



OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

VALORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA 2023¹

22 de noviembre de 2022

En este documento se realiza una valoración sintética del proyecto de ley de presupuestos de la Junta de Andalucía para 2023. El principal criterio que se ha 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, ambos criterios se aplican 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 1,9 por ciento para 2023, es manifiestamente optimista.
2. Estas previsiones contrastan con las estimaciones de otros centros de análisis como BBVA Research, Loyola Andalucía y, singularmente, el OEA, que prevén crecimientos inferiores para el año que viene. También con las de la AIReF, que si bien ha avalado las previsiones de la Junta de Andalucía, también advierte que se desvían moderadamente de su escenario central. Y la desviación es de una magnitud superior a la del gobierno central.
3. En este contexto, a diferencia del proyecto del año anterior que fue claramente expansivo y procíclico, resulta complicado determinar la orientación de la política fiscal de 2023. Con un crecimiento del PIB nominal previsto del 6,4%, un crecimiento del gasto presupuestado del 4% no permite calificarlo como expansivo.
4. Se advierte también que la valoración del gasto incluido en el proyecto de presupuestos debiera realizarse sobre cifras corregidas de la intermediación financiera de la Junta de Andalucía relacionada con la participación de las CCLL en los ingresos del Estado, el fondo de garantía agraria y las amortizaciones previstas de deuda que serán refinanciadas con nuevas emisiones. Aunque ésta es una práctica recomendable, ninguna administración de nuestro entorno suele exhibir las cifras de gasto después de

¹ Este documento ha sido elaborado por Diego Martínez López, miembro de la Junta Directiva del OEA, profesor de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla e investigador asociado a FEDEA.

realizar tales ajustes. En este sentido, el gasto público “efectivo” previsto en el proyecto de presupuestos no sería de 45.603 millones de euros tras los ajustes mencionados sino de 36.431 millones.

B. Previsiones de ingresos

1. El sistema de financiación autonómica proveerá un volumen de recursos generoso en 2023: las entregas a cuenta aumentarán un 11% con respecto a 2022. No obstante, desaparecerán las transferencias extraordinarias desde el Estado de años anteriores y que supusieron una disponibilidad de recursos sin precedentes.
2. Se valora positivamente que este año, a diferencia del proyecto de 2022, no se incluya una partida de recursos ficticios de casi 950 millones de euros en concepto de transferencias no avaladas por el proyecto de PGE para 2023. Esa práctica debiera olvidarse en futuras planificaciones presupuestarias.
3. Se constata un espectacular crecimiento de los recursos ligados a fondos europeos (62 por ciento más que en 2022), alcanzado cifras históricas y récord.
4. Se advierte una vez más de las dificultades técnicas a las que se enfrentan las administraciones para ejecutar con rapidez (y no digamos eficiencia) estos fondos. El último dato de ejecución presupuestaria conocido (agosto de 2022) sitúa el grado de ejecución de la Junta de Andalucía en gastos de capital presupuestados en el 14% frente a la media del resto de CCAA del 20,5%.
5. Una vez más, los datos no muestran que las rebajas fiscales del gobierno andaluz se autofinancien. Así, los principales impuestos cedidos tradicionales (ISD, IP, ITPAJD, IEDMT, Juegos, Tasas) llevan meses creciendo por debajo de la media de las CCAA. Los impuestos sobre el consumo (IVA, impuestos especiales) y el de sociedades (no cedido) llevan meses creciendo por debajo de la media nacional. Y el IRPF, que crece por encima de la media de las CCAA, lo lleva haciendo desde 2015.
6. El tramo decreciente de la curva de Laffer, no funciona. Ni en Andalucía ni en España. La recaudación tributaria está aumentando por el crecimiento económico, la inflación y el afloramiento de economía sumergida en todo el país, y en Andalucía algo menos como consecuencia de las rebajas de impuestos.
7. Por su parte, tanto el impuesto sobre sucesiones y donaciones como los tributos sobre el juego, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y las tasas afectas a servicios transferidos ya se encuentran por debajo de sus recaudaciones normativas. Eso significa una penalización en el sistema de financiación autonómica en la que parece

no repararse. Desde el OEA hemos advertido de esta circunstancia en repetidas ocasiones.

