

**DOCUMENTO DE BASES PARA PROPICIAR QUE LA COMUNIDAD
AUTONOMA DE EUSKADI DISPONGA DE PRESUPUESTOS GENERALES
EN EL EJERCICIO 2013**

PREAMBULO

El presente documento tiene como finalidad establecer unas bases para el Acuerdo que supongan un mínimo común denominador para propiciar la existencia de una Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2013, en sustitución de la actual situación de prórroga presupuestaria de los correspondientes al ejercicio 2012.

Los suscriptores del presente documento coinciden en considerar de todo punto inconveniente una prórroga presupuestaria ya que propicia la inseguridad jurídica y económica, no refleja con corrección las políticas públicas adecuadas a la coyuntura económica de Euskadi, entorpece la gestión financiera de la administración a través de innumerables modificaciones presupuestarias y, desde el punto de vista político y social, incorpora una inestabilidad económica en la situación de las finanzas públicas nada recomendable ya que, desde lo público, se emite una sensación y mensaje de provisionalidad financiera impropia y no deseable para los sectores y agentes económicos y sociales actuantes en Euskadi y para su ciudadanía en general.

Por el contrario, la existencia de presupuestos generales para el año en curso permite adecuar las políticas públicas de competencia autonómica a la situación económica real, permite gestionar con corrección las finanzas

públicas autonómicas, añade una seguridad jurídica y económica que no se debe soslayar y, a la postre, supone un aporte de estabilidad política e institucional en lo económico y presupuestario que, sin duda, se percibe como un compromiso de responsabilidad de los agentes políticos implicados.

Ciertamente, son el partido en el gobierno, a través del ejecutivo vasco, y el grupo parlamentario que lo apoya, los máximos responsables de sacar adelante el proyecto de ley que aprueba los Presupuestos Generales de la CAE para 2013 y es por ello que, en esa responsabilidad, entienden que pueden y deben asumir unos compromisos básicos en lo económico que hagan de la aprobación de las cuentas para el año en curso una responsabilidad compartida a través de incorporar las visiones, prioridades y sensibilidades económico-financieras de los grupos suscriptores, en la seguridad y convicción, además, de que todos ellos consideran prioritarias las políticas de creación de empleo, salvaguarda del sistema vasco de protección social y el relanzamiento económico en todas sus variables.

Por otro lado, hay coincidencia en considerar el ejercicio 2013 un ejercicio especialmente difícil y complejo, no sólo desde el punto de vista del contexto financiero y presupuestario en que se produce y que se expondrá más tarde, sino también desde el punto de vista de su propia ubicación en el ciclo temporal y económico en el que nos encontramos. Por ello, resulta procedente entender que los presupuestos del 2013 habrán de aprobarse en el momento en que hayan de considerarse las directrices para la confección de los correspondientes al 2014, siendo no imposible pero sí difícil desconectar ambos proyectos ya que el presupuesto como

instrumento de política económica se debe entender en un plano temporal de ciclo económico completo.

Es precisamente este prisma del presupuesto como instrumento de política económica el que hace que los suscriptores entiendan que la consideración de la aprobación de los presupuestos generales correspondientes al ejercicio en curso invita a compartir políticas públicas que se desarrollarán en el año 2013 y en los albores del ejercicio siguiente a cuyos efectos, tanto desde la perspectiva de los ingresos como desde la perspectiva de los gastos, los compromisos a los que se refiere este documento deben contextualizarse en el tiempo de manera natural. Así, a modo de ejemplo y desde la perspectiva de los ingresos cualquier reforma en el sistema tributario vasco que pueda llevarse a cabo este ejercicio tendrá sus frutos en el ejercicio siguiente y, desde los gastos, cualquier política pública que se planifique este año tendrá su reflejo económico y presupuestario en, como mínimo, el venidero.

En este contexto y con independencia de que los compromisos que se recogen en el presente documento se refieran única y exclusivamente a propiciar la aprobación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para 2013, resulta indudable que los efectos de su contenido extenderán su vigencia a años posteriores por lo que compartir las líneas estratégicas de algunas políticas públicas que den inicio este ejercicio también puede ser un compromiso del Gobierno vasco para con los suscriptores del presente documento.

