

VALORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA 2021¹

PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. Las previsiones del cuadro macroeconómico se encuentran razonablemente justificadas; mención especial a la prudencia de no incorporar los posibles fondos europeos del NGEU.
2. Las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica (SFA), en la medida que proceden de las previsiones de ingresos de los PGE2021, pueden encontrarse sobrevaloradas. Consecuencia: importante devolución de ingresos en años venideros.
3. El acuerdo presupuestario PP-Cs-Vox estudiará posibles rebajas en ISD, ITPAJD e IRPF. Debería tenerse en cuenta el impacto directo sobre los ingresos, la distancia a las recaudaciones normativas del SFA (con frecuencia olvidada) y cuestiones de equidad.
4. Se mantiene una notable similitud con la estructura y orientación de gastos de presupuestos previos (incluidos los del gobierno anterior). Ello puede advertirse en el gasto en bienes de carácter social, inversión pública, políticas de prevención de riesgos laborales, medidas de respaldo al antiguo PER, PATRICA (que continúa incumpléndose), etc.
5. Llamamos la atención sobre el incremento del gasto en personal (comprensible por la pandemia pero con posibles efectos a l/p) y el volumen de gasto en altos cargos.
6. Valoramos positivamente la creación de un cuerpo de interventores y auditores, las mejoras en el sistema de gestión presupuestaria GIRO y las retenciones de la PATRICA de aquellas CCLL que no cumplan con sus obligaciones de información.
7. Estimamos conveniente mantener avales a empresas en dificultades. Nuevo reto: criterios selectivos para apoyar a las realmente solventes.
8. Atención: el déficit público real no será del 1,1% del PIB sino del 2,2%. A pesar de la suspensión de las reglas fiscales, la disciplina fiscal (\neq austeridad) debe mantenerse.

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

1. Introducción

Los presupuestos de cualquier administración constituyen uno de los principales instrumentos con los que desarrollar la política económica de un gobierno. Como es sabido, las leyes de presupuestos parten de una determinada visión del escenario macroeconómico en que se encuentra una economía y, a través del diseño de las políticas de gastos e ingresos, persiguen influir de manera decisiva en la actividad económica del año venidero.

En los últimos tiempos, además, el diseño y la gestión presupuestaria han ido adquiriendo una complejidad desconocida hace un lustro. En efecto, las múltiples citas electorales derivadas de legislaturas cortas han desembocado, casi por extensión, en gobiernos de coalición y frágil apoyo parlamentario. Ello ha complicado, sin duda, la elaboración y aprobación de los proyectos de presupuestos.

Si a ello añadimos, primero, la creciente complejidad del marco normativo sobre estabilidad presupuestaria y, segundo, su reciente eliminación de facto por parte del gobierno central, sumiendo a las administraciones de nuestro país en una notable incertidumbre jurídico-institucional, no cabe duda que el proceso presupuestario puede ser cualquier cosa menos sencillo. Y, por si fuera poco, desde hace meses nos encontramos inmersos en una pandemia de alcance mundial, que no solo añade dosis de incertidumbre adicionales sino también genera unos daños económicos y sociales que pueden acompañarnos durante años.

El Observatorio Económico de Andalucía (OEA), a través de la presente nota, y consciente de las circunstancias anteriormente expuestas, ha realizado una valoración sintética pero extensiva del proyecto de ley de presupuestos de la Junta de Andalucía para 2021. El principal criterio que hemos seguido para ello ha consistido en evaluar la coherencia de dicho proyecto a lo largo de varias dimensiones.

La primera de estas dimensiones se refiere al encaje del cuadro macroeconómico del proyecto con la realidad económico-institucional que nos rodea, y la segunda se concentra en la coherencia interna entre objetivos declarados y medios planeados. Todo ello tomando como base cuatro grandes áreas: cuadro macroeconómico, previsiones de ingresos, estado de gastos y políticas públicas en general. A ellas nos remitimos a continuación.

2. Cuadro macroeconómico

El cuadro macroeconómico del proyecto de presupuestos establece unas coordenadas básicas que, a nuestro juicio, se encuentran razonablemente justificadas. De hecho, recibió el visto bueno de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que avala previsiones y no presupuestos públicos, como en algún momento se afirmó por responsables de la Junta de Andalucía. A esto debemos añadir lo siguiente:

- 1) La tasa de crecimiento del PIB real prevista para 2021 se sitúa en el promedio (7 por ciento) de las elaboradas por otras instituciones para la economía andaluza. Esta cifra no incluye el impacto de los fondos europeos que se derivarían de la iniciativa *Next Generation EU* (NGEU), dadas las elevadas incertidumbres que rodean no solo a sus

cuantías sino a la gobernanza y reparto de los mismos. Nos parece en ese sentido una decisión prudente.

