

oea

OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA 2005-2013

Mayo 2015

LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (2005-2013)

El peso del sector público regional en Andalucía ha aumentado en el periodo 2005-2013 en dos puntos porcentuales, alcanzando el presupuesto regional el 21,7% del PIB, mientras que el conjunto de las administraciones autonómicas significaban el 15,8%. Si a esta mayor participación presupuestaria de la Junta de Andalucía se añade la regulación de la actividad económica, la resultante es una economía muy condicionada por la administración regional, de forma que una parte significativa del sistema productivo andaluz es cliente, proveedor o usuario de un Sector Público cuyo peso sobre la economía andaluza es determinante.

En este contexto cobra relevancia la lentitud y el voluntarismo en la respuesta presupuestaria de la Junta de Andalucía a la crisis económica y financiera. Lentitud porque, aunque la crisis financiera se inició en 2007 y se hizo notable en la economía en 2008, los presupuestos siguieron aumentando hasta 2009, para iniciar un ligero ajuste en 2010, que se intensificaría en los siguientes ejercicios, disminuyendo el total presupuestado en 5.097 millones de euros constantes (un 16,7%) desde 2009 a 2013. Pero este porcentaje no ofrece una idea real del ajuste, porque el voluntarismo en la confección del presupuesto se ha concretado en una previsión de ingresos públicos superior a lo realmente ingresado en los ejercicios de 2009, 2010, 2011 y 2012 de 6.041 millones de euros.

Estas desviaciones entre los ingresos presupuestados y liquidados también se produce en los gastos, que también alcanzaron su máximo en 2009, para ajustarse desde entonces, tanto los gastos presupuestados (un 16,7% entre 2009 y 2013) como los gastos ejecutados (un recorte del 18,7% en los años referidos).

Los datos anteriores y los utilizados en las siguientes páginas de este documento se derivan de la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía, que ofrece información detallada de los presupuestos a partir del ejercicio de 2005. Las cifras liquidadas están disponibles en la Cuenta General que para cada año elabora la Intervención General de la Junta de Andalucía, si bien se publican con un retardo promedio de algo más de un año hasta completar el proceso de fiscalización. Las últimas cifras liquidadas disponibles en el momento de elaborar este documento corresponden al ejercicio presupuestario de 2013, lo que delimita el periodo analizado a 2005-2013. Este es un periodo de particular interés porque captura los efectos sobre el presupuesto tanto de los últimos años de la burbuja inmobiliaria como de las crisis financiera y económica. Las cifras que soportan el análisis están expresadas en euros constantes de 2005.

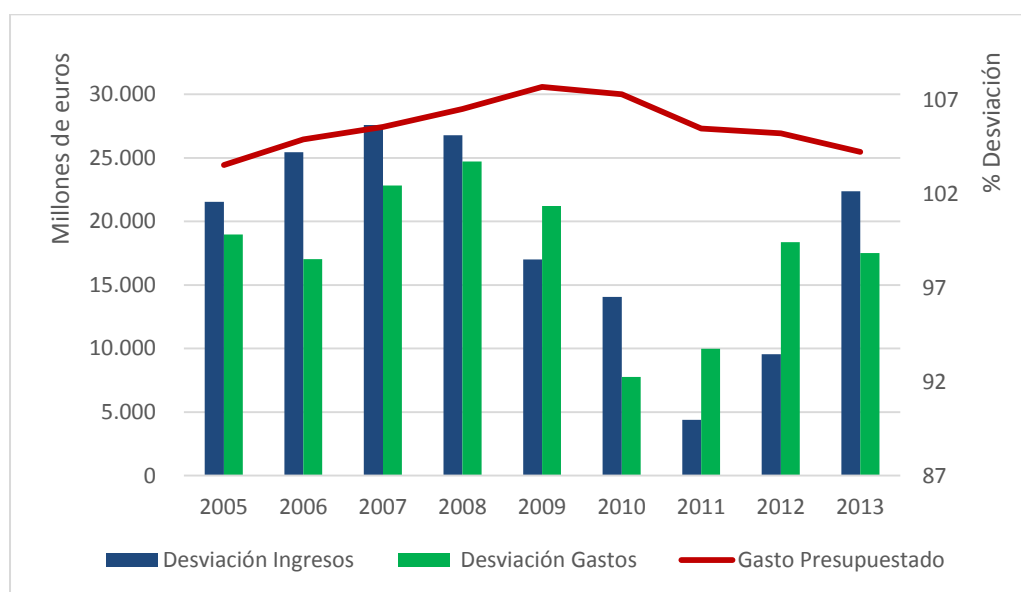
El documento analiza la evolución de los nueve capítulos de ingreso y gasto públicos correspondientes a la clasificación económica del Presupuesto. La comparación de las magnitudes

