

VALORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA 2022¹

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El debate presupuestario se encuentra en una encrucijada política. A la ya arraigada falta de consenso entre los principales partidos se le han unido diversas circunstancias recientes que han complicado aún más su tramitación parlamentaria. En este contexto, no debe olvidarse que los presupuestos se configuran como una de las principales leyes de cualquier legislatura.

Por este motivo, el Observatorio Económico de Andalucía (OEA) ha realizado una valoración sintética pero extensiva del proyecto de ley de presupuestos de la Junta de Andalucía para 2022. El principal criterio que hemos seguido para ello es el de la coherencia del proyecto con el contexto económico e institucional en que nos movemos y con los retos que la economía andaluza tiene ante sí. En particular, hemos aplicado nuestro análisis sobre los siguientes apartados:

A. Cuadro macroeconómico

1. El cuadro macroeconómico del proyecto de presupuestos, con un crecimiento previsto del PIB en términos reales del 7 por ciento para 2022, es manifiestamente optimista.
2. Estas previsiones contrastan con las estimaciones de otros centros de análisis como BBVA Research, Hispalink, Analistas Económicos de Andalucía y, singularmente, el OEA, que prevé un crecimiento del 5,5 por ciento para el año que viene.
3. En este contexto, es muy llamativa la marcada orientación expansiva del presupuesto (con un crecimiento del gasto en torno al 9 por ciento) en una fase fuertemente alcista del ciclo económico. Esto rompe cualquier recomendación de política económica convencional, arroja dudas sobre la eficiencia del esfuerzo fiscal y puede deteriorar la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas.
4. El proyecto de presupuestos para 2022 prevé amortizar deuda por casi 5.000 M€ pero necesitará emitir y concertar nueva deuda por más de 6.000 M€. El endeudamiento sigue aumentando en términos absolutos.

¹ Este documento ha sido elaborado por Diego Martínez López (Universidad Pablo Olavide, de Sevilla) y se ha enriquecido de comentarios y aportaciones realizadas por miembros del OEA.

B. Previsiones de ingresos

1. El sistema de financiación autonómica proveerá un volumen de recursos excepcional: crecimiento de las entregas a cuenta del 6,7 por ciento con respecto a 2021, reintegro del SII-IVA (574 M€) y perdón de la liquidación del 2020 que procedería abonarle al Estado en julio de 2022 (1.140 M€).
2. Valoramos positivamente las dos primeras circunstancias en tanto en cuanto se encuentran alineadas con el ciclo expansivo (las entregas a cuenta) y responden a una cuestión de justicia (devolución del mes perdido en IVA). Sin embargo, alterar sustancialmente la secuencia del sistema de financiación autonómica perdonando la liquidación de 2020, si bien beneficia a la Comunidad, no la consideramos oportuna. Máxime cuando existían otras alternativas ya usadas (fraccionamiento y aplazamiento de la devolución) y la situación financiera de las CCAA es desahogada en el corto plazo.
3. El proyecto de presupuestos para 2022 pinta casi 950 M€ de transferencias no avaladas por el proyecto de PGE y que se corresponden con la estimación que la Junta de Andalucía considera que debe transferirle el Estado para cubrir gastos asociados a la Covid19. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) no ha avalado esta estrategia. La AIReF sí ha advertido del peligro de convertir en estructural gastos vinculados a la pandemia. Las CCAA que se enfrenten a esta tesitura deberían allegar los recursos permanentes necesarios y no imaginarlos de manera discrecional.
4. Constatamos un espectacular crecimiento de los recursos ligados a fondos europeos (63 por ciento más que en 2021). Esto es un hecho estilizado común al resto de CCAA y a la Administración General del Estado. Advertimos una vez más de las dificultades técnicas a las que se enfrentan las administraciones para ejecutar con rapidez (y no digamos eficiencia) estos fondos. En este sentido, el proyecto de presupuestos para 2022 incluye un remanente de 1.200 M€ correspondiente a 2021.
5. Una vez más, señalamos el coste en términos de recaudación de las rebajas fiscales, que afectarán a los ingresos previstos en el proyecto de presupuestos.
6. En particular, la recaudación por IRPF no creció en 2020 mientras que sí lo hizo en la media de las CCAA. Y en 2019 evolucionó por debajo de la media del resto de CCAA de régimen común. Tanto el impuesto sobre sucesiones y donaciones como los tributos sobre el juego y las tasas afectas a servicios transferidos ya se encontrarán previsiblemente por debajo de sus recaudaciones normativas. Eso significa una penalización en el sistema de financiación autonómica.
7. Los espectaculares crecimientos previstos para el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto sobre el patrimonio e impuesto especial sobre determinados medios de transporte en 2022 son, en realidad, menores

pues se ofrecen cifras comparativas con los previstos para 2021, que estaban infraestimados, como ya apuntó el OEA el año pasado.