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 53,7 por ciento del gasto público total, porcentaje algo inferior al 54,5% de 2022, pero muy similar al de legislaturas anteriores.
2. Se constata un notable aumento del gasto en inversión pública, a una tasa del 46,9% respecto al año anterior. Los fondos europeos son claves para sostener este crecimiento.
3. Se valora positivamente que, a diferencia del proyecto del año anterior, el ahorro bruto previsto sea positivo (356 M€).
4. La participación de los ayuntamientos en los ingresos de la Comunidad (PATRICA) se elevará en 2023 a 520M€, esto es, un 2%. 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.
5. En políticas de Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento se valora positivamente el que su participación en el total del gasto se eleve hasta el 1,3% desde el 0,7% del año anterior. Se subraya así la importancia de estas políticas para favorecer cambios del modelo productivo.
6. Conviene llamarla atención, una vez más, sobre el gasto en altos cargos, que mantiene la tendencia creciente (7,3% de aumento para 2023) observada a lo largo de la legislatura anterior. Ello contrasta con crecimientos inferiores del gasto en Justicia, Interior y Protección Civil (6,5%) y en Universidades (3,8%).
7. Aunque se dedican varias páginas al nuevo modelo de financiación de las universidades públicas andaluzas, no hay ninguna información en euros.
8. El crecimiento del gasto en personal (5,6 por ciento) es inferior al previsto en los PGE para 2023 (6,6%). ¿Se ajustan plantillas de trabajadores públicos en Andalucía o simplemente crecen por debajo de las del Estado?
9. Se llama la atención sobre el hecho de que los gastos financieros son la tercera partida (después de inversiones y transferencias de capital a otras AAPP) que más aumenta (29,6%).

10. El Fondo de Contingencia reservado para imprevistos en 2023 se mantiene en los 16 M€ del año anterior, frente al comportamiento de 2021 (466 M€). Si se siguiera la legislación estatal al respecto, este Fondo de Contingencia debería dotarse con al menos 800 M€.
11. Un *déjàvu*: se amplía hasta los 64 M€ la dotación del Plan de Fomento del Empleo Agrario (antiguo PER), ponderando su importancia y con petición de más recursos al Estado.

D. Miscelánea

1. El déficit público previsto para 2023 es del 0,3% del PIB. Se prevé amortizar deuda por 4.600 M€, pero se necesitará emitir nueva deuda por valor de 5.500 M€. El endeudamiento de la Junta de Andalucía sigue, por tanto, aumentando.
2. Aunque hemos tenido años recientes (2020 y 2021) en que se ha logrado equilibrio o superávit presupuestario, queremos llamar la atención sobre las estimaciones de Fedea acerca del déficit público estructural (independiente del ciclo económico) de las CCAA. En particular, Andalucía rondaría en esos años de “virtud presupuestaria” un déficit público estructural en torno al 1% del PIB.
3. Las reglas fiscales regresan. El objetivo será reducir la deuda pública, que en el caso de Andalucía se encuentra por debajo de la media (24,9% PIB) pero en la nada despreciable cifra del 21,9% del PIB andaluz. Con el nuevo planteamiento de gobernanza fiscal de la Comisión Europea, los objetivos se definen en términos de reducción de la deuda pública con la ayuda de una regla de gasto como instrumento. Esta regla de gasto penalizará reducciones de ingresos por rebajas fiscales, que para 2023 ascenderán en el caso de Andalucía a más de 200 millones de euros. Las rebajas de impuestos, por tanto, penalizarán la senda de gasto prevista de la Junta de Andalucía en ejercicios futuros.

Algunas entradillas

- Proyecto Presupuestos 2023, mejor valoración que el de 2022.
- Se ha consolidado gasto estructural derivado de la pandemia.
- Recursos todavía abundantes procedentes del sistema de financiación autonómica y de los Fondos Europeos.
- Las rebajas fiscales no se autofinancian; se pierde recaudación respecto a una situación sin bajada de impuestos.
- A medio plazo habrá que realizar esfuerzos de reducción de la deuda pública: por reglas fiscales y por salud financiera.