presupuestadas y liquidadas (Tablas 1 y 2) permite analizar las desviaciones presupuestarias para el periodo considerado. El Gráfico 1 ilustra la evolución de las desviaciones presupuestarias para el periodo considerado. Las mismas cifras – particularmente las de los presupuestos liquidados- han servido para calcular el ahorro público, capacidad o necesidad de financiación y déficit/superávit total (Tabla 3).

La magnitud de las desviaciones presupuestarias es significativamente mayor en las partidas de

gasto que en las de ingresos, lo que permite un análisis más rico en esta parte del presupuesto. También permite extraer conclusiones más próximas al sentido de la política presupuestaria de los Gobiernos regionales al ser mayor la discrecionalidad en las decisiones de gasto que en las de ingreso, por venir estas últimas muy determinadas por los marcos de financiación vigentes en cada momento.

GRÁFICO 1. Evolución del presupuesto de gastos y desviaciones presupuestarias (2005-2013)



En el Gráfico 1 puede observarse la tendencia incrementalista del presupuesto en la fase de expansión con aumentos de los ingresos y gastos, tanto presupuestados como liquidados, hasta bien entrada la crisis, aunque ya en el año 2009 los gastos liquidados fueron menores que los presupuestados. Este año marca la inflexión del presupuesto pues, desde 2010 se produce una reducción del total presupuestado, con desajustes mayores en 2010 y 2011 entre las cifras presupuestadas y liquidadas.

INGRESOS PÚBLICOS

En el conjunto de operaciones financieras se observa un notable aumento de los ingresos por impuestos directos (Capítulo I) apareciendo como

hitos relevantes los años en los que se ha modificado el sistema de financiación.

Con el comienzo de la crisis los ingresos recaudados muestran una desviación presupuestaria a la baja que es particularmente importante en los impuestos indirectos (Capítulo II). Así por ejemplo, en 2008 sólo el 79 % de los ingresos previstos por imposición indirecta se llegaron a liquidar, lo que sugiere que no se ha querido reconocer en los créditos presupuestados el previsible impacto negativo de la crisis sobre la recaudación. Semejante conclusión se puede derivar de la evolución de los ingresos del Capítulo III (principalmente por tasas). Aquí las desviaciones persisten para todo el periodo alcanzando los picos de desviación para los

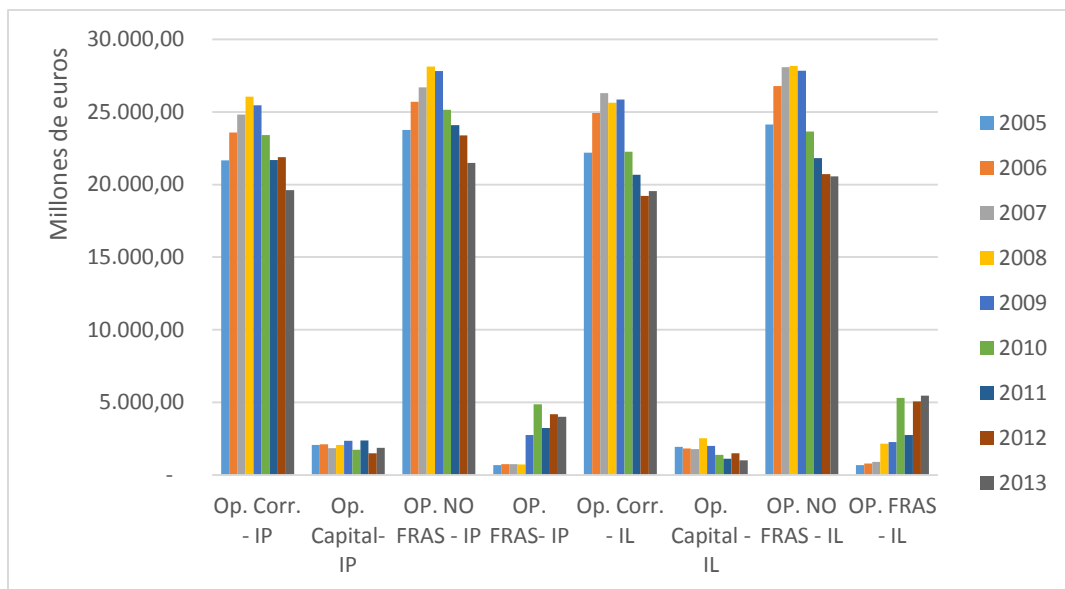
ejercicios 2011 y 2013 en los que sólo se recaudó el 54 y el 52% de lo previsto.

