

## DOCUMENTO PARA DEBATE EN LAS ASAMBLEAS

### 1) INTRODUCCIÓN.- LAS CLAVES DEL PRESUPUESTO DE ANDALUCÍA

Como todos sabemos, el presupuesto para un período determinado de tiempo de cualquier ente, público o privado, es la plasmación de los ingresos previstos durante ese período y la planificación de los gastos que se van a ejecutar en ese tiempo.

En términos generales, si los ingresos superan a los gastos hablamos de superávit; y, si los gastos superan a los ingresos – lo más frecuente – hablamos de déficit.

Ni que decir tiene que los ingresos tienen que calcularse con realismo pues, si se inflan, nos haríamos trampas a nosotros mismos y el déficit real se dispararía.

Cuando hay déficit hay dos posibilidades: o no se paga lo gastado a los proveedores o contratistas o se recurre al endeudamiento externo. Es decir, se piden préstamos para pagar lo gastado no cubierto por los ingresos. Con ello lo que se hace es dilatar los pagos (del principal) en el tiempo y añadir un nuevo gasto (los intereses del préstamo). Parece claro que racionalmente el endeudamiento acumulado tiene que tener cierto límite pues el pago de las deudas (principal más intereses) podría alcanzar niveles que impidieran acometer otros gastos de primera necesidad o, incluso, que hicieran imposible su pago (ruina, bancarrota ...).

La Unión Europea, preocupada sobre todo por los intereses de los bancos (es decir, preocupada por que no cobren lo que prestaron más los intereses) ha establecido fuertes límites de déficit a sus Estados medidos como porcentaje de su Producto Interior Bruto (PIB). Estos, a su vez, reparten este límite de déficit entre sí y sus administraciones internas: En el caso de España, entre la propia Administración Central, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las Administraciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones, fundamentalmente). En concreto, para 2014, en España la Administración Central se reserva un déficit del 4,8%, exigiendo a las Comunidades Autónomas un 1,0 % y a las Administraciones Locales un 0%. Teniendo en cuenta que las CC.AA. gestionan las políticas sociales, este reparto del déficit es profundamente antisocial y da idea de las prioridades sociopolíticas del gobierno central.

En otras palabras, Andalucía para 2014 sólo podrá endeudarse en un 1% de su PIB que es en sí bajo. Esto resulta también injusto pues supone – en relación a las CC.AA. con PIB más alto como Madrid o Cataluña – una menor posibilidad de gasto por habitante.

Ante esta situación, la primera reacción más común es saltarse los límites del déficit (“ser insumiso al déficit”) y plantear que se asume en los presupuestos un mayor endeudamiento (motivado por un mayor déficit) para hacer frente a los gastos que se consideran necesarios. Pero, en la práctica esta posición no es realista: es más, es prácticamente imposible llevarla a cabo, fundamentalmente – y resumiendo mucho – por dos razones:

- La primera que la Junta (y el resto de las CC.AA.) no tienen acceso a fuentes de financiación privada (Bancos, Cajas...) en cuantía suficiente. Es decir, las entidades financieras no prestan dinero a las CC.AA. (por miedo a los impagos y ¿por presiones del gobierno central?). Hoy por hoy, la única fuente de financiación real de las CC.AA. es el llamado Fondo de Liquidez Autonómica, conocido como el FLA. Y el FLA (que no es más que un préstamo del Estado a las CC.AA.) lo distribuye el gobierno central discrecionalmente y, por la experiencia, discriminando negativamente a Andalucía. Así, si en 2012 a Cataluña y Valencia les concedió en torno al 90 % del FLA solicitado, a Andalucía le vino a conceder menos de la mitad. Y, como hemos dicho, hoy por hoy el FLA es la única fuente de obtención de préstamos para Andalucía.
- La segunda razón tiene que ver con el férreo control que, con la Ley de Estabilidad Presupuestaria en la mano, ejerce el gobierno central sobre los presupuestos de las CC.AA. en general y sobre los ingresos en particular. El gobierno central puede, de hecho y de derecho, impugnar y boicotear unos presupuestos de Andalucía (y de cualquier C.A.) que no cumplan el déficit establecido o que presenten unos ingresos poco realistas. ¿Cómo lo haría? Cerrando el grifo de los ingresos, pues más de un 80% de los ingresos de la Junta dependen del Gobierno Central. Lo profundizaremos más adelante. Podría llegar, también a intervenir la administración andaluza y hacerse cargo de su gestión y de los pagos.