Para concluir, los suscriptores estiman que el contexto de crisis económica y de, prácticamente, emergencia presupuestaria a que se enfrenta Euskadi necesita de acciones concertadas entre los agentes políticos para, junto con otras acciones que puedan llevarse en el contexto

social, trasladar un mensaje de responsabilidad institucional y de estabilidad pública, sin perjuicio de que cada uno de los grupos suscriptores mantenga sus propios postulados ideológicos y políticos de cómo afrontar la crisis económica. A este respecto, el presente documento refleja las bases comunes compartidas que constituyen el consenso mínimo necesario para afrontar el ejercicio 2013.

Desde un punto de vista estructural, el presente documento consta de dos partes. La primera, dedicada a la descripción del contenido económico concreto al que se enfrenta la CAE en el momento presente y la segunda referida a los compromisos concretos que se asumen en relación a las específicas políticas de ingreso y de gasto en relación al año 2013.

I. CONTEXTO ECONOMICO ACTUAL Y PARA EL EJERCICIO 2013.

Desde el año 2008, hemos perdido 83.000 puestos de trabajo; un 8,5% del total. De una situación de pleno empleo entre 2006 y 2008 (con una tasa de paro inferior al 4%), hemos pasado a una tasa media de desempleo del 12,1%, siendo la evolución más reciente especialmente preocupante.

A fecha de abril de 2013, las principales variables de la economía vasca muestran un perfil profundamente negativo. Así, la producción industrial cae del orden de siete puntos respecto al valor del pasado año, acumulando un descenso de un 32% desde el inicio de la crisis. Es decir, en seis años hemos perdido un tercio de la facturación del sector. El clima industrial es profundamente negativo, en gran medida porque la cartera de pedidos es insuficiente y existen importantes dificultades de acceso al crédito.

Las únicas noticias positivas han venido desde el lado del sector exterior, pero más por un descenso de las importaciones que por un aumento de las ventas. En los últimos trimestres las ventas al exterior han tenido incluso una evolución negativa, dada la debilidad que muestran las economías europeas, que son el principal destino de la producción vasca, y el comercio mundial en su conjunto, que el pasado año se estancó (-0,1%).

Estos y otros datos similares muestran que nos enfrentamos a un reto económico y social enormemente complejo y sin precedentes, derivado de dos factores que convierten a esta crisis en singular. Por una parte, las empresas vascas se enfrentan a una competencia abierta y global, en un marco de carestía y restricciones de acceso a la financiación, en términos comparados. Por otra, la capacidad del Gobierno para aplicar políticas que conduzcan a una salida de la crisis en el corto/medio plazo está limitada por la alta sensibilidad de los mercados financieros ante el déficit y la deuda pública, que ha llevado a la Comunidad Europea a aplicar políticas fiscales recesivas, que, en opinión de quiénes suscriben este acuerdo, bien pudieran ser matizados y flexibilizados para alinearse con el crecimiento.

II. COMPROMISOS CONCRETOS PARA AFRONTAR EL CONTEXTO DESCrito

A los efectos de dar respuesta al contexto descrito, se asumen los compromisos siguientes en torno a las siguientes cuestiones:

- 1.- Compromisos en torno a la reforma fiscal y lucha contra el fraude.
- 2.- Compromisos en torno al destino de recursos adicionales si los hubiere.
- 3.- Compromisos en materia de Políticas Públicas compartidas.

4.- Compromisos en materia de reforma y reestructuración del sector público de la Comunidad Autónoma.

5.- Compromisos en relación con actuaciones concretas, en su caso, en el trámite de enmiendas.

1. Compromisos en torno a la reforma fiscal y lucha contra el fraude.

La fiscalidad es un elemento troncal del Estado de bienestar ya que ella debe sustentar la base de una sociedad con recursos suficientes para el mantenimiento de los servicios y prestaciones públicas, es decir para garantizar la igualdad y la solidaridad de las personas. Debe servir, igualmente, para redistribuir eficazmente la riqueza entre la población, en un ejercicio de progresividad y de justicia social. Y en un tercer ámbito, la fiscalidad debe ser contemplada como una herramienta de política económica de primer nivel, impulsando la actividad, el empleo y el progreso colectivo.