Las desviaciones presupuestarias son pequeñas en el importante Capítulo IV, transferencias corrientes, salvo en el año 2012 que coincide con los primeros presupuestos elaborados con un cambio en el signo de gobierno en Andalucía y España.

El Capítulo VI (ingresos por enajenación de inversiones reales) muestra un patrón errático en las desviaciones presupuestarias, mientras que en el Capítulo VII (transferencias de capital) las desviaciones son menores que en los capítulos de gasto.

El Capítulo VIII ofrece una información poco relevante mostrando una anomalía para el año 2009. En cambio, sí es ilustrativo el comportamiento del Capítulo IX y coherente con el comportamiento del gasto. Aparece un primer hito de impacto de la crisis en el año 2009 en los ingresos presupuestados aunque su efecto real se anticipa en los ingresos liquidados del ejercicio 2008. A partir de 2012 las magnitudes aumentan con la puesta en funcionamiento del Plan de Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómica.

GRÁFICO 2. Ingresos públicos presupuestados y liquidados (2005 - 2013)



GASTOS PÚBLICOS

La crisis no parece haber impactado significativamente en la evolución de los gastos presupuestados de personal, pues hasta el ejercicio de 2011 no se evidencia ningún signo de recorte de gasto. La liquidación muestra una tendencia similar, si bien hay una considerable y persistente desviación presupuestaria a la baja; una infraejecución del gasto de personal que en promedio para el periodo se sitúa en el 51 % del gasto presupuestado, esto es, algo más de 3.500 Millones de euros constantes por ejercicio presupuestario.

La crisis económica tampoco parece haber impactado sobre los gastos corrientes en bienes y servicios a juzgar por las cifras presupuestadas. Sólo a partir del ejercicio de 2011 aparece algún ajuste tibio. No obstante, si se compara el gasto ejecutado, la diferencia es muy notable. En promedio para el periodo 2005-2013 y en magnitud absoluta, cada año se ejecutan casi 1.800 millones de euros menos de lo presupuestado (un 32 %).

El impacto de la crisis se ha mostrado muy claramente en la evolución de los gastos financieros (Capítulo III). El elevado aumento de la

deuda de la Administración Autonómica ha disparado el gasto financiero de la Junta de Andalucía. Los dos hitos más relevantes aparecen en los ejercicios presupuestarios de 2010 y 2013. Para el periodo analizado se mantiene una discrepancia entre las cifras presupuestadas y liquidadas que en promedio evidencia que se ejecuta el 67 % de lo presupuestado.

Entre 2005 y 2013 los gastos financieros presupuestados se han casi duplicado, y previsiblemente aumentará de forma significativa cuando expire el periodo de carencia en el pago de intereses que conllevan las operaciones de financiación a través del Fondo de Liquidez Autonómico.