## 2) LOS INGRESOS. ¿HASTA QUÉ PUNTO HAY AUTONOMÍA?

Al hablar de presupuestos, se tiende a hablar fundamentalmente de gastos (cómo se reparte el gasto; cómo evoluciona éste en relación a ejercicios anteriores). Pero lo que realmente condiciona los presupuestos, especialmente en el caso de las CC.AA., son los ingresos. Especialmente con la crisis, los ingresos han venido cayendo en picado, mientras que los gastos – o, mejor, las demandas sociales- siguen estando presentes.

Desde 2008 en la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha producido una caída continuada de los ingresos, de manera que los recursos no financieros de 2013 se han situado a niveles del año 2005.

La crisis económica y la inadecuada aplicación del modelo de financiación están influyendo en la desigual caída de los ingresos en las Comunidades Autónomas.

Los ingresos del sistema de financiación, que representan el 80% de los recursos, son la base de los ingresos de la Comunidad Autónoma, por tanto, la inadecuada aplicación del sistema de financiación está siendo altamente lesiva para nuestros intereses, al situar a Andalucía por debajo de la media en financiación en términos homogéneos y por población ajustada.

Frente a ello, la Junta de Andalucía ha venido haciendo uso de su capacidad normativa tomando medidas dentro de su escaso ámbito competencial. Estas medidas se centran en el aumento de la progresividad de determinadas figuras impositivas (IRPF, Impuesto de Patrimonio, etc.), en las subidas de tipos en los tributos cedidos y la creación de nuevas figuras fiscales; pero dicho ejercicio de responsabilidad ha puesto claramente de manifiesto que nuestra capacidad normativa es muy limitada para incrementar los ingresos estructurales.

Agrava aún más esta situación el hecho de que el Gobierno Central venga tomando medidas que van dejando vacío de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas - a título de ejemplo el impuesto sobre los depósitos bancarios - en un impulso centralizador que impide cualquier ejercicio de regulación impositiva por ellas y por tanto debilita la corresponsabilidad fiscal sin que existan las debidas contrapartidas. Incluso, el gobierno central ha creado un grupo de expertos que está revisando todo el sistema tributario (incluido el de las CC.AA.) de cuyas propuestas pudieran derivarse nuevas recentralizaciones.

Resulta asimismo sintomático el hecho de que las CC. AA. no se hayan visto favorecidas por las medidas y subidas impositivas que ha venido aplicando el gobierno central (IVA e IRPF sobre todo) aumentando sus ingresos sin compartirlos con las Comunidades Autónomas y obligando a éstas a hacer importantes esfuerzos por la vía del gasto estructural en materias que son de exclusiva competencia de las CCAA.

Por ello, es ahora especialmente necesario profundizar en las posibilidades fiscales de Andalucía con la creación de nuevos impuestos y tasas, especialmente en determinados campos como las grandes superficies comerciales y la distribución, así como los relacionados con actividades suntuarias y con impactos ecológicos fuertes.

En marzo de 2013, el Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó la creación de un grupo de trabajo para analizar el efecto de la aplicación del actual sistema de financiación y proponer las modificaciones procedentes, grupo que al día de hoy no se ha constituido. La mayoría de las CC.AA. opinan que debe reformarse el modelo de financiación o, al menos, la aplicación del actual y que el nuevo modelo debería entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2014 algo que, a estas alturas, se antoja ya difícil.