Sobre estos principios, resulta esencial consensuar una profunda reforma tributaria en Euskadi cuya nueva normativa armonizada debiera ser aprobada por las instituciones competentes antes de finalizar el presente año, de manera que su aplicación sea efectiva en el ejercicio 2014.

De igual manera es compromiso ineludible consensuar las medidas necesarias para la erradicación del fraude fiscal, auténtica quiebra de la solidaridad ciudadana. Dicho consenso debe ser el más amplio posible y debe involucrar a todo el ámbito institucional de la Comunidad Autónoma Vasca.

Para garantizar el logro de estos compromisos, debería actuarse principalmente en tres campos, adoptando las medidas que resulten idóneas para la consecución de dichos objetivos. Dichos campos de actuación se identifican con el compromiso de lucha contra el fraude fiscal, el compromiso con la reforma de las principales figuras que conforman nuestro sistema tributario y, por último, el compromiso con la incorporación a éste último de las nuevas figuras tributarias mediante su concertación con el Estado.

Primer Compromiso: Lucha contra el fraude fiscal.

La lucha contra el fraude fiscal debe constituir la prioridad de las administraciones públicas, y en particular de las tributarias, como forma de legitimar el sistema, concitar la adhesión y corresponsabilidad ciudadana y perseguir la insolidaridad de aquéllos que, con su actitud antisocial, impiden la justicia, equidad y suficiencia del sistema fiscal. Por ello, se propone la creación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, de una Comisión de Lucha contra el Fraude como órgano técnico especializado en la elaboración y seguimiento de las directrices a seguir en las actuaciones a realizar anualmente en materia de lucha contra el fraude por los órganos que tienen atribuidas de forma exclusiva esas competencias.

Dichas directrices deberán recogerse en un Plan Integral de Lucha contra el Fraude en el que se contemplarán aspectos dirigidos a la concienciación y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por todos los ciudadanos y ciudadanas, la prevención, detección y persecución de las distintas vías de elusión, mejorando y reforzando los instrumentos de lucha contra el fraude y la respuesta punitiva a las conductas fraudulentas, la optimización de los recursos técnicos y humanos, así como la mejora y

agilización del intercambio de información, en especial de los censos de contribuyentes que tributan conjuntamente a varias administraciones tributarias, asegurando, por último, la permanente actualización de las bases de datos.

En el ámbito más específico que hace referencia a cada una de las figuras tributarias deben incorporarse medidas dirigidas a minimizar las posibilidades de elusión en aquéllas actividades que se identifiquen con mayores posibilidades de riesgo, asegurando la tributación de los distintos contribuyentes conforme a su verdadera capacidad económica.

Segundo Compromiso: Reforma de las principales figuras del sistema tributario: IRPF e Impuesto sobre Sociedades.

En relación con las figuras tributarias sobre las que las Instituciones competentes del País Vasco disponen de capacidad normativa, básicamente la imposición directa sobre las personas físicas y jurídicas, se hace necesario analizar el papel que en la actualidad desempeña cada una de ellas y en qué medida cumple el que le corresponde según su naturaleza, asegurando, además, el necesario consenso de las Administraciones fiscales de los Territorios Históricos, en el seno del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

Nuestro compromiso es concertar una reforma del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, manteniendo su estructura básica y reforzando los principios de equidad, progresividad, neutralidad, transparencia y simplificación, así como el establecimiento de un mayor equilibrio entre todos ellos, asegurando que quien más tiene más contribuye al sostenimiento de los gastos comunes y que dicha contribución no se

realiza de forma proporcional sino que a mayor renta o capacidad económica mayor esfuerzo se exige.

Además de lo anterior, se hace necesario reforzar las actuales medidas antifraude en el ámbito de las actividades económicas a fin de asegurar su tributación conforme a la verdadera capacidad económica, revisando la deducibilidad de determinados gastos, la eliminación progresiva de los sistemas de estimación por módulos y la ampliación de las obligaciones de información.