- 2) Este crecimiento del PIB generaría un aumento del empleo del 5,5 por ciento. Pero sí queremos traer a colación que, siendo conscientes de las dificultades técnicas que le acompañarían –principalmente en torno a la evolución prevista de la población activa-, echamos en falta una estimación de la tasa de paro, tan importante para nuestra sociedad.
- 3) La tasa de variación del deflactor del PIB prevista para 2021 se fija en el 1,9 por ciento. Esto supone un punto porcentual más que la fijada en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2021, ya de por sí elevada en un contexto inflacionista prácticamente nulo como el actual y aunque se anticipe ya la esperada recuperación. A pesar de esa variación del deflactor del PIB relativamente elevada en nuestra opinión, la evolución prevista para los impuestos cedidos y propios (algunos muy ligados al ciclo y, por consiguiente, a dicho deflactor) es marcadamente negativa. Entendemos que algunas medidas de aplazamiento y fraccionamiento de dichos impuestos pueden afectar al flujo de ingresos (en términos de caja, no de devengo) pero no adivinamos cuál puede ser la principal razón de esta negativa evolución prevista.

3. Previsiones de ingresos

En este apartado llamaremos la atención fundamentalmente sobre tres circunstancias.

- 1) La primera se refiere a que los ingresos procedentes del sistema de financiación autonómica (SFA) que se recogen en el proyecto de presupuestos de la Junta de Andalucía se encuentran sobreestimados con respecto a la realidad. En efecto, en la medida en que se basan en las previsiones de ingresos contenidas en el proyecto de PGE para 2021, y éstas han sido calificadas por diversos organismos e instituciones como especialmente optimistas, las entregas a cuenta definidas en los presupuestos andaluces adolecen de similar debilidad.

La cuestión no es baladí ya que estos recursos suponen alrededor del 60 por ciento de los ingresos no financieros de la Comunidad y supondrán en 2023 la devolución de millonarias cantidades en concepto de la liquidación del SFA del año 2021. Aquí debemos recordar que algo similar ocurrirá en 2022 cuando se proceda a liquidar el año actual. Dado que los ingresos que en este ejercicio están recibiendo las CCAA a través de las entregas a cuenta se han calculado sin tener en cuenta la debacle económica que llevamos meses sufriendo, en el verano de 2022 procederá la devolución del exceso de dinero recibido.

- 2) La segunda circunstancia que querríamos poner de manifiesto respecto a la previsión de ingresos se refiere a los fondos europeos. Como ya hemos comentado en el cuadro macroeconómico, nos parece prudente no contabilizar de momento cuantía alguna

apoyada en las inciertas cifras que podrían llegar a nuestra Comunidad. Ni siquiera apelando al nuevo compartimento del Fondo de Financiación de CCAA creado en el proyecto de PGE2021 que, dotado con 8.000 millones de euros, proporcionaría anticipos con cargo a los fondos europeos por venir. Cuando a lo largo de 2021 se vayan materializando estos fondos, las convenientes modificaciones presupuestarias los irían incorporando al proceso presupuestario.

Esta prudencia contable no debería impedir, no obstante, el avanzar ya con cierta agilidad en los programas y planes que deben facilitar cobertura estratégica a la planificación, ejecución, verificación y certificación de las iniciativas financiadas con estos fondos. La experiencia anterior demuestra que no es sencillo gastar bien y rápido la cantidad de dinero que llegará por este concepto. Así que, desde el punto de vista de la gobernanza y la planificación, no nos sobra tiempo; más bien al contrario.

Si bien hasta el momento no se han establecido criterios estables de reparto, no nos parece realista exigir que aproximadamente un tercio de los fondos que le corresponden a España por la iniciativa NGEU vengán a nuestra Comunidad, tal y como se afirma en el proyecto de presupuestos de la Junta de Andalucía. La legitimidad para pedirlo evidentemente existe pero desde el OEA pensamos más bien que la estrategia debería fundamentarse en realizar propuestas de proyectos lo suficientemente competitivos como para conseguir esos fondos. Compitamos apelando a nuestra capacidad y potencial más que a la recurrente solidaridad.

3) Y una última circunstancia relativa a las previsiones de ingresos se encuentra estrechamente relacionada con el reciente acuerdo firmado por PP, Cs y Vox a fin de salvar la enmienda a la totalidad que presentó esta última formación política. En dicho documento se incluyen una serie de medidas de ingresos que pasamos a valorar brevemente.