En definitiva, ante este panorama, consideramos que, desde el punto de vista de los ingresos, nuestra actuación política debe ir encaminada por las siguientes líneas:

- Movilización política y social en demanda de mayor transferencia de ingresos desde el gobierno central a Andalucía.
- Profundización en las posibilidades fiscales de Andalucía (creación de nuevos impuestos, disminución del gasto fiscal)
- las actuaciones de lucha contra el fraude fiscal a través de tres actuaciones fundamentales: la intensificación del control en los impuestos personales y progresivos que gestiona la Comunidad Autónoma (Impuesto de Patrimonio e Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones), la mejora en el control de los beneficios fiscales y la mejora del control del fraude en la fase de recaudación.

### 3) LOS GASTOS. EL MARGEN DE MANIOBRA:

Los presupuestos no nacen del vacío. Son el reflejo de una realidad llena de inercias y limitaciones. Reflejan, en cifras, decisiones que se han ido tomando a lo largo de mucho tiempo:

1. Compromisos contraídos en el pasado

2. Estructuras consolidadas (instituciones que existen, opciones organizativas, ...)
3. Decisiones políticas
4. Limitaciones materiales

Un cambio en los presupuestos, reflejo de un cambio en la política que supone romper en mayor o menor grado con los compromisos, plantea el problema de qué hacer con las estructuras preexistentes y debe ser capaz de superar las limitaciones materiales.

Pero el presupuesto es el reflejo de una política. Para que una política nueva sea creíble tiene que tener reflejo presupuestario. Lo que ocurre es que el razonamiento tiene que ser el inverso: primero ¿cuál es la política? y segundo, ¿cuál debe ser su reflejo presupuestario?.

¿Es el debate presupuestario el momento de cambiar el presupuesto o debe venir de antes? Siguiendo el razonamiento expuesto, la realidad es que el debate presupuestario debe venir precedido del debate político y de la toma de decisiones políticas. Y, como se ha dicho, la decisión política es no sólo qué de nuevo se hace sino también qué de lo viejo se deja de hacer, ya que no estamos precisamente en un momento de expansión de los recursos.

Pero vayamos al presupuesto 2014:

Al elaborar – y negociar – los presupuestos nos encontramos con fuertes condicionantes que vienen a encorsetar en gran medida el margen de maniobra que se tiene para elaborar el gasto. Los analizamos a continuación.

En primer lugar están las restricciones legales. La modificación de la Constitución (artículo 135) y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria contienen dos limitaciones de hierro: la prioridad absoluta de los pagos de la deuda (que cada año son mayores) y el famoso “techo de gasto” que limita el crecimiento del gasto no financiero en función de una estimación del PIB que hace el Gobierno Central.

En segundo lugar, ya lo dijimos antes, están las restricciones de ingresos. Incluso aunque se pudiera burlar el techo de gasto, debido a la situación de crisis económica, los ingresos por impuestos y tasas están colapsados. Los fondos europeos están retrocediendo; los del Estado lo mismo. El modelo de financiación aprobado por ZP para resolver la cuestión catalana tuvo un “fallo” por exceso de optimismo. Ahora se está pagando ese fallo ya que adelantó más dinero del que correspondía y ahora hay que devolverlo.

En tercer lugar están los gastos con financiación finalista. Una parte importante de los ingresos que se obtienen o bien entra y sale en los presupuestos sin que se pueda alterar su destino o son proyectos europeos o fondos que entrega el Estado para cuestiones concretas y determinadas.

De este modo, y refiriéndonos a modo de ejemplo a las cifras del presupuesto de 2013, sobre 30.707 millones de presupuesto total, sólo 18.852 dependen realmente de decisiones del Parlamento. Sumando el coste de los grandes servicios (Educación, Salud, Servicios Sociales y Justicia) con el gasto de personal obtenemos 16.281 millones; luego sólo quedarían 2.571 millones donde hay que meter todo lo demás (incluidas las inversiones), lo que hay ahora y lo

que se quiera hacer nuevo. Dicho en pocas palabras y a modo de resumen, SI SE QUIEREN MANTENER, AL MENOS A NIVEL DE 2013, LOS GASTOS DE PERSONAL (no disminuir empleo público ni bajar más los salarios) Y LOS GASTOS DE EDUCACIÓN, SANIDAD Y DEPENDENCIA, EL MARGEN DE MANIOBRA REAL QUE, TEÓRICAMENTE, SE TIENE PARA MODIFICAR LOS PRESUPUESTOS ES DE 2.571 MILLONES DE € (y ahí van incluidas las inversiones, las subvenciones comprometidas, políticas de empleo, etc.). VER ANEXO 1.

#### 4) RESUMEN

En definitiva, nos encontramos ante un panorama no muy esperanzador.

Tendremos que tomar decisiones importantes sobre cómo adaptar los gastos a los ingresos disponibles. Teniendo en cuenta que las prioridades presupuestarias deben ser siempre el empleo y las políticas sociales (Educación, Salud y Servicios Sociales) algunas de las líneas que, en principio, podrían plantearse serían las siguientes:

- El análisis minucioso de todas las partidas de gasto al objeto de optimizar los contratos de bienes y servicios mediante el desarrollo de los planes de mejora de gestión.
- La centralización de compras y servicios en la totalidad del sector público al objeto de aprovechar las economías de escala experiencia en el que la Comunidad Autónoma tiene numerosos casos de buenas prácticas.
- La reducción de externalizaciones y el establecimiento de planes de gestión activa de los recursos humanos mediante el desarrollo de herramientas de análisis y gestión que permitan adecuar de forma flexible y ágil las necesidades de personal de los centros directivos, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y el desarrollo profesional. Además, debemos tener en cuenta que el informe CORA para la Reforma de las Administraciones Públicas nos exigirá un nuevo análisis del sector público instrumental para optimizar la gestión del gasto y de los recursos.
- El desarrollo de planes de racionalización del gasto operativo en el ámbito de energía, telecomunicaciones, patrimonio, sistemas de información y gobierno digital, seguros y tributación.
- La puesta en marcha de herramientas de evaluación de resultados de los programas y las políticas presupuestarias.

## ANEXO 1:

Datos para el análisis estático del Presupuesto Consolidado de Gastos

El presupuesto consolidado de Gastos incluye a las Consejerías, las Agencias Administrativas, la deuda pública, los Consejos Consultivo y Audiovisual, el Parlamento y la Cámara de Cuentas.

Los datos de 2013 (proyecto de ley) son:

<b>Presupuesto total</b>	<b>30.706.702.826</b>
Deuda Pública	3.580.877.726
Parlamento	601.294.768
Cámara de Cuentas	9.264.642
Consejo Consultivo	3.342.671
Consejo Audiovisual	4.980.566
Consejerías	18.621.897.733
Agencias Administrativas	7.885.044.720

Limitándonos a los autofinanciados y descontando la deuda pública:

<b>Presupuesto total</b>	<b>30.706.702.826</b>
<u>Menos:</u>	
PIE CCLL	2.509.063.343
FAGA (Fondo Andaluz de Garantía Agraria)	1.502.530.261
Deuda pública (amortización e intereses):	3.580.877.726
Fondo Asistencia Social	8.912.473
Otras transferencias finalistas	541.005.323
Otros Fondos Europeos	2.094.801.336

Resultado:

**Neto autofinanciado (sin deuda) 20.469.512.364**

Esta cifra es sobre la que realmente podría decidir el Parlamento; el resto conlleva compromisos con otras instancias (Estado y UE) o está limitado por la Constitución (Deuda). De ella habría que deducir también los gastos dependientes de la Junta pero que afectan a otros entes del sector público y que están (más o menos) determinados. En este apartado hay que considerar dos grandes partidas, Universidades y PATRICA:

Universidades	1.137.237.227
PATRICA	480.000.000
<b><u>Suma:</u></b>	<b>1.617.237.227</b>

De donde resulta:

<b>Neto autofinanciado (sin deuda)</b>	<b>20.469.512.364</b>
<b>Suma anterior (-)</b>	<b>1.617.237.227</b>
<b><u>Resultado:</u></b>	<b>18.852.275.137</b>

Es decir que, respetando los anteriores, la cifra real es de 18.852.275.137.

Veamos ahora los principales capítulos de gasto que van incluidos en estos **18.852.275.137 €** (que son de difícil modificación):

Gastos de personal (Cap. I)	<b>8.975.060.498</b>	
<i>Personal sanitario SAS</i>	3.868.410.635	43,10%
<i>Personal Educación no Univ.</i>	3.678.495.772	40,99%
<i>Personal Justicia</i>	240.161.544	2,68%
<i>Serv. Soc. infancia y dependencia</i>	163.117.370	1,82%
<i>Personal Servicios Centrales</i>	382.222.315	4,26%
<i>Personal Delegaciones Provinciales</i>	434.048.854	4,84%
<i>Resto otros centros</i>	208.604.008	2,32%

Gastos de funcionamiento (Cap. II)	<b>2.797.902.938</b>	
<i>Centros SAS y conciertos sanitarios</i>	<i>1.997.054.728</i>	<i>71,38%</i>
<i>Centros docentes no universitarios</i>	<i>135.129.405</i>	<i>4,83%</i>
<i>Justicia</i>	<i>83.257.613</i>	<i>2,98%</i>
<i>Serv. Soc. infancia y dependencia</i>	<i>148.628.423</i>	<i>5,31%</i>
<i>Servicios Centrales</i>	<i>212.301.621</i>	<i>7,59%</i>
<i>Delegaciones Provinciales</i>	<i>92.113.097</i>	<i>3,29%</i>
<i>Resto otros centros</i>	<i>129.418.051</i>	<i>4,63%</i>

#### **Otros gastos asociados a los grandes servicios**

Aquí hay que considerar, de una parte los servicios prestados por entes instrumentales; de otra, otros gastos asociados a la prestación de los servicios básicos.

Servicios por Agencias y EEPP<sup>1</sup>:

Empresas Públicas Sanitarias	503.015.832
EPAISE o ISE (Educación)	421.011.086
Ag. Servicios Sociales y Dependencia	1.112.456.405
Otros gastos asociados:	
Farmacia, prótesis, transporte ...	1.685.838.201
Conciertos escolares	721.123.102
Asistencia jurídica gratuita	44.649.027

<sup>1</sup> Debe tenerse en cuenta que estos entes reciben transferencias de capital que no se aplican a gasto corriente, en total 78,8 M€ EPAISE, 3,5 M€ AgSSD y 3,3 M€ las agencias sanitarias.



Pensiones asistenciales	20.317.275
<b>TOTAL</b>	<b>4.508.410.928</b>

**EN RESUMEN**

<b>Personal</b>	<b>8.975.060.498</b>
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>2.797.902.938</b>
<b>Otros gastos asociados</b>	<b>4.508.410.928</b>
<b>TOTAL</b>	<b>16.281.374.364</b>

Con lo que si a los **18.852.275.137 €** que nos quedaban de margen de maniobra les restamos los **16.281.374.364 €** de difícil modificación nos encontramos con que el margen real de maniobra, como decíamos más arriba es de sólo

**18.852.275.137**

**-16.281.374.364**

-----

**2.570.900.773 €**

**ES DECIR, APROXIMADAMENTE 2.571 MILLONES CONSTITUYEN EL MARGEN EFICIENTE DE MANIOBRA DEL PRESUPUESTO.**