Las medidas concretas para la reforma integral del IRPF (nuevos coeficientes, tarifa general, tarifa del ahorro, nuevos tramos en tipos marginales, rentas exentas, adecuación de deducciones, tratamiento de vivienda habitual, etc.) deberán consensuarse entre los grupos suscriptores.

Por otra parte, en el contexto de globalización en que nuestras empresas deben desarrollar su actividad productiva y teniendo en cuenta la coyuntura económica actual, se hace necesaria también abordar una reforma en profundidad del **Impuesto sobre Sociedades**, introduciendo las medidas fiscales más avanzadas en materia de tributación empresarial, a fin de conseguir el fortalecimiento y la competitividad de nuestro tejido productivo, compuesto especialmente por PYMES, así como la generación de riqueza y la creación de empleo.

Por ello, proponemos que el nuevo impuesto de sociedades mantenga aquellos incentivos dinamizadores de la actividad económica y el empleo, especialmente los referidos a la deducción por inversión en activos fijos corrientes nuevos, la de empleo y el apoyo a la investigación, desarrollo e innovación y el medio ambiente, y revisar y suprimir, en su caso, los

regímenes especiales del impuesto y las deducciones que no cumplan los objetivos para los que fueron establecidas.

Además, y atendiendo a la necesidad de superar los efectos indeseables de la actual crisis económica, entendemos que resulta oportuna la introducción de nuevas medidas dirigidas al fomento de la capitalización empresarial y a la internacionalización y la búsqueda de nuevos mercados exteriores y el desarrollo de la propiedad industrial, entre otras.

Nuestro compromiso es abordar la reforma integral del IRPF y del Impuesto de Sociedades de manera consensuada en el ámbito del Órgano de Coordinación Tributaria, antes de finalizar el actual periodo de sesiones, de manera que sus textos normativos pudieran aprobarse en las correspondientes Juntas Generales dentro del actual ejercicio 2013, de manera que sus efectos fueran de aplicación a partir del 1 de Enero de 2014.

Junto a la reforma integral de estas dos figuras de la tributación directa, nuestro compromiso es consensuar reformas parciales en los impuestos de Sucesiones y donaciones y en el de Transmisiones patrimoniales.

Tercer Compromiso: La concertación de nuevas figuras tributarias.

En los últimos tiempos se ha procedido en el ámbito estatal a la incorporación al sistema tributario de territorio común de nuevas figuras impositivas de diferente naturaleza y con objetivos, así mismo, diversos.

La Disposición Adicional segunda del vigente Concierto Económico, en su apartado 2, establece una obligación de concertación de aquellas figuras impositivas que surjan como consecuencia de una reforma del

ordenamiento jurídico tributario del Estado que afecte al Concierto Económico. De acuerdo con ello, los propios textos legales, que proceden a la creación de las figuras impositivas señaladas, contienen las cláusulas de salvaguarda propias de los regímenes de Concierto y Convenio Económico.

En concreto, se encuentran en esta situación:

- El Impuesto sobre actividades de juego que recae sobre la realización de actividades de juego de ámbito estatal, que se desarrolle a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.
- El Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito, que grava el importe de los saldos depositados en cada una de ellas.
- Los tres nuevos impuestos creados al amparo de la normativa sobre sostenibilidad energética: el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica, y el Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas.

En cumplimiento de las obligaciones que se derivan del régimen concertado, nuestro compromiso es impulsar a la mayor brevedad la concertación de los nuevos impuestos, asegurando así la completitud de nuestros sistemas tributarios.

2. Compromisos en torno al destino de recursos adicionales si los hubiere a lo largo del año 2013.

El objetivo de déficit con el que ha sido elaborado el Proyecto de Presupuestos es el 0,7% del Producto Interior Bruto, que con una estimación del mismo para 2013 de 66.078,5 millones de euros, se cuantifica en 462,5 millones de euros. No obstante, existe la expectativa de que por parte de la Comisión Europea se propicie una relajación del objetivo de déficit para el Estado para este año 2013, y consecuentemente, existe la posibilidad de que a su vez esa relajación se traslade a las CCAA, teniendo como resultado una modificación al alza en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2013.