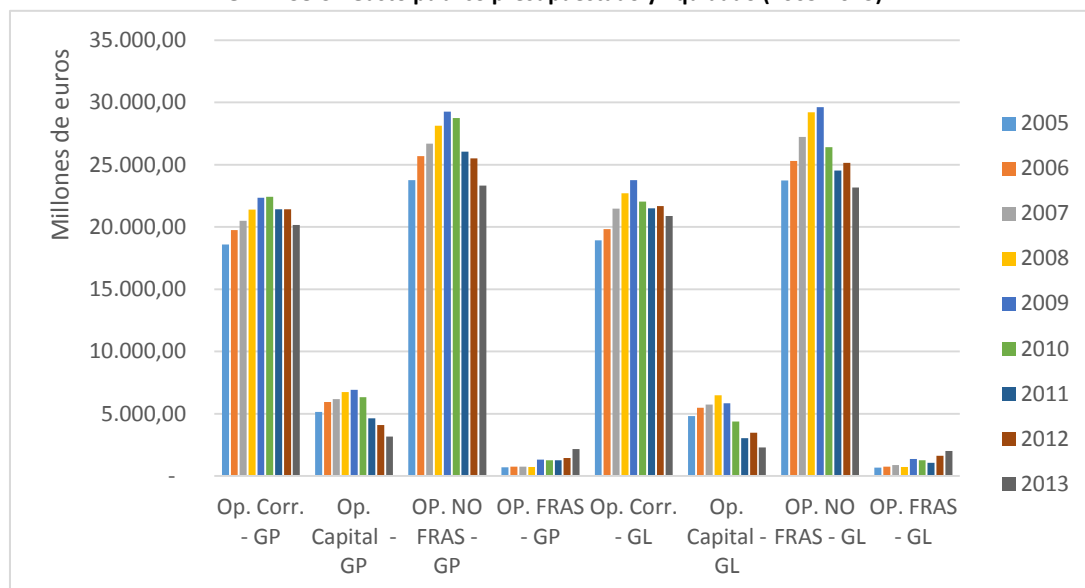
El gasto en transferencias corrientes (Capítulo IV) merece especial detenimiento por su entidad, pues en el último ejercicio considerado representó el 60% del gasto ejecutado. Esta partida incluye el gasto sanitario y la atención a la dependencia. El gasto ejecutado es semejante en 2005 y en 2013 en valores constantes, manifestando ligeras oscilaciones a lo largo del periodo, si bien el gasto liquidado supera ampliamente al presupuestado todos los años considerados. En cualquier caso, ni la burbuja inmobiliaria ni la crisis económica han impactado significativamente sobre esta partida, aunque el programa de gasto sanitario más importante (el programa 41H) pasó de gastar más de 9.200 millones de euros en 2008 a poco más de 8.200 en 2013.

Mención específica merece el programa 31L tanto por su relevancia mediática como por su comportamiento. Este programa, denominado "Administración de las relaciones laborales" y ejecutado por la Dirección General de Empleo, ha administrado una cantidad de recursos relativamente pequeña. El valor máximo se alcanza en el año 2008 con unos 112 millones de

euros, y corresponden a transferencias corrientes. Sin embargo, su comportamiento durante el periodo 2005-2013 es llamativo. En primer lugar su valor máximo se alcanza en un año para el que los efectos de la crisis aún no se han dejado sentir con crudeza, por lo que no se puede explicar su importe más elevado del periodo por sus efectos paliativos o compensadores. En segundo lugar, si bien hasta 2008 sigue una tendencia incrementalista, en los ejercicios siguientes muestra un patrón muy errático, aumentando su dotación casi un 58 % entre 2010 y 2011 y disminuyendo un 55,3 % entre 2011 y 2012. Finalmente el programa desaparece en el ejercicio presupuestario de 2013.

Para el conjunto de operaciones de gasto corriente, la diferencia entre las cifras presupuestadas y las liquidadas se manifiesta no sólo en el patrón temporal, sino principalmente en forma de desviación presupuestaria. Así, frente a las desviaciones a la baja que muestran los capítulos I a III, el capítulo IV muestra una sistemática desviación al alza extraordinariamente considerable. Esta desviación en promedio es de un 51 % superior a las cantidades previstas en los presupuestos anuales, lo que en valor absoluto supone más de 6.000 M de euros anuales (22 % del gasto total liquidado en 2013). La relevancia de esta magnitud es tal que prácticamente compensa las desviaciones de distinto signo de los tres capítulos anteriores hasta conseguir transmitir una falsa impresión de credibilidad en el total del gasto en operaciones corrientes (suma de los capítulos I a V).

GRÁFICO 3. Gasto público presupuestado y liquidado (2005-2013)



El carácter persistente en el tiempo de las desviaciones presupuestarias descarta que obedezcan a las exigencias de la financiación condicionada o finalista de determinados gastos. No es infrecuente leer que la Administración que transfiere recursos finalistas obliga luego a modificar la manera en la que se contabiliza el gasto financiado. Se originaría así una serie de desviaciones presupuestarias entre las cantidades presupuestadas y las liquidadas, unas discrepancias motivadas porque la Administración que aporta los fondos impone criterios de contabilización diferentes. Si este argumento se diera por válido equivaldría a aceptar que la Administración que recibe los fondos (en este caso la Junta de Andalucía) se equivocaría persistentemente en el registro contable de unos fondos finalistas que suelen financiar siempre los mismos tipos de gasto. Por tanto, se debe descartar esta explicación de las desviaciones presupuestarias detectadas en el periodo que se ha analizado.

Las inversiones reales (Capítulo VI) son las verdaderas damnificadas en este periodo de crisis económica. El ejemplo más claro se encuentra en el programa de 'Infraestructuras y servicios de transporte' (51B) que pasó de ejecutar un gasto de casi 1.100 millones de euros en 2008 a poco más de 500 en 2013. La reducción del gasto en

infraestructuras en épocas de crisis es bastante frecuente en las administraciones públicas, no sólo de España sino también de otros países de nuestro entorno, en los que las inversiones reales sufren un 'efecto acordeón' que las sacrifican en las etapas de crisis. Tanto el gasto presupuestado como el liquidado evidencian el impacto de la crisis en la inversión en capital público; un impacto que supone una disminución del 60 o del 55,1 % entre 2005 y 2013 según se tomen unas u otras cifras.

En todo el periodo analizado se evidencia una desviación presupuestaria a la baja entre la inversión pública prevista y la finalmente llevada a cabo. En promedio la desviación supone ejecutar sólo el 58 % de lo aprobado, esto es, cada año se quedan más de 750 M de euros de inversión pública sin llevarse a cabo. En años de mayor ajuste, como 2011, el gasto ejecutado en inversión fue sólo el 42 % del aprobado.

El análisis económico pone de manifiesto la existencia de una relación robusta entre la inversión pública productiva y el crecimiento económico. La reducción de la inversión pública en fases de crisis viene explicada por motivaciones políticas, pues: 1) sus efectos negativos no se perciben tan nítidamente como los asociados a otros tipos de partidas de gasto; y

2) el grupo de damnificados directos por su reducción es menos numeroso que el que resultaría de la supresión o reducción de algunos programas de transferencia de renta. Consecuentemente la impopularidad de los ajustes en gasto en inversión es inferior a otros ajustes.

En cualquier caso, es pertinente hacer una llamada de atención sobre la heterogeneidad del gasto en inversiones reales. Esta rúbrica incluye tanto el gasto en partidas de embellecimiento de pueblos y ciudades como la construcción de equipamientos (colegios, centros de salud, etc) e infraestructuras para el transporte. El diferente impacto sobre el crecimiento económico de uno y otro tipo de gastos justifica que la información presupuestaria en torno a ellos se presente de manera bien diferenciada.

Posiblemente sean las transferencias de capital (Capítulo VII del gasto) donde se registra un mayor impacto de la crisis económica. Así, aunque el gasto presupuestado para 2013 no se separa mucho del de 2005, las liquidaciones de uno y otro ejercicio presupuestario son muy distintas, tanto como que la correspondiente al último año analizado fue un 58 % inferior. Desde la perspectiva de su impacto en el desarrollo económico, se puede decir algo similar a lo ya mencionado de la reducción del gasto en inversión pública.

Durante el periodo, además, las desviaciones presupuestarias han mostrado un patrón muy diferente. Si hasta 2008 las desviaciones eran sistemáticamente al alza –con un máximo para el año 2005-, a partir de aquel año aparecen sistemáticamente situaciones de infraejecución del gasto que son máximas para el año 2013 en el que se ejecuta el 58 % del gasto aprobado en la Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía.

Por último, el análisis del gasto en operaciones financieras resulta de extraordinario interés. En primer lugar para entender el comportamiento del gasto en activos financieros (Capítulo VIII) hay

que tener en cuenta el uso que la Junta de Andalucía hizo de los fondos sin personalidad jurídica los ejercicios 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012. Antes y después la cuantía de este gasto ha sido poco significativa. Bajo la denominación de fondos sin personalidad jurídica se incluyen el Fondo de apoyo a las pymes agroalimentarias, el Fondo de apoyo a las pymes turísticas y comerciales, el Fondo de apoyo a las pymes de industrias culturales, el Fondo para la internacionalización de la economía andaluza y el Fondo de contingencia de operaciones financieras a sectores productivos. La naturaleza y finalidad de este tipo de fondos está explicada de manera extraordinariamente limitada en la normativa que los regula pese a la cuantía de los créditos que han llegado a tener asignados y pese a que las aportaciones se consideran técnicamente activos financieros y no computan en el cálculo del déficit.

Finalmente, el gasto en pasivos financieros (Capítulo IX) es el que mayor cambio ha registrado durante el periodo de crisis tanto en cifras presupuestadas como liquidadas y el que, junto con las inversiones reales, mayor impacto ha sufrido por la crisis económica y el déficit público.

Entre 2005 y 2013 su cuantía se ha multiplicado por 3,3 si se atiende a las cifras presupuestadas y por casi 3 si se consideran las cifras liquidadas. Este comportamiento se ajusta a la evolución de la deuda pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que también se ha multiplicado por 3,9 en el periodo, pasando de los 7.354 M de euros en 2005 a 29.101 en el cuarto trimestre de 2014; una cifra similar al presupuesto anual de la Junta de Andalucía. Para este periodo hay dos hitos marcados por el incremento notable del gasto en Capítulo IX liquidado en el ejercicio 2009 y en el ejercicio 2012, año en el que la Comunidad Autónoma se acogió a dos nuevos instrumentos de financiación: el Plan de Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La evolución del presupuesto de la Junta de Andalucía ha sufrido un notable impacto por la crisis económica y financiera, pues después de años de tendencia continuada al alza de ingresos y gastos públicos, la crisis ha obligado a recortes presupuestarios, si bien estos se han producido con cierto retraso, pues hasta el ejercicio de 2009 el presupuesto fue creciente en euros constantes. Desde ese año se ha ido reduciendo hasta un 16,7% en 2013.

Pero tanto o más significativo que el ajuste de los ingresos y gastos presupuestados son las desviaciones entre las cifras presupuestadas y las ejecutadas, cuyo análisis es el objetivo de este documento y cuyas principales conclusiones son las siguientes:

- Las mayores desviaciones de los ingresos presupuestados se producen en los impuestos indirectos (21,8% en 2008) y en las tasas y precios públicos (se supera el 40% varios años).
- La ejecución de los presupuestos de gasto muestra notables desviaciones con respecto a las

cifras aprobadas en las Leyes de Presupuesto. La sistemática persistencia de desviaciones presupuestarias erosiona la credibilidad de las leyes presupuestarias.

- La infraejecución de los gastos de personal y de bienes y servicios son notables, alcanzando el 50 y el 30% respectivamente.

- Los gastos financieros se han duplicado entre 2005 y 2013.

- Las inversiones reales son las que han sufrido el mayor ajuste por la crisis, con una disminución del 58% del presupuesto y desviaciones superiores al 50% en la ejecución. El menor coste político del ajuste de la inversión explica la notable reducción de este capítulo con trascendencia en el crecimiento a largo plazo.

- Lo mismo puede decirse de las transferencias de capital, con fuertes desviaciones y semejante impacto negativo.

- Los pasivos financieros se han multiplicado por 3,3 entre 2005 y 2013 como consecuencia del aumento de la deuda pública en un 390%.

TABLA 1. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS GASTOS (Millones de euros constantes de 2005)