C. Estado de gastos

1. En general, se mantiene una línea continuista en la composición de su estructura. Es comprensible dado el marco competencial de la Comunidad. Por ejemplo, a gasto social se destina el 52 por ciento del gasto público total, idéntico porcentaje al de 2021 o 2018.
2. Llamamos la atención sobre el contraste entre el proyecto de presupuestos presentado y el informe elaborado por la AIReF en octubre sobre las líneas fundamentales para los presupuestos autonómicos. En el caso de la Junta de Andalucía, la AIReF no preveía en ningún momento un incremento del gasto de la magnitud finalmente proyectada.
3. Constatamos un notable crecimiento del gasto en inversión pública. Del 11,2 por ciento de 2021 al 14,5 por ciento previsto para 2022 como porcentaje del gasto. Tanto los fondos europeos como el remanente anteriormente citados son claves para sostener este crecimiento. De hecho, el ahorro bruto previsto es negativo (- 620 M€).
4. Nos preocupa la capacidad de ejecución de este elevadísimo volumen de inversión pública por parte de la administración regional. Nótese que, con los últimos datos disponibles (agosto 2021), el porcentaje de ejecución de obligaciones reconocidas sobre créditos totales del capítulo 6 (inversiones reales) se encontraba en un reducido 17 por ciento, 5 pp. menos que la también reducida ejecución del conjunto de las CCAA.
5. En políticas de Investigación, Innovación y Sociedad Conocimiento apenas se registran cambios sustanciales (1,3% del total del gasto en 2018; 1,1% en 2021; 1,3% en 2022). Las iniciativas para Fomento Empresarial registran una caída del 7,8 por ciento con respecto a 2021. Subrayamos la importancia de estas políticas, a nuestro juicio infraponderadas en el proyecto de presupuestos, para favorecer cambios de modelo productivo.
6. Llamamos también la atención sobre la variación de otras partidas. El gasto en altos cargos mantiene la tendencia creciente (4,8% de crecimiento para 2022) observada a lo largo de la legislatura. Por su parte, el gasto en deuda pública crece un 5,8% con respecto al año anterior. Ello contrasta con crecimientos inferiores del gasto en Educación Secundaria y Formación Profesional (4,3 por ciento) o de la envolvente financiera destinada a las Universidades a través del nuevo sistema de financiación (3%).
7. El crecimiento del gasto en personal (7,2 por ciento) supera con creces la subida de salarios prevista en los PGE para 2022 (2%). Advertimos, como ya hicimos en ocasiones anteriores, del notable componente estructural de este tipo de gastos.
8. La participación de los ayuntamientos en los ingresos de la Comunidad (PATRICA) se elevará en 2022 a 515M€, esto es, un 1%. Continúa, por tanto, incumpléndose lo

marcado por la Ley 6/2010, que fijaba un importe de 600 M€ al final de un periodo de transición.

9. El Fondo de Contingencia previsto para 2022 desciende hasta los 16 M€, frente al del año anterior (466 M€). Advertimos que las incertidumbres no se han reducido en una magnitud suficiente como para registrar semejante descenso.

D. Otras políticas públicas

Este apartado aborda brevemente la valoración de un conjunto de medidas que trascienden tanto las previsiones de ingresos como los estados de gastos del proyecto de presupuestos. Obviamente tendrán un impacto (contemporáneo o a futuro) sobre cualquiera de ellos pero por encontrarse más ligadas bien al articulado de la ley, bien a la gestión presupuestaria, o incluso a cuestiones de fondo político, consideramos conveniente tratarlas de manera diferenciada.

1. Determinadas políticas de gasto como las referidas a los incentivos a la digitalización de las PYMES, la prevención riesgos laborales, el plan de fomento del empleo agrario (PFEA, antiguo PER) o los programas formativos de recursos humanos en la Junta de Andalucía, entre otras, mantienen una marcada línea continuista.
2. Valoramos positivamente:
 - Los avances en la implantación de un sistema de perfilado estadístico para un mejor ajuste de las ofertas y demandas en el Servicio Andaluz de Empleo.
 - La tramitación de una nueva ley de tasas y precios públicos.
 - Mantener abierta la posibilidad de adoptar decisiones derivadas de los procesos de evaluación y racionalización de entes del sector público andaluz a partir de auditorías. Aunque los avances en este terreno se encuentran por debajo de nuestras expectativas.
3. Nos preguntamos por el estado de la tramitación del Anteproyecto de Ley de creación de los Cuerpos Superior y Técnico de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía. Se trata de una iniciativa que valoramos positivamente en su momento. Formó parte del pacto presupuestario firmado en 2020 y hace meses que finalizó el trámite de información pública.

A modo de conclusión

- Política fiscal expansiva en periodo de expansión.
- Ingresos “inciertos” en forma de transferencias del Estado.
- Consolidación de gasto estructural derivado de la pandemia.
- Insuficiente apuesta por políticas de oferta novedosas en el terreno de la innovación, el tejido empresarial y la cualificación del capital humano.
- Insuficiente evaluación en general de políticas de gasto público.

A pesar de todo, es preferible una situación con presupuestos (aunque tome este proyecto como referencia) que sin ellos. La consolidación de la recuperación económica y los retos que debe afrontar la economía andaluza exigen certidumbres económicas y jurídicas.

22 de noviembre de 2021