en los PGE 2023 y el escenario 2 recogería una previsión de ingresos en 2022 más realista, nuevas medidas para 2022 y la prórroga de parte de las medidas existentes para 2023. La AIReF observa inconsistencias relevantes en la construcción de estos escenarios que pudieran estar derivadas del hecho de que ambos comparten una misma previsión de déficit para los dos ejercicios.

Además, sigue sin recoger de manera integrada el impacto del PRTR y de los fondos REACT-EU en los recursos y empleos de las AA.PP., mientras que el proyecto de PGE sí incluye un detalle granular de cada una de las actuaciones financiadas con ambos mecanismos.

Por último, continúa sin ofrecer un desglose de las rúbricas de empleos y recursos por niveles de administración, lo que dificulta asegurar la coherencia con los presupuestos de las diferentes administraciones.

Por tanto, **la AIReF recomienda que:**

2. ***El Plan Presupuestario incorpore todas las medidas previstas por el Gobierno y el impacto de los fondos REACT-EU y del PRTR sobre los ingresos y gastos de las AA.PP., así como el desglose por subsectores de los recursos y empleos en términos de contabilidad nacional.***

La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez