EL IMPULSO PÚBLICO A LAS INICIATIVAS EMPRESARIALES Y EL AUTOEMPLEO EN ANDALUCÍA

Análisis del proyecto de presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2024

CEA Confederación de Empresarios de Andalucía

Confederación de Empresarios de Andalucía
C/ Arquímedes, 2- PCT Cartuja
41092 – Sevilla
Tfno. 95 44 88 900
Mail. - autonomos@cea.es
www.cea.es

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, citando su procedencia.

EL IMPULSO PÚBLICO A LAS INICIATIVAS EMPRESARIALES Y EL AUTOEMPLEO EN ANDALUCÍA

Índice de contenidos:

I. Análisis de los grandes números del proyecto de presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2024.

- Escenario macroeconómico.
- Previsión de ingresos.
- Estructura del presupuesto andaluz de gastos.
- Necesidades de financiación presupuestaria.
- Orientación del gasto público andaluz.

II. Incidencia del presupuesto público regional en el desarrollo económico y empresarial andaluz.

- Impulso económico.
- Fomento empresarial.

III. Conclusiones.

IV. Anexos

I.- ANÁLISIS DE LOS GRANDES NÚMEROS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA 2024.

ESCENARIO MACROECONÓMICO.

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2024 se proyecta a partir un escenario de desaceleración del comportamiento de la economía regional, en sintonía con la evolución esperada también para la economía nacional, y en línea con las previsiones de los principales centros de análisis.

PREVISIONES MACROECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y ANDALUCÍA				
		Previsiones Otoño		
Para **ESPAÑA**	2022	**2023**	**2024**	*Actualización*
Gobierno de España	5,8%	2,4%	2,0%	*oct-23*
Comisión Europea		2,2%	1,9%	*sep-23*
FMI		2,5%	1,7%	*oct-23*
BBVA		2,4%	1,8%	*oct-23*
CEOE		2,4%	1,4%	*oct-23*
Universidad Loyola		2,4%	1,8%	*sep-23*
FUNCAS		2,4%	1,5%	*oct-23*
Para **ANDALUCÍA**	2022	**2023**	**2024**	
Gobierno de Andalucía	5,3%	2,2%	2,0%	*oct-22*
Analistas Económicos de Andalucía		1,3%	2,1%	*jun-23*
Universidad Loyola		2,3%	1,4%	*sep-23*
BBVA		2,1%	1,8%	*oct-23*
Observatorio Económico de Andalucía		1,8%	1,5%	*sep-23*

Así, las **estimaciones del ejecutivo regional para el ejercicio 2024** sitúan el crecimiento de la economía andaluza en una tasa anual del 2,0% en términos reales (6% nominal), frente al 2,2% (7,1% nominal) esperado para el ejercicio en curso, en el que las tensiones en los precios, aunque menores, han seguido presentes, y se prevé que se sigan moderando en el próximo ejercicio.

En términos de empleo, para el próximo ejercicio el ejecutivo regional prevé la creación de unos 53.000 empleos netos en la comunidad autónoma, de forma que se desaceleraría su tasa del crecimiento anual, pasando del 2,3% en 2023 al 1,6% en 2024, si bien, permitiría recortar la tasa de paro regional en medio punto porcentual (hasta el 18%). No obstante, la tasa de paro se mantiene en niveles muy elevados frente a las economías de referencia en nuestro entorno.

PREVISIÓN DE INGRESOS.

La estimación inicial de **ingresos de carácter no financiero para 2024** asciende hasta los 41.135 millones de euros, lo que supone un incremento del 2,8% nominal respecto al presupuesto aprobado al inicio del ejercicio en curso. En concreto, 1.128 millones de euros más.

	Proyecto 2024		Ley 2023		Variación	
					Absoluta	Relativa
Sistema de financiación [1]	27.520,9	58,9%	24.385,8	53,5%	3.135,1	12,9%
Tributos Cedidos	2.175,8	4,7%	2.785,0	6,1%	-609,2	-21,9%
Ingresos propios	1.400,2	3,0%	1.395,3	3,1%	4,8	0,3%
Tributarios	558,2	1,2%	527,0	1,2%	31,1	5,9%
No Tributarios	842,0	1,8%	868,3	1,9%	-26,3	-3,0%
Fondos Europeos	4.574,9	9,8%	5.225,5	11,5%	-650,6	-12,4%
F. Compensación Interterritorial	160,6	0,3%	160,6	0,4%	0,0	0,0%
Transferencia del Estado a CCLL	3.150,0	6,7%	2.950,0	6,5%	200,0	6,8%
Transferencia Finalistas	2.152,9	4,6%	3.105,5	6,8%	-952,5	-30,7%
INGRESOS NO FINANCIEROS	**41.135,3**	**88,0%**	**40.007,7**	**87,7%**	**1.127,6**	**2,8%**
INGRESOS FINANCIEROS	**5.617,9**	**12,0%**	**5.596,2**	**12,3%**	**21,8**	**0,4%**
INGRESOS TOTALES	**46.753,2**	**100,0%**	**45.603,8**	**100,0%**	**1.149,4**	**2,5%**

En millones de euros.

El incremento de recursos frente al presupuesto anterior se debe al crecimiento (efecto inflación en la recaudación, unido a las liquidaciones positivas de ejercicios anteriores) de los recursos que proceden de la aplicación del *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*, que es la base del presupuesto de ingresos andaluces. Un modelo pendiente de revisión desde 2014 y que perjudica a los intereses de Andalucía. Por el contrario, como

[1] *Incluye los ingresos tributarios por participación en IRPF, IVA e IIEE, así como las transferencias de cierre del sistema.*

consecuencia de la esperada desaceleración de la economía se reducen los ingresos por tributos los tributos cedidos, vinculados estos también a los acuerdos del sistema de financiación autonómico; e igualmente, bajan las estimaciones por transferencias finalistas de Estado y de la Unión Europea.

Por su parte, las **operaciones financieras de ingreso** se mantienen en niveles similares al ejercicio precedente, si bien con un comportamiento dispar según su naturaleza. Así, se observa un fuerte crecimiento de operaciones no crediticias, por la vía de la incorporación de remanentes de tesorería ejercicio anteriores, muy vinculados a transferencias de fondos MRR no ejecutados, lo cual pone de manifiesto disfunciones en la gestión de estos fondos (problemas de gobernanza); mientras que las operaciones de crédito se reducen sensiblemente.

Dentro de estas últimas, una parte menor se dirige a cubrir devoluciones por liquidaciones negativas de ejercicios anteriores y atender el déficit presupuestario (conforme al límite establecido del 0,1% del PIB regional), estando la mayor parte destinada a cubrir amortizaciones de deuda en circulación, las cuales se reducen frente a ejercicios anteriores. Con ello, el endeudamiento neto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se situará en torno a los 424 millones de euros (un 45% menos que en el presupuesto anterior).

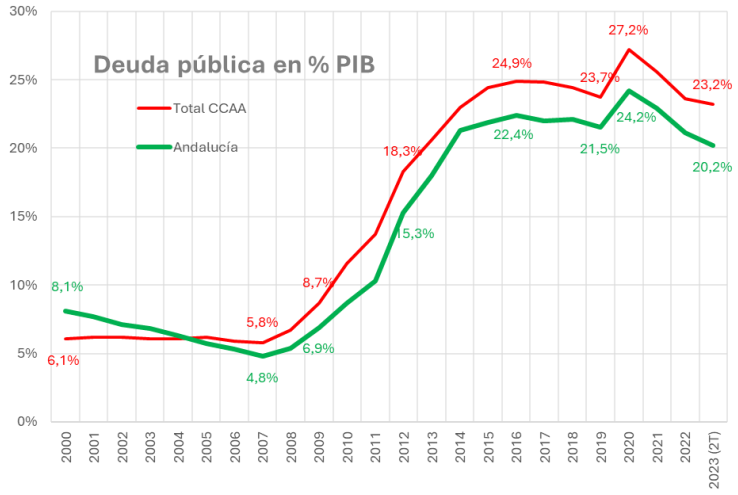
	Proyecto 2024		Ley 2023		Variación	
					Absoluta	Relativa
INGRESOS NO FINANCIEROS	**41.135,3**	**88,0%**	**40.007,7**	**87,7%**	**1.127,6**	**2,8%**
Operaciones de crédito:	3.868,1	8,3%	5.433,9	11,9%	-1.565,9	-28,8%
Para amortización deuda	3.443,8	7,4%	4.652,8	10,2%	-1.209,0	-26,0%
Por déficit ejercicio	201,0	0,4%	557,8	1,2%	-356,8	-64,0%
Liquidaciones negativas anteriores	223,3	0,5%	223,3	0,5%	0,0	0,0%
Otras:	1.749,8	3,7%	162,2	0,4%	1.587,6	978,6%
Reintegro de préstamos	24,3	0,1%	12,7	0,0%	11,6	91,0%
Enajenación de acciones	0,1	0,0%	0,0	0,0%	0,1	---
Remanentes de tesorería	1.653,4	3,5%	72,4	0,2%	1.581,0	2183,7%
Fianzas	72	0,2%	77	0,2%	-5,1	-6,6%
INGRESOS FINANCIEROS	**5.617,9**	**12,0%**	**5.596,2**	**12,3%**	**21,8**	**0,4%**
INGRESOS TOTALES	**46.753,2**	**100,0%**	**45.603,8**	**100,0%**	**1.149,4**	**2,5%**

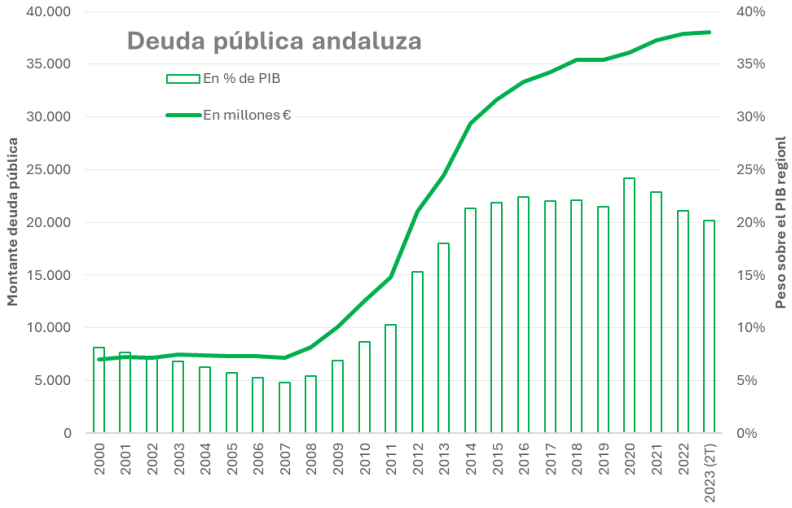
En millones de euros.

Al respecto, a mediados del ejercicio 2023 el endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Andalucía acumulaba en torno a 38.000 millones de euros, que

representaba un 11,6% de la deuda emitida por el conjunto de las comunidades autónomas.

La deuda andaluza en circulación supone en torno al 20% en porcentaje del PIB regional, el nivel más bajo de la última década, y tres puntos porcentuales por debajo de la media de las comunidades autónomas. Si bien, sigue estando muy alejado del peso (5% del PIB) que representaba la deuda pública andaluza justo antes del inicio de la crisis financiera en 2008.





Fuente: Banco de España.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO ANDALUZ DE GASTOS.

Sobre la base de la previsión de ingresos, incluido el recurso al endeudamiento, para el ejercicio 2024 el ejecutivo regional presupuesta gastos por un total de 46.753 millones de euros, con un incremento del 2,5% respecto a lo inicialmente aprobado en el presupuesto en curso.

	Proyecto **2024**	Ley **2023**	**Variación** Absoluta	Relativa
Gasto Público NO Financiero	42.998,4	40.764,5	2.233,9	5,5%
Gasto Público Financiero:	3.754,8	4.839,3	-1.084,5	-22,4%
Capítulo VIII: Activos financieros	218,9	82,6	136,4	165,2%
Capítulo IX: Pasivos financieros	3.535,9	4.756,7	-1.220,8	-25,7%
GASTO PÚBLICO TOTAL	**46.753,2**	**45.603,8**	**1.149,4**	**2,5%**

En millones de euros.

Atendiendo a la clasificación económica del gasto público, se advierte una evolución diferente en el gasto de carácter no financiero, que aumenta un 5,5% anual (algo inferior al crecimiento nominal esperado de la economía regional); al tiempo que se reduce significativamente el gasto de carácter financiero, de forma que la política de amortización de deuda (capítulo IX) pierde peso relativo (tres puntos porcentuales), y pasaría a representar el 7,6% del presupuesto total consolidado para 2024.

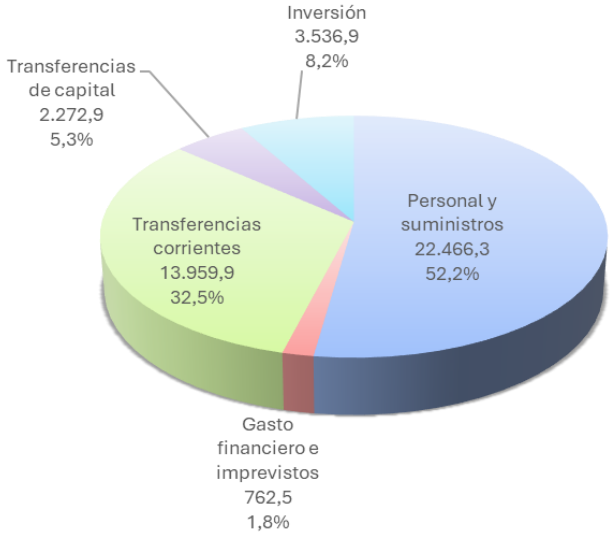
	Proyecto **2024**		Ley **2023**		**Variación** Absoluta	Relativa
Cap. I: Gastos de personal	15.591,6	36,3%	14.795,3	36,3%	796,3	5,4%
Cap. II: Gastos de funcionamiento	6.874,7	16,0%	6.505,7	16,0%	369,0	5,7%
Cap. III: Gastos financieros	746,5	1,7%	560,8	1,4%	185,7	33,1%
Cap. IV: Transferencias a terceros	13.959,9	32,5%	13.417,2	32,9%	542,6	4,0%
GASTO CORRIENTE	**37.172,6**	**86,5%**	**35.279,0**	**86,5%**	**1.893,6**	**5,4%**
FONDO PARA IMPREVISTOS	**16,0**		**16,0**		**0,0**	**0,0%**
Cap. VI: Inversiones reales	3.536,9	8,2%	3.203,4	7,9%	333,5	10,4%
Cap. VII: Transferencias de capital	2.272,9	5,3%	2.266,1	5,6%	6,8	0,3%
GASTO DE CAPITAL	**5.809,7**	**13,5%**	**5.469,5**	**13,4%**	**340,2**	**6,2%**
GASTO NO FINANCIERO TOTAL	**42.998,4**	**100,0%**	**40.764,5**	**100,0%**	**2.233,9**	**5,5%**

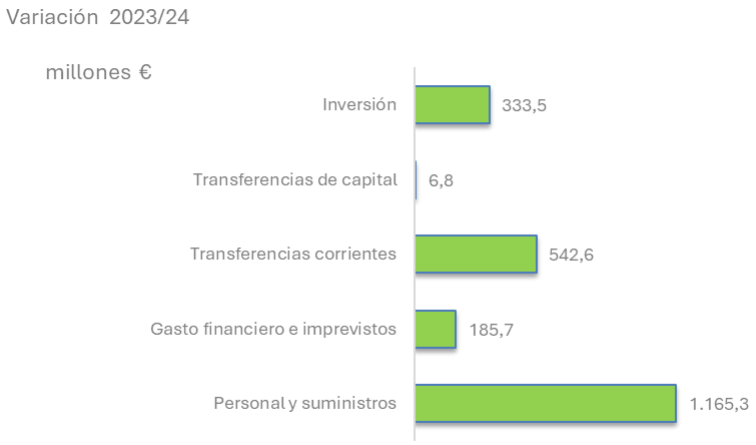
En millones de euros.

El bloque principal del presupuesto regional es el **gasto público de carácter no financiero**, que representa más de nueve de cada diez euros del total gasto programado, y aumentará en 2.224 millones, para situarse en torno a los 43.000 millones de euros (equivalente a un 20% del PIB andaluz).

Se trata de unos recursos que se distribuyen entre gastos corrientes y de capital en una relación muy favorable a los primeros, de los que la mitad son consumidos o gestionados directamente por la administración pública autonómica (para atender capítulos de personal y la contratación de suministros), y absorben la mayor parte del incremento de los recursos.

Estos gastos públicos de carácter más operativo para el funcionamiento de la propia administración aumentan (+5,5%) en línea con la media del gasto no financiero. Junto a este gasto de funcionamiento, la inversión que realiza directamente la administración pública aumenta significativamente, un 10%.





Por otro lado, las trasferencias de recursos públicos a terceros crecen por debajo de la media del gasto no financiero, y únicamente en la modalidad de gasto corriente, mientras se mantienen estable las transferencias de capital.

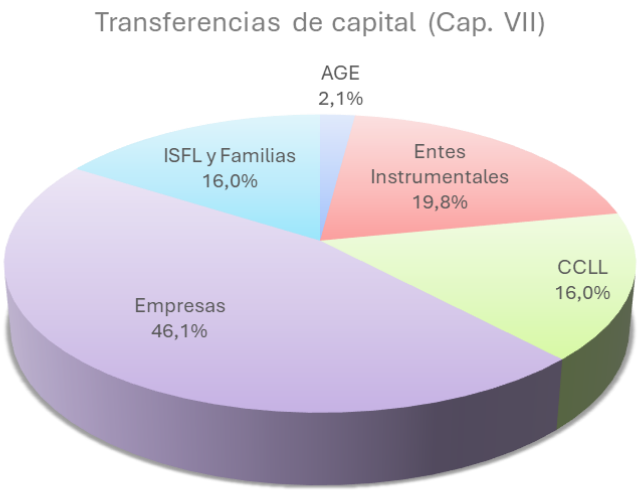
En conjunto, las transferencias de recursos suponen un 37,8% del gasto no financiero, de las que aproximadamente la mitad se dirigen hacia los entes instrumentales del sector público autonómico (14,4%) y a las corporaciones locales (32,4%).

Desde la perspectiva del medio y largo plazo, las operaciones de gasto de capital (**inversión pública**) crecen algo más que la media del gasto público no financiero, aumentando ligeramente su participación hasta el 13,5%, aunque aún lejos del 22,5% que llegó a representar en los años previos a los ajustes por la crisis financiera (ejercicio 2009). En total, la inversión pública andaluza se situará en los 5.810 millones de euros en el próximo ejercicio.

Como resultado de la inversión pública andaluza (directa y transferida), se prevé que el esfuerzo inversor público regional se mantenga en torno al 2,7% del PIB regional, aunque, nuevamente, muy por debajo de los registros previos a la crisis (suponía aproximadamente un 5% del PIB).

Centrando la atención en las transferencias de capital a terceros, que se mantienen en los niveles del presupuesto anterior; una cuarta parte se dirige a los entes instrumentales del sector público regional, una parte similar a las corporaciones locales y la administración general del Estado, mientras que la

mayor parte se dirige principalmente a empresas privadas (46%) y a las familias e instituciones sin ánimo lucrativo (16%).



NECESIDADES DE FINANCIACIÓN PRESUPUESTARIA.

A partir de la comparación entre la previsión de ingresos y la programación de los gastos públicos, se estima un ahorro público (por operaciones corrientes) de superior a los 1.200 millones de euros, al crecer en mayor medida los ingresos[2] que los gastos corrientes, que también crecen. Conforme a dicha estimación de ahorro público bruto, y teniendo en cuenta la política inversora programada en el presupuesto para 2024 (5.810 millones de euros), resultan unas necesidades de financiación de 1.863 millones de euros, las cuales aumentan respecto a las estimadas para 2023[3], y soportaran en torno a una tercera parte de la política inversora de la Junta de Andalucía.

---

[2] *Señalar, en este sentido, el carácter extraordinario de parte de los ingresos previstos.*

[3] *La diferencia entre el objetivo de déficit autorizado y las necesidades presupuestarias de financiación son consecuencia de la aplicación de ajustes en términos de Contabilidad Nacional. Ajuste de distinto signo que tiene en cuenta cuestiones como la recaudación incierta, posibles inejecuciones de gastos programados y, de forma especial este año, la aplicación del principio de neutralidad en el registro de transferencias del Estado (fondos NGEU) que supone un ajuste de unos 1.300 millones de euros.*

	Proyecto **2024**	Ley **2023**	**Variación** Absoluta	Relativa
Ingresos corrientes	38.386,4	35.635,6	2.750,8	7,7%
- Gastos corrientes	37.172,6	35.279,0	1.893,6	5,4%
= Ahorro bruto [(a)]	**1.213,7**	**356,6**	**857,2**	**240,4%**
Ingresos de capital	2.748,9	4.372,1	-1.623,2	-37,1%
- Gastos de capital	5.809,7	5.469,5	340,2	6,2%
= Saldo de capital [(b)]	**-3.060,8**	**-1.097,4**	**-1.963,4**	**178,9%**
Fondo contingencias [(c)]	16,0	16,0	0,0	0,0%
Necesidad de financiación [(a + b + c)]	**-1.863,1**	**-756,9**	**-1.106,2**	**146,2%**

En millones de euros.

El ahorro público soportará una quinta parte de la inversión regional programada, mientras que los ingresos de capital, procedentes sobre todo de la Unión Europea (también enajenaciones de bienes), aunque se reducen sensiblemente respecto al ejercicio anterior, siguen soportando gran parte de la inversión pública.

	Proyecto **2024**		Ley **2023**	
Esfuerzo inversor público total (cap. VI y VII de gastos)	5.809,7		5.469,5	
Participación en el esfuerzo inversor del:				
- Ahorro público bruto	1.213,7	20,9%	356,6	6,5%
- Ingresos de capital	2.748,9	47,3%	4.372,1	79,9%
- Necesidades de financiación (sin imprevistos)	1.847,1	31,8%	740,9	13,5%

En millones de euros.

ORIENTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO ANDALUZ.

Desde la perspectiva funcional del gasto público regional, un 8,8% del mismo (porcentaje netamente inferior al del ejercicio en curso, al crecer muy por debajo de la media presupuestaria) se destinará a atender la **deuda pública**. Con todo, más de cuatro mil millones de euros dedicados a cubrir gastos que derivan de actuaciones realizadas en ejercicios anteriores y que responden, sobre todo, a la amortización de deuda pública en circulación (capítulo IX), pero, también, al pago de intereses (capítulo III) y otros gastos de administración (capítulo II) derivados de la deuda.

Otro 8,1% del presupuesto consolidado (3.793 millones) son para actuaciones que no compete ejecutar a la Junta de Andalucía, sino que debe ser transferido a **otras**

administraciones públicas[4], como un gasto incondicionado a realizar por ellas. Un tipo de gasto que crece respecto al presupuesto anterior a consecuencia del crecimiento de las transferencias a las corporaciones locales.

A su vez, algo más de dos mil trescientos millones de euros van dirigidos a atender el funcionamiento de las **altas Instituciones** de la Comunidad Autónoma y los **servicios generales** de la Junta de Andalucía, donde destaca el volumen de la partida para el funcionamiento de la administración de justicia (737 millones). Estos gastos públicos que poseen un carácter más institucional crecen por encima de la media presupuestaria y pasan a representar un 5% del total.

	Proyecto **2024**		Ley **2023**		**Variación**	
					Absoluta	Relativa
PRESUPUESTO CONSOLIDADO	46.753,2	100,0%	45.603,8	100,0%	1.149,4	2,5%
- Deuda pública	4.137,4	8,8%	5.164,2	11,3%	-1.026,8	-19,9%
- Relaciones con otras administraciones	3.793,0	8,1%	3.582,4	7,9%	210,5	5,9%
- Gasto institucional	2.320,3	5,0%	2.211,6	4,8%	108,7	4,9%
= GASTO ECONÓMICO Y SOCIAL	**36.502,6**	**78,1%**	**34.645,6**	**76,0%**	**1.857,0**	**5,4%**
Gasto de carácter social	29.709,6	63,5%	28.286,4	62,0%	1.423,2	5,0%
Gasto de carácter económico	6.792,9	14,5%	6.359,2	13,9%	433,7	6,8%

En millones de euros.

Por tanto, el gasto público de competencia autonómica que estará más directamente implicado en el desarrollo de las **políticas de carácter económico y social** supondrá el 78% del presupuesto consolidado para el ejercicio 2024; superando los 36.500 millones de euros, un 5,4% (1.857 millones) más que para el ejercicio precedente, ganando dos puntos porcentuales en el total consolidado.

Como es tradicional, dentro de estos gastos se observa un marcado carácter social, al representar más de un 80% las prestaciones públicas y gastos sociales, donde sobresalen las actuaciones en materia de sanidad y educación. Un gasto social que absorbe del orden de tres cuartas partes del incremento de recursos previsto para 2024.

[4] *Principalmente se trata de los traspasos de fondos a las corporaciones locales andaluzas. También se incluyen las relaciones con la Unión Europea y la política de cooperación exterior al desarrollo.*

Un carácter eminentemente social que se une al carácter público en la ejecución, esto es, en el proceso de producción del bien o servicio público[5], dado que los gastos de personal y de funcionamiento de la propia administración autonómica, unidos a las transferencias de recursos (corrientes y de capital) hacia los entes públicos dependientes de la administración autonómica suponen la mayor parte del citado gasto socioeconómico.

De lo anterior resulta que el **gasto del área económica** del presupuesto de la comunidad autónoma suma el 18,6% del gasto público de carácter económico y social[6]; participación que se reduce hasta el 14,3% si no se cuentan los 1.568 millones de euros de las ayudas comunitarias para el mantenimiento de la renta agraria andaluza que nutren el Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA)[7].

	Proyecto **2024**		Ley **2023**		**Variación**	
					Absoluta	Relativa
GASTO ECONÓMICO Y SOCIAL	36.502,6	100,0%	34.645,6	100,0%	1.857,0	5,4%
Gasto de carácter social	29.709,6	81,4%	28.286,4	81,6%	1.423,2	5,0%
Gasto de carácter económico	**6.792,9**	**18,6%**	**6.359,2**	**18,4%**	**433,7**	**6,8%**
-FAGA	1.568,3	4,3%	1.568,3	4,5%	0,0	0,0%
-Resto gasto económico	5.224,7	14,3%	4.790,9	13,8%	433,7	9,1%

En millones de euros.

Como resultado de todo ello, las actuaciones de los gastos públicos programados que más directamente se vinculan con el impulso de la actividad económica y en apoyo de los sectores productivos y las empresas en Andalucía suponen del orden de 5.225 millones de euros.

En conjunto, estas partidas vienen aumentando sus dotaciones presupuestarias desde 2016, y para 2024 prevén que aumenten nuevamente, y además sensiblemente por encima de la media (aumentan un 9,1%, en 434 millones de euros respecto al presupuesto inicial en curso), ganando medio punto en su

[5] *La provisión de un servicio es o será responsabilidad pública debido a su fundamento por las especiales características del bien o servicio prestado, y no de su forma concreta de suministro. La regulación y la financiación son los pilares para garantizar el cumplimiento de dicha responsabilidad, no su directa producción pública.*

[6] *14,5% respecto al presupuesto consolidado total.*

[7] *Recursos procedentes de la Política Agraria Común (PAC), cuya transferencia al beneficiario final gestiona la administración autonómica.*

participación en el gasto público, si bien este crecimiento se concentra en dos políticas concretas, el apoyo a los sectores primarios (FEADER) y la regulación económica general (FEDER).

	Proyecto **2024**		Ley **2023**		**Variación** Absoluta	Relativa
Regulación económica sectorial	3.563,5	52,5%	3.598,2	56,6%	-34,7	-1,0%
- Agricultura, Ganadería y Pesca	2.767,4	40,7%	2.631,8	41,4%	135,5	5,1%
- Fomento Empresarial	348,7	5,1%	380,3	6,0%	-31,6	-8,3%
- Industria, Energía y Minas	247	3,6%	358,6	5,6%	-112,1	-31,3%
- Turismo	177,2	2,6%	198,6	3,1%	-21,5	-10,8%
- Comercio	23,7	0,3%	28,8	0,5%	-5,1	-17,7%
Producción de bienes públicos económicos	2.386,6	35,1%	2.373,7	37,3%	12,8	0,5%
- Infraestructuras Básicas y Transportes	1.650,0	24,3%	1.595,1	25,1%	54,9	3,4%
- Comunicaciones	202,1	3,0%	192,5	3,0%	9,5	5,0%
- Invest., Innovación y Conocimiento	534,5	7,9%	586,1	9,2%	-51,7	-8,8%
Regulación económica general	842,8	12,4%	387,2	6,1%	455,6	117,7%
- Regulación Económica	826,8	12,2%	371,2	5,8%	455,6	122,7%
- Regulación Financiera	16,0	0,2%	16,0	0,3%	0,0	0,0%
GASTO DE CARÁCTER ECONÓMICO	**6.792,9**	**100,0%**	**6.359,2**	**100,0%**	**433,7**	**6,8%**
Fondo Andaluz de Garantía Agraria	1.568,3	23,1%	1.568,3	24,7%	0,0	0,0%
RESTO DEL GASTO ECONÓMICO	5.224,7	76,9%	4.790,9	75,3%	433,7	9,1%

En millones de euros.

A pesar del crecimiento de los últimos años, estas partidas aún se sitúan lejos del protagonismo que alcanzaron en 2009, cuando llegaron a representar el 20% del total del presupuesto regional consolidado (frente al 14,5% actual), mientras que el gasto social ha recuperado el peso que tenía en el presupuesto (63,5%).

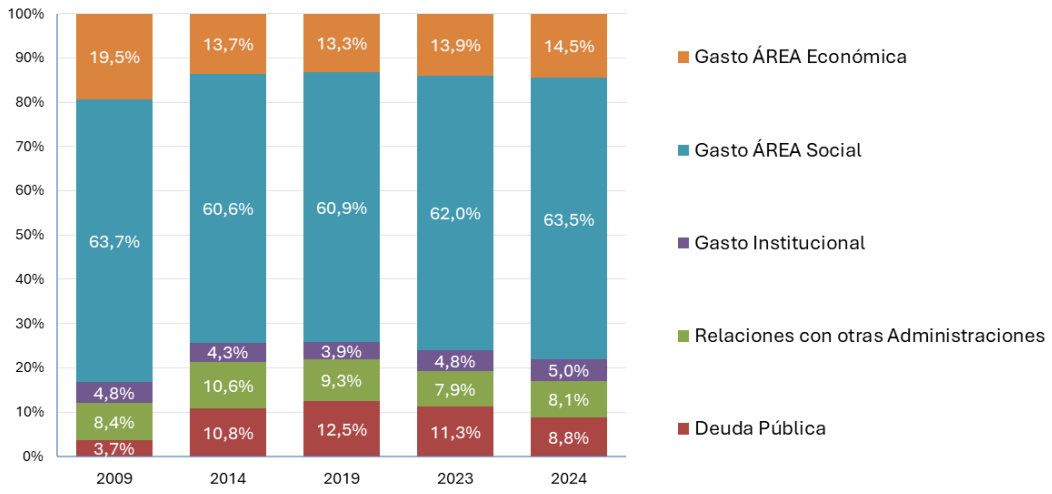
Como consecuencia de la crisis financiera de 2008, se observó una relación directa entre la caída de recursos para apoyar la actividad económica con el crecimiento de la deuda pública regional para atender el déficit. Así, entre 2009 y 2014, las medidas de ajuste aplicadas en Andalucía[8] se fueron concentrando en este tipo de

[8] *Entre lo presupuestado para 2009 y 2014, el total de recursos se reduce del orden de un 7%, en el gasto de carácter más social un 10%; mientras que, por su parte, el gasto de impulso económico y apoyo a los sectores productivos lo hace en un 34%.*

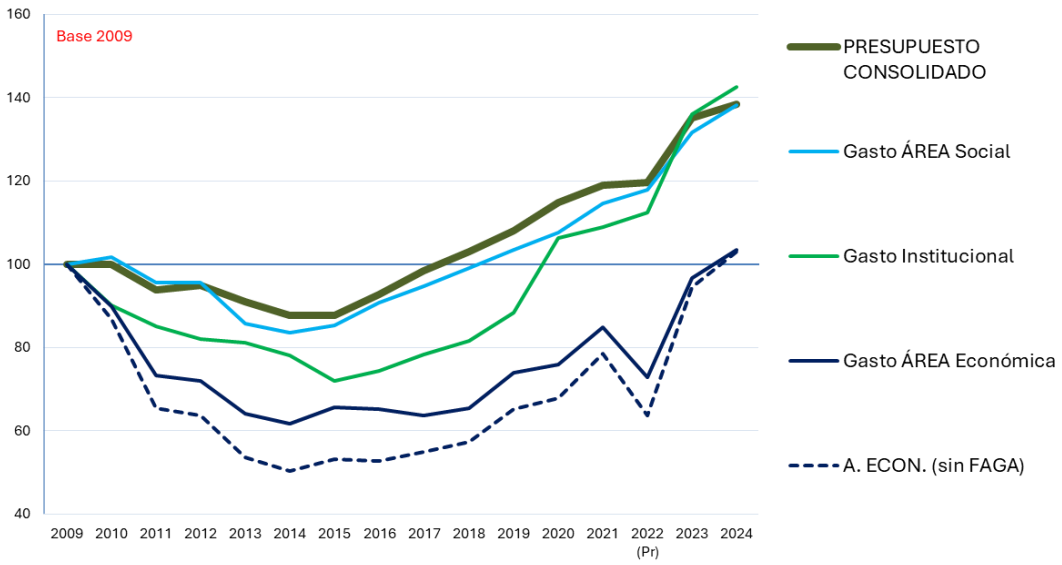
actuaciones, con especial y negativa incidencia sobre la política de inversión en las redes de infraestructuras productivas[9].

Nuevamente, la prórroga presupuestaria de 2022 conllevó un retraso en la incorporación de más de 1.400 millones de euros en las políticas de impulso económico dentro del presupuesto regional.

En términos nominales, el global del montante del gasto público presupuestado para el área económica recuperaría los niveles del ejercicio 2009, si bien, se debe tener en cuenta la inflación de costes acumulada desde entonces, y que en términos de IPC rondaría el 32%.



[9] *Una política que a lo largo de esos años perdió del orden del 60% de sus recursos (más de mil millones de euros), de forma que, en la actualidad, a pesar del crecimiento registrado en los últimos ejercicios, aún no tiene capacidad suficiente para poder acometer en su totalidad los proyectos de inversión pública necesarios para la correcta vertebración de la economía andaluza.*



Nota: los datos previos al ejercicio 2020 no son homogéneos, pues no recogen la consolidación de las agencias empresariales, si bien, desde un punto de vista funcional, ello repercute sobre todo en el gasto de carácter institucional.

Para el ejercicio 2012 se recogen los datos del presupuesto inicial aprobado, que posteriormente fue ajustado.

II.- INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO REGIONAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPRESARIAL ANDALUZ.

Este apartado ofrece una aproximación a aquellos programas de gasto público regional[10] que se ha considerado que presentan mayor capacidad o potencial para el impulso de las actividades productivas y empresariales en nuestra comunidad autónoma, o bien, que pueden incidir más directamente en mejorar la competitividad regional y el desarrollo de las iniciativas privadas. Una selección realizada sin perjuicio de los efectos que otros programas ejercen sobre la competitividad regional, más en el medio plazo como son los programas educativos, o de forma indirecta, como son los programas para la mejora de la salud.

La selección, por tanto, se ha realizado deduciendo una incidencia más directa del programa elegido sobre la oferta productiva andaluza. Ello sin perjuicio de que también se reconozca la incidencia que vía estímulo de la demanda agregada regional supondrá la movilización de un gasto público total no financiero equivalente al 20% del PIB regional, que, indirectamente, también tiene efectos en el desarrollo de las actividades productivas y empresariales de la región.

IMPULSO ECONÓMICO.

Así, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2024 se han seleccionado cerca de cuarenta programas de gasto público, que luego se han agrupado en diferentes bloques o Políticas de Gasto Público.

Estas políticas[11] suponen en torno al 16% del gasto público presupuestado no financiero para 2024, y respecto al ejercicio anterior ganan cerca de medio punto porcentual de participación, al crecer por encima de la media del gasto no financiero, debido al avance observado con carácter general en todos los bloques, con la salvedad de las políticas de innovación y promoción económica.

---

[10] Tanto del área social como del área económica del presupuesto, que han sido objeto de análisis en el apartado anterior.

[11] Ver Anexo 1 con el detalle por programas de gasto. No se incluye el Fondo Andaluz de Garantía Agraria (para mantenimiento de la renta agraria).

	Proyecto 2024	Ley 2023	Variación Absoluta	Variación Relativa
Dirección del Área Económica del Presupuesto	851,4	721,2	130,2	18,1%
Política de Empleo	1.067,1	903,8	163,2	18,1%
Política de Medio Ambiente	710,0	567,0	143,0	25,2%
Política de Infraestructuras	1.650,0	1.595,1	54,9	3,4%
Política de I+D y Conocimiento	243,9	286,5	-42,6	-14,9%
Política de Promoción y Fomento Económico	1.079,1	1.132,1	-53,1	-4,7%
Política Agraria y Pesquera (Sin FAGA)	1.199,1	1.063,6	135,5	12,7%
TOTAL	**6.800,6**	**6.269,3**	**531,3**	**8,5%**

En millones de euros.

Todas las políticas de impulso económico se caracterizan por un carácter eminentemente inversor, al representar en promedio las operaciones de capital la mitad del gasto público afectado a las mismas, siendo especialmente relevante en los ámbitos de infraestructuras, medio ambiente, innovación y en apoyo de los sectores productivos.

Unas operaciones de capital que se sustentan en gran medida por los recursos (fondos estructurales) que son transferidos a la Comunidad Autónoma desde la Unión Europea, e ideados, precisamente, para estimular la inversión de terceros (sector privado). Motivo por el cual, con carácter general, en estas políticas las transferencias de recursos públicos a terceros, corrientes y de capital, absorben cerca de la mitad de los recursos consignados.

Proyecto 2024	Gasto de Funcionamiento	Inversión directa	Transferencias Corrientes	Transferencias Capital	Operaciones de crédito
Dirección del Área Económica	70,4%	25,1%	2,8%	1,7%	0,0%
Empleo	32,5%	3,8%	62,2%	1,5%	0,0%
Medio Ambiente	33,9%	41,8%	0,1%	24,2%	0,0%
Infraestructuras	12,7%	66,6%	15,8%	3,7%	1,3%
I+D y Conocimiento	21,5%	15,1%	3,9%	50,5%	9,0%
Promoción y Fomento Económico	20,1%	4,0%	11,2%	48,1%	16,6%
Agraria y Pesquera (sin FAGA)	16,4%	12,7%	4,9%	66,0%	0,0%
TOTAL	**27,4%**	**27,7%**	**16,7%**	**24,9%**	**3,3%**

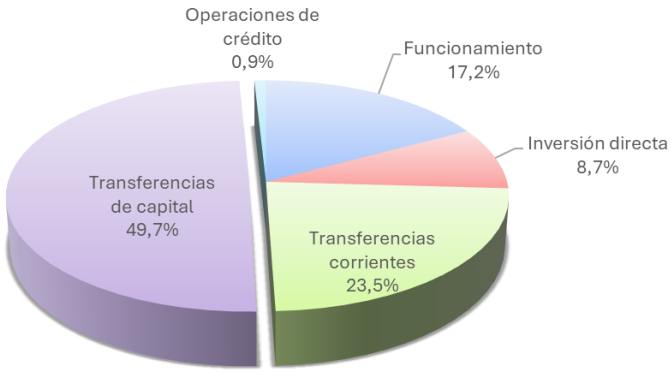
Una parte de estas transferencias a terceros son para entes instrumentales del sector público andaluz, principalmente, para la red andaluza de universidades públicas y otros centros públicos de investigación de excelencia (para I+D+i), Turismo Andaluz (para promoción turística), o la Fundación Andalucía Emprende (para promoción del emprendimiento); y en menor medida otras entidades, que en conjunto reciben cerca de 400 millones de euros en transferencias de fondos.

La articulación de los estímulos a la actividad económica a través de agencias públicas empresariales (que consolidan en el presupuesto, como TRADE, AAE o AMAYA) y estos otros entes instrumentales de la Junta de Andalucía que reciben transferencias, unido al porcentaje de recursos que consume el funcionamiento de la propia administración regional, hace que el resultado de las actuaciones de impulso económico dependa, no solo de la capacidad financiera concreta con que se dote a estos programas, sino también de la eficacia en el diseño de las medidas concretas y, en gran medida, de la eficiencia en la gestión pública.

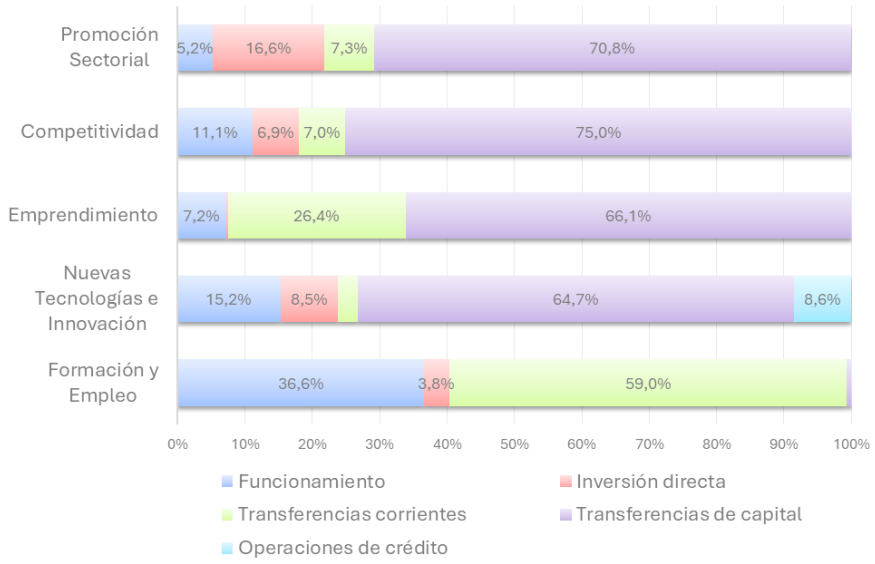
FOMENTO EMPRESARIAL.

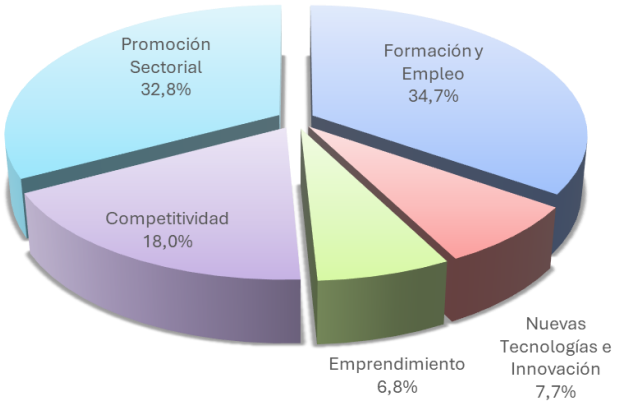
Dentro de los programas de gasto público incluidos en las políticas de impulso comentadas en el apartado anterior, de cara a realizar un análisis más detallado se analizan solo aquellos programas de gasto que se ha considerado que guardan una relación más directa con las actuaciones públicas en apoyo y de fomento empresarial (ver anexo 2) dentro de las diferentes políticas consideradas.

Al respecto, en primer lugar, señalar el crecimiento (+4,3%) de estos programas de gasto, aunque por debajo de la media del gasto no financiero, y, en segundo término, el predominio en todos ellos de las operaciones de capital (inversión directa, pero, sobre todo, de las transferencias de capital), que en promedio se aproximan al 60% de estas actuaciones.



No obstante, se aprecian diferencias según la finalidad que persiguen estos programas de gasto público. Unos objetivos que se han resumido en cinco grandes apartados: la promoción de la formación y del empleo; el desarrollo de nuevas tecnologías y fomento de la innovación; la mejora de la competitividad empresarial (incluye los ámbitos de la industrialización, digitalización, eficiencia energética, internacionalización); el fomento del nuevo emprendimiento; y la promoción de sectores productivos tradicionales (incluye agroindustria, comercio y turismo).





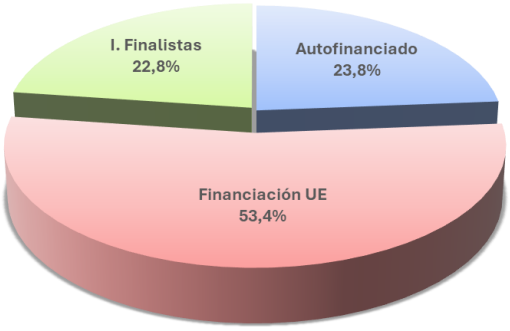
Entre las actuaciones consignadas sobresale la importancia el gasto más orientado hacia la actividad empresarial y el desarrollo de los sectores privados de Andalucía, que contempla, por un lado, las actuaciones para la mejora de la competitividad, que pierden recursos, muy focalizados en acciones de eficiencia energética e impulso de la inversión industrial y la innovación en las pymes, las actuaciones de internacionalización y de creación de empresas. Y, por otro, las actuaciones de promoción en los sectores industriales, comerciales y turísticos de Andalucía.

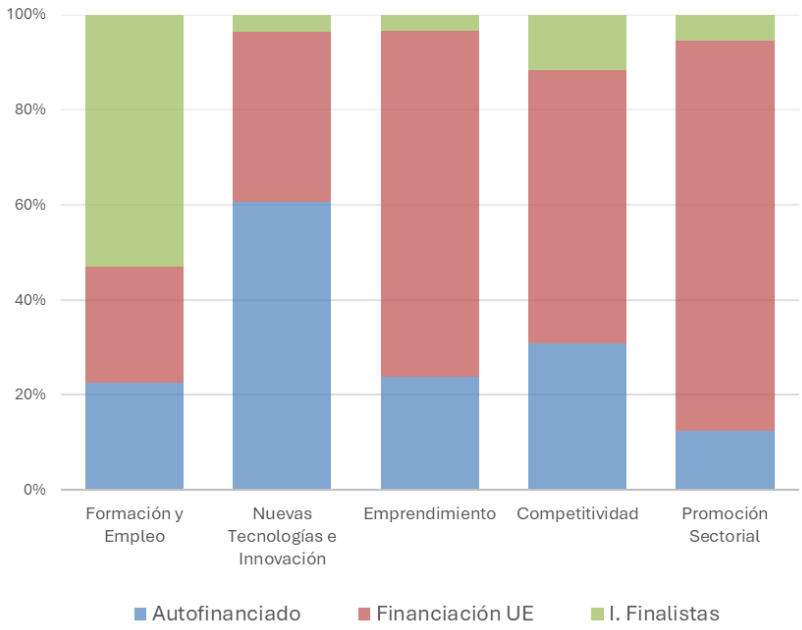
Dicha orientación hacia la empresa se materializa en actuaciones e incentivos, con una participación relevante del marco comunitario de apoyo y fondos extraordinarios para la recuperación, que se gestionan a través de diferentes entes instrumentales de la administración pública regional. Al respecto, la eficacia quedará supeditada tanto al diseño de las medidas concretas y la regulación específica, como a la eficiencia en la gestión de los fondos; considerándose, en este sentido, fundamental el recurso a la acción concertada con los sectores empresariales.

También es importante el gasto público dirigido a acciones formativas y promoción del empleo, que aumentan respecto al presupuesto anterior, donde para su ejecución en términos relativos se requiere un mayor consumo de recursos de funcionamiento de la propia administración autonómica. En la medida en que las acciones formativas que se programen en Andalucía se ejecuten y, sobre todo, incidan en ayudar a mejorar las capacidades y las habilidades técnicas y profesionales demandadas por las empresas andaluzas, también las habilidades en las áreas de gestión empresarial, mayor será su incidencia en la dinamización y dimensionamiento del tejido empresarial de la Comunidad Autónoma.

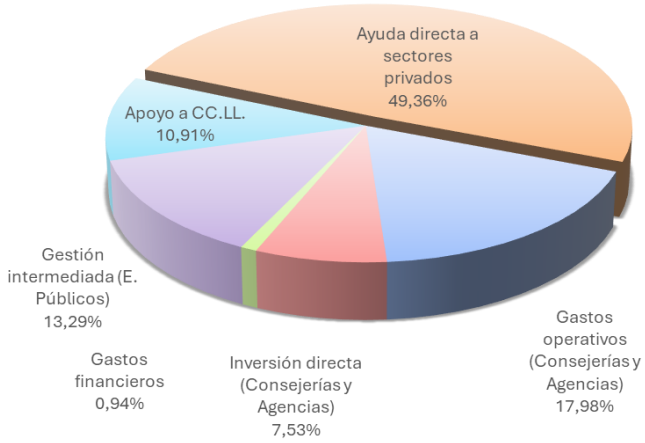
Por su parte, las actuaciones de impulso a las nuevas tecnologías y la innovación, es un tipo de gasto público que se canaliza principalmente vía transferencias de capital hacia las universidades públicas andaluzas y otros centros de excelencia existentes en la Comunidad Autónoma. Por consiguiente, su incidencia real sobre el desarrollo económico y empresarial de Andalucía queda supeditada a la conexión o colaboración efectiva entre la Universidad y la Empresa, tanto para impulsar la innovación y la competitividad, como para retener talento en la Comunidad Autónoma.

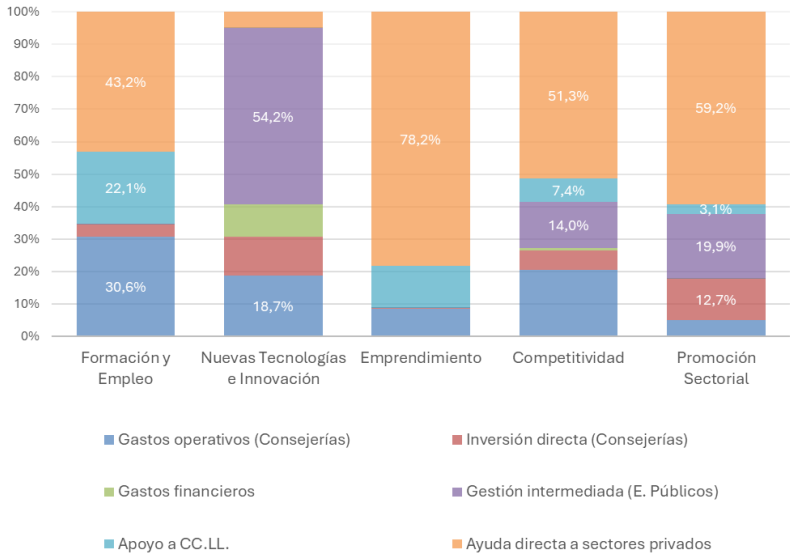
Por otro lado, desde el punto de vista de la fuente de financiación del gasto, para la ejecución de estos programas se observa una elevada dependencia de la financiación comunitaria, en su mayor parte Fondos Estructurales, especialmente en las actuaciones de impulso al emprendimiento (incluye promoción del autoempleo y desarrollo rural) y para mejora de la competitividad empresarial (eficiencia energética, digitalización, desarrollo industrial) y en apoyo de los sectores productivos. Mientras que los ingresos finalistas (transferencias del Estado) incide muy especialmente en la promoción del empleo.





Mientras que, si se atiende a la fórmula elegida para ejecutar el gasto público de fomento empresarial, se aprecia la importancia de los recursos transferidos directamente hacia los sectores privados de la economía andaluza (empresas, instituciones privadas y familias), en gran medida gestionados por agencia públicas empresariales que actualmente consolidan en el presupuesto de la Comunidad Autónoma.





Asimismo, también es relevante gestión intermediada, es decir, a través de una entidad del sector público andaluz dependiente de la propia administración autonómica, en especial, en las actuaciones dirigidas a la mejora de la innovación, a través de las universidades y centros de excelencia.

III.- CONCLUSIONES.

- ✓ El presupuesto regional, que es el principal instrumento para la acción del Gobierno de Andalucía, se nutre, principalmente, de recursos que proceden del sistema de financiación autonómico. El sistema actual (pendiente de revisión desde 2014) infra-dota de recursos a nuestra comunidad autónoma, condicionando el desarrollo de las competencias asumidas por Andalucía.

  De ahí la importancia de renovar el modelo para que Andalucía disponga en igualdad de los recursos que requiere, sobre los que poder diseñar políticas que favorezcan en mayor medida nuestro desarrollo económico y territorial.

- ✓ El Gasto Público autonómico tiene en Andalucía una marcada orientación social, donde las grandes partidas se destinan a las áreas de la sanidad y la educación pública, que responde a la lógica de una administración pública prestadora de servicios públicos.

- ✓ Sin perjuicio de ello, el Presupuesto regional andaluz también contempla programas de gasto específicamente dirigidos a impulsar las actividades productivas y las iniciativas empresariales en la comunidad autónoma.

  En estos programas de gasto público concebidos para el impulso económico incidieron de forma más significativa los ajustes presupuestarios realizados como consecuencia de la gran crisis financiera, a partir del ejercicio 2009. Precisamente, cuando la coyuntura de crisis más requería la aparición de nuevos estímulos públicos.

  Igualmente, estos programas de impulso económico se vieron afectados por la prórroga presupuestaria de 2022.

  Desde 2016 estos programas vienen aumentando sus dotaciones, aunque a un ritmo insuficiente para atender todas las necesidades; máxime ante una nueva coyuntura de crisis, con un claro perfil desacelerado.

- ✓ Con carácter general, los programas públicos de impulso económico presentan un marcado perfil inversor, y están sustentados en gran medida por recursos financieros procedentes de los Fondos Estructurales que la Comunidad Autónoma de Andalucía recibe de la Unión Europea, lo que es especialmente destacado en las actuaciones de fomento empresarial.

- ✓ En Andalucía, la articulación de los estímulos públicos hacia la actividad económica se realiza en gran medida a través de agencias o entes públicos instrumentales (gestión intermediada), por lo que el resultado de las actuaciones dependerá tanto de la eficacia en el diseño de las medidas concretas, como de la profesionalización y eficiencia en la gestión pública.

- ✓ Para mejorar la incidencia de estos programas sobre la economía regional se considera fundamental promover actuaciones concertadas con los sectores empresariales y aprovechar al máximo las oportunidades que brinda la colaboración público-privada, así como insistir en el diseño de las medidas de estímulo, sobre todo de las acciones de formación e innovación, sobre la base de las necesidades y demandas empresariales, con una orientación hacia la generación de valor en mercados globales.

- ✓ En este sentido, el Presupuesto público regional es estratégico desde una doble perspectiva:

  - En la medida en que contribuya a generar entornos de certidumbre, en especial entre quienes invierten o quieran invertir su patrimonio y sus esfuerzos en Andalucía.

  - En la medida en que incorpore medidas concretas que aumenten su compromiso con el tejido productivo y empresarial de la región.

- ✓ En el pasado se han evidenciado dificultades en la ejecución de los programas de gasto público para el fomento empresarial, lo que debe llevar al reforzamiento del rigor en las actuaciones administrativas directamente involucradas en la puesta en marcha de las medidas concretas programadas.

IV.- ANEXOS.

ANEXO 1: PROGRAMAS DE IMPULSO DE LA ACTIVIDAD.

	2024	2023	Var.	En %
1.2.S: DSG de CTCD (Turismo)	43,3	42,7	0,6	1,3%
1.2.D: Estrategia digital (Agencia Digital)	379,4	296,5	82,8	27,9%
1.2.S: DSG de CEETA (Empleo)	62,5	61,1	1,4	2,4%
1.2.S: DSG de CEHFE (Economía y Hacienda)	44,9	38,5	6,4	16,6%
1.2.S: DSG de CAPADR (Agricultura)	119,1	109,5	9,6	8,7%
1.2.S: DSG de CSMAEA (Medio Ambiente)	122,6	101,8	20,8	20,4%
1.2.S: DSG de CUII (Innovación)	10,8	12,9	-2,2	-16,8%
1.2.S: DSG de CPIE (Industria)	9,1	2,4	6,8	287,3%
1.2.S: DSG de CFATV (Fomento)	59,8	55,7	4,1	7,3%
Dirección del Área Económica	**851,4**	**721,2**	**130,2**	**18,1%**
1.1.F: Asesoramiento en Materia Económica y Social	1,8	1,8	-0,1	-3,8%
3.1.C: Seguridad, Salud Laboral y Relaciones Laborales	46,1	47,3	-1,2	-2,6%
3.1.M: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales	3,6	3,5	0,1	3,6%
3.1.O: Prevención de Riesgos Laborales y Salud Laboral	5,3	6,4	-1,2	-18,1%
3.2.D: Formación Profesional para el Empleo	287,1	252,0	35,1	13,9%
3.2.K: Políticas Activas de Empleo	335,3	271,1	64,2	23,7%
3.2.L: Empleabilidad, Intermediación y Fomento Empleo	388,0	321,7	66,3	20,6%
Política de Empleo	**1.067,1**	**903,8**	**163,2**	**18,1%**
4.4.B: Prevención y Calidad Ambiental	107,0	71,2	35,8	50,3%
4.4.E: Gestión del Medio Natural	590,1	472,5	117,6	24,9%
4.4.F: Información, Planificación y Sensibilización Ambiental	12,9	23,3	-10,4	-44,8%
Política de Medio Ambiente	**710,0**	**567,0**	**143,0**	**25,2%**
5.1.A: Infraestructuras Viarias [NUEVO, antes dentro del 51B]	251,6	0,0	251,6	---
5.1.B: Movilidad e Infraestructuras Viarias y de Transportes	862,8	1.085,8	-223,0	-20,5%
5.1.C: Infraestructuras Portuarias y Áreas Logísticas	34,4	61,1	-26,7	-43,8%
5.1.D: Actuaciones en materia de Agua	501,3	448,2	53,1	11,9%
Política de Infraestructuras	**1.650,0**	**1.595,1**	**54,9**	**3,4%**
5.4.A: Investigación Científica e Innovación	160,5	216,0	-55,5	-25,7%
5.4.D: Investigación, Desarrollo y Formación Agraria y Pesquera	63,5	58,2	5,3	9,2%
5.4.F: Elaboración y Difusión Estadística y Cartográfica	19,9	12,3	7,5	60,9%
Política de I+D+i	**243,9**	**286,5**	**-42,6**	**-14,9%**

Millones de euros.

ANEXO 1: PROGRAMAS DE IMPULSO DE LA ACTIVIDAD. (Continuación)

	2024	2023	Var.	En %
6.1.B: Política Económica y Planificación	3,4	3,2	0,2	4,7%
6.1.K: Coordinación de Fondos Europeos	249,6	130,9	118,6	90,6%
6.1.N: Defensa de la Competencia	3,2	3,1	0,1	3,0%
7.2.A: Innovación y Emprendimiento	103,8	55,4	48,4	87,3%
7.2.B: Apoyo Económico al Sector Empresarial	164,7	237,5	-72,8	-30,7%
7.2.C: Trabajo Autónomo y Economía Social	80,2	87,3	-7,1	-8,1%
7.3.A: Ordenación de la Actividad Energética	119,7	232,9	-113,2	-48,6%
7.3.B: Ordenación de la Actividad Industrial y Minera	126,9	125,7	1,1	0,9%
7.5.B: Planificación, Ordenación y Promoción Turística	132,0	188,3	-56,2	-29,9%
7.5.D: Calidad, Innovación y Fomento del Turismo	45,1	10,4	34,8	335,1%
7.6.A: Ordenación y Promoción Comercial	23,7	28,8	-5,1	-17,7%
8.2.A: Acción Exterior	8,0	7,5	0,4	5,6%
8.2.B: Cooperación para el Desarrollo	18,8	20,9	-2,2	-10,4%
Política de Promoción y Fomento Económico	**1.079,1**	**1.132,1**	**-53,1**	**-4,7%**
7.1.B: Ord. y Mejora Producción Agrícola y Ganadera	535,1	413,5	121,6	29,4%
7.1.E: Incentivación del Sector Agroindustrial	176,4	144,2	32,2	22,4%
7.1.F: Apoyo Sector Productor Agr. y Ganadero (sin FAGA)	155,1	192,6	-37,5	-19,4%
7.1.H: Desarrollo Rural	117,7	68,4	49,3	72,0%
7.1.P: Pesca	42,9	71,7	-28,8	-40,1%
7.1.X: Gestión Agraria y Pesquera	172,0	173,3	-1,4	-0,8%
Política Agraria y Pesquera (sin FAGA)	**1.199,1**	**1.063,6**	**135,5**	**12,7%**
Área Económica (sin FAGA)	**6.800,6**	**6.269,3**	**531,3**	**8,5%**
PRESUPUESTO CONSOLIDADO	**46.753,2**	**45.603,8**	**1.149,4**	**2,5%**

Millones de euros.

ANEXO 2: PROGRAMAS DE FOMENTO EMPRESARIAL.

	2024	2023	Var.	En %
3.2.D: Formación Profesional para el Empleo	287,1	252,0	35,1	13,9%
3.2.K: Políticas Activas de Empleo	335,3	271,1	64,2	23,7%
3.2.L: Empleabilidad, Intermediación y Fomento Empleo	388,0	321,7	66,3	20,6%
Formación y Empleo	**1.010,4**	**844,8**	**165,6**	**19,6%**
5.4.A: Investigación Científica e Innovación	160,5	216,0	-55,5	-25,7%
5.4.D: Inv., Desarrollo y Formación Agraria y Pesquera	63,5	58,2	5,3	9,2%
Nuevas Tecnologías e Innovación	**224,0**	**274,1**	**-50,1**	**-18,3%**
7.1.H: Desarrollo Rural	117,7	68,4	49,3	72,0%
7.2.C: Trabajo Autónomo y Economía Social	80,2	87,3	-7,1	-8,1%
Emprendimiento	**197,9**	**155,8**	**42,2**	**27,1%**
7.2.A: Innovación y Emprendimiento	103,8	55,4	48,4	87,3%
7.2.B: Apoyo Económico al Sector Empresarial	164,7	237,5		
7.3.A: Ordenación de la Actividad Energética	119,7	232,9	-113,2	-48,6%
7.3.B: Ordenación de la Actividad Industrial y Minera	126,9	125,7	1,1	0,9%
8.2.A: Acción Exterior	8,0	7,5	0,4	5,6%
Competitividad	**523,0**	**659,1**	**-136,1**	**-20,7%**
7.1.B: Ord y Mejora Producción Agrícola y Ganadera	535,1	413,5	121,6	29,4%
7.1.E: Incentivación del Sector Agroindustrial	176,4	144,2	32,2	22,4%
7.1.P: Pesca	42,9	71,7	-28,8	-40,1%
7.5.B: Planificación, Ordenación y Promoción Turística	132,0	188,3	-56,2	-29,9%
7.5.D: Calidad, Innovación y Fomento del Turismo	45,1	10,4	34,8	335,1%
7.6.A: Ordenación y Promoción Comercial	23,7	28,8	-5,1	-17,7%
Promoción Sectorial	**955,3**	**856,7**	**98,5**	**11,5%**
TOTAL	**2.910,5**	**2.790,6**	**120,0**	**4,3%**

Millones de euros.

CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA
C/ Arquímedes 2
PCT Cartuja, 41092
Sevilla

Síguenos

masautonomos.cea.es

CEA
+autónom@s

Financiado por:

Junta de Andalucía
Consejería de Empleo,
Empresa y Trabajo Autónomo

CEA
Confederación de
Empresarios de Andalucía