- La primera apunta a posibles bonificaciones en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, si bien los firmantes la dejan condicionada a estudiarla con más detenimiento. Consideramos que no precipitarse aquí es de singular importancia en tanto en cuanto es previsible que haya un cambio sustancial en la legislación estatal para definir la base imponible. De otro lado, no ha de perderse de vista que en la modalidad de actos jurídicos documentados el principal sujeto pasivo son ahora las entidades financieras, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de introducir nuevas deducciones y modificaciones.

- La segunda medida establece también un desiderátum sobre la posibilidad de aliviar la tributación del impuesto sobre sucesiones y donaciones de los grupos de parentesco más alejados al causahabiente (grupos III y IV), esto es, al que deja la herencia o realiza la donación. Posiblemente se trate más de un “nos gustaría” que de una realidad en ciernes. No en vano la recaudación en esta figura tributaria se ha reducido un 50 por ciento desde que se iniciaron las progresivas rebajas fiscales, hasta el punto de que la recaudación presupuestada para 2021 (245

millones de euros) ya se encuentra por debajo incluso de la recaudación normativa a efectos del sistema de financiación autonómica (340 millones en 2018, último año liquidado).

De este modo, se pone de manifiesto que las rebajas fiscales en tributos cedidos como el de sucesiones y donaciones tiene un doblo coste para las arcas autonómicas. El primero, inmediato y directo, por la caída en la recaudación. El segundo, algo más difícil de visualizar pero no menos real. Éste último alude a las aportaciones que las CCAA deben realizar al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que están fijadas en términos de recaudación normativa y no real. Si una Comunidad decide rebajar su tributación por debajo de la definida como normativa, como es el caso de la Junta de Andalucía, la aportación a dicho fondo seguirá realizándose tomando como referencia la normativa y tendrá un coste adicional al de la mera pérdida de recaudación.

- La tercera medida del Acuerdo firmado por el tripartito hace referencia al estudio de una posible deducción en la cuota del IRPF de aquellos sujetos pasivos con intolerancia al gluten o con familiares a su cargo afectados de celiaquía. Sin entrar en una valoración de oportunidad o del fondo de la medida, tan solo advertir que una medida de este tipo es bastante compleja de diseñar si se quieren respetar un requisitos mínimos de equidad vertical (o progresividad), al tiempo que puede generar agravios comparativos en otros colectivos igualmente afectados por intolerancias alimenticias.
- Una cuarta medida se concentra en el impuesto sobre el patrimonio, y no presenta un carácter tan tentativo como las anteriores (que utilizan el eufemismo “se estudiará” para lanzarlas al futuro remoto). Por el contrario, ahora se trata de aprobar una nueva tarifa que revierta los cambios anunciados por el gobierno central en el proyecto de PGE para 2021. Estaríamos así en presencia de un ejemplo más de la pésima forma con que se han descentralizado determinados impuestos en nuestro país. Sin una armonización mínima, las posibilidades de competencia fiscal y planificación tributaria, que terminarán materializándose al igual que ocurrió con sucesiones y donaciones, conllevan costes de eficiencia y equidad tanto en el plano administrativo como para los contribuyentes.

Ello no es óbice, sin embargo, para que el impuesto sobre el patrimonio sea sometido a una reflexión profunda sobre su razón de ser y aplicación, que puede desembocar incluso en su desaparición como tal. Pero ello debería ocurrir como consecuencia de un proceso de análisis consciente y argumentado, y no como resultado de una carrera a la baja entre CCAA.

4. Estado de gastos

También sobre el estado de gastos fijado en el proyecto de presupuestos de la Junta de Andalucía, el OEA considera oportuno realizar algunas consideraciones.

- 1) La primera hace referencia a una circunstancia ya apuntada en valoraciones del OEA sobre presupuestos anteriores. En particular, nos referimos a la notable similitud entre el proyecto de presupuestos ahora bajo análisis y el de 2018, último del gobierno anterior. Esta comparativa debe aproximarse en términos de la estructura porcentual que cada política de gasto representa sobre el total, y no tanto del gasto en términos absolutos pues obviamente éste ha crecido dada la mayor disponibilidad de recursos.

Así, la línea continuista se observa con claridad por ejemplo en el porcentaje que representa el gasto en bienes de carácter social (sanidad y educación, principalmente) sobre el total del gasto no financiero. Esta línea de gasto, que se configura como la principal de los presupuestos andaluces, alcanza en 2021 el mismo que alcanzaba en 2018: un 52 por ciento. Con la inversión pública ocurre otro tanto, a pesar de ser ensalzada por todos los gobiernos como un hecho diferencial respecto a los anteriores; mientras que en 2018 el gasto público en capital representaba el 10,6 por ciento del total, los presupuestos para 2021 prevén gastar el 11,2 del total, esto es, tan solo 6 décimas de diferencia.