La limitación que este incremento conlleva es que, conforme a la legislación vigente, debe destinarse a gastos que tengan la consideración de inversión.

La materialización de este proceso tendría lugar tras la aprobación del Presupuesto en su caso, por lo que debería articularse mediante la presentación en el Parlamento de un Proyecto de Ley de Crédito Adicional que contuviese la especificación de los créditos presupuestarios de gastos así como los ingresos en forma de endeudamiento.

El destino de estos recursos se emplearía en créditos presupuestarios que coadyuven al impulso de la actividad económica en áreas de I+D+i, política industrial, infraestructuras, etc.

Es compromiso específico del Gobierno Vasco que la asignación concreta de estos recursos adicionales estaría pactada con los grupos

parlamentarios de los suscriptores de este documento con carácter previo a que el Gobierno presentara el correspondiente Proyecto de Ley de Crédito Adicional.

3. Compromisos en materia de Políticas Públicas compartidas.

Las políticas públicas desplegadas por la Administración vasca suponen el envés de la política recaudatoria proveniente del sistema de distribución de recursos en la CAE. Las políticas públicas que se diseñan en la CAE y que suponen el ejercicio de competencias autonómicas encuentran en la planificación estratégica su modo más habitual de encarnación documental, de tal modo que hoy ya en Euskadi un ingente número de leyes sectoriales llaman a la planificación plurianual de una multiplicidad de políticas públicas. Además, de manera adicional, las políticas públicas son susceptibles de, sin ley que lo prevea y regule, ser articuladas a través de planes y programas que constituyen maneras de gobernanza en materia de políticas públicas sectoriales. Esta técnica se ha ido asentando en la CAE de tal modo que ordenar los objetivos, las acciones y los indicadores de cualquier política pública hoy es un modo normal de planificar la actividad de la administración en múltiples sectores.

En este orden de cosas, el año 2013 es un año en el que algunas de las políticas sectoriales que tienen que ver con las prioridades del Gobierno han de ser implementadas, unas veces, y revisadas, otras, de tal suerte que hay sectores de actividad administrativa, institucional y política que serán susceptibles de planificación a través de Planes o Programas que vayan a ser aprobadas por el Gobierno vasco.

El Gobierno Vasco se compromete con los suscriptores del presente documento a informarles de los planes que, provengan de las regulaciones legales en vigor o provengan de la voluntad del ejecutivo de utilizar esta técnica de acción pública para el despliegue de sus políticas, vayan a ser aprobadas por el Consejo de Gobierno en el ejercicio 2013 con anterioridad a su aprobación, pudiendo los suscriptores realizar las sugerencias que estimen oportunas.

En particular, y dado que ello supone para el 2013 la esencia económica del presente documento en materia de gasto, nuestro compromiso es negociar con los suscriptores las líneas estratégicas básicas de los siguientes planes concretos, con anterioridad a su aprobación por el Consejo de Gobierno:

- ***Nuevo Programa de actuación industrial.***

Necesitamos abordar una nueva política de competitividad que considere la especialización basada en nuestras capacidades, favoreciendo la innovación y la internacionalización, acompañado de un esfuerzo de diversificación de la estructura hacia nuevos sectores o ámbitos de alto potencial de crecimiento alineadas de acuerdo con una política de Especialización Inteligente-Estrategia S3. La parte a la que se refiere el presente compromiso se refiere a lo que la ley Vasca de Industria, en su artículo 20, denomina "Plan Estratégico Interinstitucional de industria". Lógicamente, la negociación ha de tener como límite el techo presupuestario establecido para el año en que haya de regir.

- ***Plan de Apoyo a la Actividad Emprendedora.***

Este Plan, que sería nuevo ya que proviene directamente del artículo 13 de la Ley 16/2012, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, supone una innovación en el panorama regulatorio vasco y coadyuva, de manera interesante, a la mejora del empleo y de la competitividad de los autónomos en la CAE.