CAPITULOS	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.
I.	7.819	4.358	8.161	4.527	8.284	4.733	8.769	4.984	9.198	5.283	9.094	5.039	8.419	4.851	8.292	4.323	7.497	4.211
II.	2.307	868	2.600	950	2.889	1.040	3.028	1.071	3.036	1.147	2.982	1.017	2.917	1.040	2.600	795	2.354	733
III.	452	346	436	307	422	315	391	280	402	322	563	330	633	441	685	593	880	781
IV.	8.022	13.342	8.559	14.033	8.908	15.391	9.193	16.378	9.721	17.006	9.771	15.644	9.444	15.157	9.831	15.954	9.416	15.159
V.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	-
Op. Corr.	18.601	18.913	19.756	19.816	20.503	21.478	21.381	22.713	22.357	23.758	22.409	22.030	21.413	21.489	21.408	21.665	20.162	20.884
VI.	2.192	1.523	2.385	1.532	2.466	1.519	2.727	1.720	2.673	1.388	2.053	968	1.245	606	1.021	940	871	683
VII.	2.966	3.294	3.551	3.952	3.714	4.231	4.022	4.768	4.241	4.464	4.275	3.415	3.398	2.440	3.064	2.549	2.290	1.606
Op. Capital	5.158	4.817	5.936	5.484	6.180	5.750	6.749	6.488	6.914	5.852	6.328	4.383	4.643	3.047	4.085	3.488	3.161	2.289
OP. NO FRAS	23.758	23.730	25.693	25.301	26.683	27.228	28.130	29.201	29.271	29.610	28.737	26.413	26.056	24.535	25.493	25.153	23.324	23.172
VII.	40	23	28	24	26	150	26	24	558	560	335	330	216	166	198	233	17	17
IX.	653	657	728	732	723	726	707	713	749	820	942	944	1.041	904	1.253	1.405	2.140	2.000
OP. FRAS	693	680	756	756	749	876	733	737	1.307	1.380	1.277	1.274	1.256	1.070	1.451	1.638	2.157	2.016
TOTAL	24.452	24.410	26.448	26.056	27.432	28.104	28.863	29.938	30.578	30.990	30.014	27.687	27.313	25.605	26.945	26.791	25.481	25.189

TABLA 2. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS INGRESOS (Millones de euros constantes de 2005)

CAPITULOS	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.	Presup.	Liquid.
I.	2.389	2.577	2.784	3.004	3.189	3.351	3.630	3.759	4.286	4.154	3.174	3.390	4.457	4.434	4.337	5.078	4.001	3.818
II.	6.701	7.132	7.264	8.053	7.933	8.289	8.216	6.897	6.534	5.809	5.111	4.648	7.314	6.733	7.539	8.341	6.961	6.750
III.	593	434	574	469	579	496	598	471	731	468	677	472	727	452	646	428	629	392
IV.	11.928	11.956	12.915	13.309	13.074	13.904	13.532	14.273	13.819	15.341	14.375	13.708	9.133	9.016	9.331	5.340	7.986	8.579
V.	64	90	41	100	40	255	76	225	76	72	64	44	54	36	31	24	29	20
Op. Corr.	21.675	22.189	23.578	24.934	24.816	26.294	26.052	25.626	25.446	25.844	23.400	22.261	21.686	20.671	21.885	19.211	19.606	19.560
VI.	26	20	19	18	17	19	15	31	26	15	18	65	820	20	-	0.50	290	-
VII.	2.058	1.931	2.096	1.825	1.850	1.768	2.062	2.514	2.336	1.985	1.730	1.332	1.572	1.120	1.505	1.496	1.585	1.011
Op. Capital	2.083	1.951	2.115	1.843	1.867	1.787	2.078	2.545	2.362	2.000	1.748	1.397	2.393	1.139	1.505	1.496	1.875	1.011
OP. NO FRAS	23.758	24.140	25.693	26.777	26.683	28.081	28.130	28.171	27.808	27.844	25.148	23.658	24.079	21.811	23.390	20.707	21.481	20.571
VII.	13	10	9	21	10	19	9	18	517	17	20	14	17	12	19	16	16	5
IX.	680	684	747	767	740	889	724	2.152	2.253	2.262	4.846	5.297	3.217	2.750	4.178	5.062	4.001	5.465
OP. FRAS	693	695	756	788	749	907	733	2.170	2.770	2.279	4.866	5.311	3.234	2.762	4.198	5.077	4.017	5.471
TOTAL	24.452	24.835	26.448	27.565	27.432	28.988	28.863	30.341	30.578	30.123	30.014	28.970	27.313	24.573	27.587	25.785	25.498	26.042

TABLA 3. AHORRO PÚBLICO. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. SUPERÁVIT/DÉFICIT TOTAL A PARTIR DE CIFRAS LIQUIDADAS (Euros constantes de 2005)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ahorro público / Déficit	3.276	5.117	4.816	2.913	2.086	231	-817	-2.453	-1.324
Capacidad o Necesidad de financiación	409	1.476	852	-1.029	-1.765	-2.754	-2.724	-4.445	-2.601
Superávit / Déficit total	424	1.508	883	402	-866	1.282	-1.032	-1.005	852

Patrocinado por:



El OEA agradece al profesor José Manuel Cansino (Universidad de Sevilla) y a Blanca M^a Olmedo Castillo, su colaboración en la realización de este documento.