- 2) Incluso en algunas partidas, por las que en el OEA presentamos especial sensibilidad, la comparativa no resulta favorable para los presupuestos actuales. Estamos hablando de las políticas de investigación, innovación y sociedad del conocimiento (1,3 por ciento del total en 2018 frente al 1,1 por ciento para 2021) o de fomento empresarial (1,2 por ciento en 2018 frente al 0,5 por ciento en 2021).
- 3) En magnitudes absolutas también nos ha llamado la atención que el gasto en alta dirección previsto para 2021. Éste se sitúa sustancialmente por encima del presupuestado en 2018, algo que también ocurría, y en mayor cuantía incluso, con los presupuestos del actual 2020. Mientras que en 2018 se presupuestaron unos 150 millones de euros por este concepto, lo previsto para 2021 alcanzaría los 209 millones, con una ligera caída respecto a los 222 millones de este año.
- 4) Una circunstancia que también queremos poner de manifiesto en el estado de gastos es el incremento previsto para el gasto en personal. La tasa de variación que se prevé se sitúa en el 4,9 por ciento, muy superior al incremento retributivo medio previsto en el proyecto de PGE para 2021 (0,9 por ciento) y que es el que se toma como referencia en el resto de administraciones. Si bien entendemos que el principal motivo de este incremento del casi 5 por ciento en gasto personal obedece a necesidades puestas de manifiesto como consecuencia de la Covid-19, cabe la posibilidad de que parte de dicho gasto se convierta en estructural, abandonando cualquier temporalidad asociada a un episodio tan excepcional como la pandemia.

- 5) Otro aspecto que consideramos relevante destacar es el grado previsto de inejecución. Aunque la información sobre el mismo no figura en el estado de gastos como tal sino en los ajustes de contabilidad nacional para transformar el saldo presupuestario al lenguaje de la normativa europea sobre estabilidad presupuestaria, creemos que sí merece ponerlo de manifiesto.

En efecto, ya ex-ante se prevé una inejecución del gasto 450 millones de euros. Dado el historial de problemas de ejecución presupuestaria que tenemos acreditado, deberían hacerse esfuerzos adicionales por minimizar esta cifra, manejando en última instancia las modificaciones presupuestarias con suficiente agilidad para allegar recursos precisamente allí donde se necesiten.

- 6) Y un último apunte sobre el estado de gastos que, a nuestro juicio, también merece comentarse alude a las transferencias corrientes hacia las Corporaciones Locales en concepto de participación en los tributos propios de la Comunidad, y más conocida como Patrica. Si bien se incrementa un 2 por ciento respecto a las cifras de 2020, la cuantía total prevista para 2021 (510 millones de euros) dista de la cifra objetivo establecida por la ley 6/2010 que regula estas transferencias (600 millones de euros).

Bien es cierto que el gobierno anterior es corresponsable de que, al día de hoy, esta cifra se encuentre todavía demasiado lejos de su cifra objetivo. Pero también debe reconocerse el contraste que supone para las fuerzas políticas que apoyan al gobierno actual su anterior beligerancia exigiendo el cumplimiento de una ley que ahora, teniendo la posibilidad de pasar de las musas al teatro, continúa incumpléndose.

5. Políticas públicas

En este apartado final abordaremos la valoración de un conjunto de medidas que trascienden tanto las previsiones de ingresos como los estados de gastos anteriormente comentados. 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) En primer lugar, nos merece una valoración positiva la creación de un cuerpo superior de interventores y auditores de la Junta de Andalucía. Un modelo similar existe a nivel estatal y, en principio, puede suponer un mayor margen de autonomía en la siempre delicada labor de fiscalización del gasto público. También se podrían conseguir ganancias de eficiencia al favorecer una mayor especialización de los funcionarios adscritos a este cuerpo.
- 2) En segundo lugar, también valoramos positivamente las mejoras previstas en el subsistema de seguimiento de obligaciones pendientes de justificar del Sistema de Gestión Integral de Recursos Organizativos (GIRO). En este caso se trata de continuar

avanzando en los cambios que se vienen introduciendo desde meses atrás para mejorar la gestión financiera de la Junta de Andalucía. Lo que sorprende es que un tema tan técnico se incluya en el acuerdo político recientemente firmado por PP, Cs y Vox, siendo posiblemente el asunto que más espacio ocupe en dicho documento.

- 3) Un tercer elemento que igualmente valoramos de manera positiva se refiere a la posible retención de fondos de la Patrica a aquellas Corporaciones Locales que no cumplan con sus obligaciones de información en tiempo y forma. Consideramos que esta medida cautelar se encuentra convenientemente alineada con las funciones de tutela financiera que la Junta de Andalucía debe ejercer sobre las Corporaciones Locales. Sí nos llama la atención, sin embargo, que este tema se haya incluido también en el acuerdo ratificado por PP, Cs y Vox como una medida derivada del mismo, cuando esta actuación ya se encontraba incluida en el articulado del proyecto de ley depositado en el Parlamento de Andalucía semanas antes.
- 4) En cuarto lugar, queremos volver a subrayar el carácter continuista de diversas medidas que se recogen en el proyecto de presupuestos para 2021 y que, de una forma u otra, cuentan con años (si no lustros) de trayectoria previa. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a los programas de prevención de riesgos laborales en PYMES y autónomos, a las medidas de respaldo al Programa de Fomento del Empleo Agrario (PFEA, antiguo PER) o a los proyectos de Colaboración Pública-Privada, donde la novedad más reseñable quizás sea la subvención de 1,3 millones al tranvía de Jaén. Por ilustrar el grado de continuismo que existe en estos temas, pueden encontrarse párrafos enteros que no superarían las exigencias mínimas para descartar el plagio de versiones anteriores (incluso al gobierno actual) de los presupuestos andaluces.
- 5) En quinto lugar, se advierte del proyecto de presupuestos la intención de mantener la política de avales a empresas en dificultades, principalmente como consecuencia del impacto de la Covid-19 sobre nuestro sistema productivo. Esta política continuaría implementándose desde la Sociedad de Garantía Recíproca Garantía y la Agencia IDEA.

Desde el OEA, si bien consideramos de vital importancia el mantener este apoyo financiero, también queremos poner de manifiesto que en los albores de la esperada recuperación el principal reto consiste en apoyar empresas viables. Tal y como el Banco de España ha señalado en repetidas ocasiones, en este tema hay que ser especialmente selectivo para no desviar a empresas “zombies” recursos que se necesitan en empresas no dañadas estructuralmente por los efectos de la pandemia.

- 6) Por último, las cuentas financieras de la Junta de Andalucía prevén finalizar 2021 con un déficit público del 1,1 por ciento del PIB. Pero como es sabido ese resultado se alcanza después de haber aplicado una transferencia extraordinaria que el gobierno central entregará a las CCAA para cubrir otro 1,1 por ciento del PIB. En realidad, por tanto, el déficit público de Andalucía se situará en el 2,2 por ciento del PIB, más allá de la ficción generada por dicha transferencia excepcional.

En este sentido, el OEA desea advertir que la relajación en la disciplina fiscal derivada de una medida de este tipo puede tener consecuencias a medio plazo. El origen de esta preocupación reside en la suspensión de las reglas fiscales llevada a cabo en nuestro país, dinamitando todo el marco institucional de gobernanza fiscal con que nos habíamos dotado. Y ello a pesar de que tanto la activación de la cláusula de salvaguarda a nivel europeo como nacional lo que permiten son desviaciones de los objetivos de déficit pero en ningún caso ignorar la definición de otros nuevos y el mantenimiento de procedimientos correctores y coercitivos alineados con esos nuevos objetivos.

La disciplina fiscal no es en absoluto sinónimo de austeridad. La disciplina fiscal, por el contrario, establece unas coordenadas de funcionamiento en las que encajar la sostenibilidad financiera de las administraciones públicas a medio y largo plazo. Por tanto, esta disciplina es perfectamente compatible con políticas fiscales expansivas, que son las que se necesitan ahora. Y apunta también hacia el diseño y aplicación de planes de reequilibrio que permitan abordar el manifiesto problema de deuda pública al que nos enfrentamos.

La Junta de Andalucía debería ser consciente de esta circunstancia y mantener el rigor presupuestario que, insistimos, no debe identificarse con una austeridad mal entendida. Más pronto que tarde habrá que iniciar esfuerzos de consolidación fiscal, bien dictados desde la Unión Europea, bien presionados por los mercados de capitales, o una combinación de ambos. Interpretar que el déficit público previsto en Andalucía para 2021 se instala en un ficticio 1,1 por ciento del PIB (frente a una realidad que lo eleva al doble) puede llevar a engaño, máxime cuando su financiación va a ser extremadamente barata y al margen de los mercados. Como ya ocurrió en 2008 y 2009, cuando también se vivió una burbuja de entregas a cuenta sobredimensionadas y ausencia de disciplina fiscal, transitar por esta ficción puede precipitar procesos de consolidación fiscal intensos y bruscos.

26 de noviembre 2020