Al margen de la planificación sectorial que se ha mencionado, los suscriptores del presente documento encuentran prioritario hacer una reflexión en torno a las políticas públicas que conforman el sistema vasco de protección social y de empleo dado que las mismas conforman un suelo de convivencia y protección social solidaria cuya reversión implicaría costes inasumibles en la propia cohesión de la sociedad vasca. En este campo, resulta evidente que los aspectos regulatorios y de legislación autonómica, al margen de sus desarrollos y propuestas ejecutivas posteriores, son suficientes y que no requieren grandes modificaciones en el bloque normativo. Así, las leyes relativas a los servicios sociales, la normativa en materia de garantía de ingresos, con todas sus ramificaciones en emergencia social y vivienda, y la normativa de familia, no revisten de necesidad alguna de reconsideración, siendo así que son la asignación de recursos y la gestión los aspectos sobre los que el Gobierno Vasco ha de comprometerse para mantener el nivel de recursos actual para estas políticas en el año en curso y el que viene, y para gestionar con presteza y eficacia estas políticas que protegen el marco vasco de bienestar social.

Del mismo modo, el empleo resulta una prioridad pero se trata de un campo más cercano a la planificación y asignación de recursos que al terreno normativo, por ello los suscriptores del presente documento se comprometen junto al Gobierno Vasco a poner en marcha e implementar el grueso de medidas establecidos en torno al Plan Vasco de Empleo y a consensuar, en el ejercicio 2013, aquellas otras que en función de los recursos disponibles pudieran dirigirse a estas políticas.

4. Compromisos en materia de reforma y reestructuración del sector público de la Comunidad Autónoma.

La reestructuración administrativa en el seno de la administración vasca y el redimensionamiento de su sector público han sido iniciativas que se han repetido a lo largo del tiempo pero cobran especial relevancia esta legislatura no sólo por cuestiones estrictamente organizativas o de eficacia en la prestación de los servicios públicos sino por razones de índole económica y de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Es decir, la optimización del coste-beneficio en la utilización de los presupuestos de la CAE tiene una vertiente organizativa e institucional que no se debe minusvalorar y que en los momentos de estrechez económica se manifiesta en términos de espacio para la reflexión y, en su caso, readecuación institucional.

Esta legislatura ha comenzado con una clara toma de conciencia de la necesidad de abordar el estudio primero, y la implementación después, de una reestructuración del sector público de la CAE que conduzca a una administración más equilibrada en sus personificaciones institucionales y a un sector público autonómico menos amplio y disperso, mejorando la

eficiencia en la prestación de los servicios públicos, reduciendo las estructuras directivas y evitando la reducción traumática de empleo.

Esta toma de conciencia se ha dado en dos planos. Por una parte, en el plano estrictamente del poder **ejecutivo** a través de expresas manifestaciones y deliberaciones de diversa índole que se han dado en el seno del propio Gobierno vasco. Es evidente, además, que ha habido un plano **parlamentario** que se ha ocupado del tema del redimensionamiento del sector público vasco y que en esta X^a Legislatura ha puesto de manifiesto la preocupación del legislativo por la cuestión. El producto de tal preocupación se ha traducido en varias iniciativas parlamentarias aprobadas con sendas instancias al ejecutivo para que active un plan de redimensionamiento del sector público de la CAE sin dilación.

Pues bien, en materia de redimensionamiento y reestructuración del sector público empresarial, el Gobierno Vasco se compromete a que, con anterioridad a que el Consejo de Gobierno apruebe el Plan de redimensionamiento y su modelo de implementación en la Administración Pública de la CAE, los suscriptores del presente documento puedan realizar sus apreciaciones y aportaciones en relación a su contenido y plazos de implementación.

5. Compromisos en relación con actuaciones concretas, en su caso, en el trámite de enmiendas.

El compromiso que se adquiere en este terreno supone la manifestación de voluntad de negociar un número de enmiendas de los suscriptores en relación a sus prioridades de gasto de tal modo que puedan

realizarse modificaciones en el Proyecto de los presupuestos en tramitación para incentivar la inversión pública dirigida a iniciativas que visualicen la impronta de los suscriptores.