

ESTUDIOS | 46

DICIEMBRE de 2022



**Análisis de los
presupuestos de la
CAPV y Navarra
para 2023:
¿Qué hay detrás
de la propaganda?**

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

2. p

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. MARCO MACROECONÓMICO.....	4
3. CAPV	4
3.1. Análisis de la política presupuestaria de 2021.....	4
3.2. Análisis de la política presupuestaria de 2022	6
3.3. Valoración del proyecto de presupuestos de 2023	8
4. NAVARRA.....	15
4.1. Análisis de la política presupuestaria de 2023	15
4.2. El acuerdo presupuestario de EH Bildu no condiciona el presupuesto antisocial del Gobierno.....	23
4.3. Los trabajadores y trabajadoras de la Administración perderán aún más poder adquisitivo	25
4.4. Se mantiene la pasarela para que Guardias Civiles puedan pasar a la Policía Foral	25
5. EUROPA.....	26
6. CONCLUSIONES.....	27
7. PROPUESTAS	28

1. INTRODUCCIÓN

Los presupuestos para el año 2023 deberían actuar decididamente para ayudar a todas aquellas personas con dificultades, garantizar unos servicios públicos de calidad, así como colocar a lo público como principal tractor de la economía. Máxime cuando este presupuesto llega en una coyuntura llena de incertidumbre en el plano económico y con un déficit de inversión en gasto social debido al exiguo incremento durante los años previos de las partidas destinadas a hacer frente las necesidades de la población.

En lo respectivo al plano económico, es necesario señalar dos cuestiones. En primer lugar, el aumento generalizado de precios y el estancamiento de los salarios; lo que está produciendo una pérdida de poder adquisitivo sin precedentes, en particular, en las personas con rentas más bajas. En segundo lugar, la desaceleración del PIB, que tendrá consecuencias negativas en el medio plazo.

En cuanto a la situación social, recordar que venimos de una pandemia que tuvo consecuencias nefastas para la mayoría de la población, donde las desigualdades aumentaron considerablemente. Además, los presupuestos de los años previos se han caracterizado por la falta de inversión en sanidad, educación y en otros sectores esenciales.

Cabe recordar que las reglas fiscales para el año 2023 siguen suspendidas. Es decir, las administraciones no tienen que cumplir con los límites de déficit público y deuda pública para dichos años, que se situaban en el 3% y 60% del PIB respectivamente, así como tampoco con la regla de gasto. Además, el proyecto incorpora por primera vez en su presupuesto de ingresos los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dentro del paquete Next Generation EU (NGEU). Dado que el reglamento de estos establece que no deben ser utilizados para cubrir el presupuesto ordinario, sino que deben destinarse a inversiones adicionales al presupuesto (principio de adicionalidad), se han restado de las partidas de ingresos y gastos.

En este informe se abordarán por separado los presupuestos de la CAPV y Navarra. Antes de entrar en dicho análisis, realizamos un repaso de las previsiones macroeconómicas de los próximos años. En lo respectivo al presupuesto de la CAPV, se abordarán las políticas presupuestarias de 2021, 2022 y 2023. En las de Navarra se abordará el análisis de las políticas presupuestarias de 2023. En ambos apartados se analizan los ingresos y el gasto, así como las cuantías destinadas a sanidad y educación, entre otras cuestiones. Por otro lado, se incorpora el análisis de la comparación con Europa en temas como la sanidad y educación. Finalmente, dedicamos un apartado a las conclusiones y realizamos una serie de propuestas en el ámbito de los ingresos y de los gastos.

2. MARCO MACROECONÓMICO

En un contexto de tanta incertidumbre es complicado anticipar lo que va a ocurrir en los próximos meses. Sin embargo, hay ciertas tendencias que todos los organismos comparten. En lo que respecta al PIB, todas las previsiones que se han realizado desde el año 2021 se han ido revisando a la baja. El escenario de diciembre de este año es muy diferente al del pasado diciembre. Según la previsión de otoño de la Comisión Europea, el PIB de la Eurozona terminará este año con un crecimiento del 3,3%, pero la economía se ralentizará en 2023 hasta el 0,3%. Para 2024, se espera un crecimiento ligeramente mayor, del 1,5%.

A la hora de elaborar los presupuestos es fundamental realizar un análisis riguroso y prudente de la situación macroeconómica, ya que estos deben responder a la coyuntura del momento. Tal y como sucedió el año anterior, los Departamentos de Economía y Hacienda vuelven a dibujar un panorama económico optimista si lo comparamos con otras instituciones, que han comenzado a hablar de una posible recesión para el año que viene.

El Ejecutivo vasco prevé para este 2022 un crecimiento de la economía del 4,2% y del 2,1% para 2023. Por su parte, el Ejecutivo navarro prevé para 2022 un crecimiento del 4% y del 1,4% para 2023. Ante estas previsiones, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha advertido que las previsiones realizadas por el Gobierno Vasco y Gobierno de Navarra son bastante optimistas en el primer caso y poco probables en el segundo. En lo que respecta al PIB, la AIReF estima un crecimiento para este año del 3,9% en la CAPV y del 3% en Navarra. En 2023 lo reduce al 1,5% y al 0,6% en Navarra. Es importante tener en cuenta estas previsiones, ya que el crecimiento económico mayor o menor tiene un impacto directo en la creación o en la posible destrucción de empleo.

A esto hay que sumarle el problema de la inflación. La subida de precios en productos y servicios básicos como son los alimentos, electricidad, energía o transporte y la no actualización de los salarios han provocado una pérdida de poder adquisitivo sustancial, que se prevé que continúe durante 2023. Con el deflactor del PIB del 4,2% para 2022 y del 3% para el próximo año, el aumento del gasto público no compensará las consecuencias de la inflación.

3. CAPV

3.1. Análisis de la política presupuestaria de 2021

El año 2021 se cerró con unos ingresos de 13.457 millones de euros (sin contar el MRR), un 8,2% más de lo presupuestado. El mayor incremento provino de las Diputaciones Forales, una subida del 12,6%, es decir, un total de 1.211 millones. Las transferencias realizadas del sector público español también aportaron mucho más de lo que se había presupuestado, en concreto, 886 millones más. Por otro lado, las relaciones financieras con la UE sumaron 116 millones más.

Como consecuencia de esos aumentos, la emisión de deuda no tuvo que ser el que se había proyectado. Según la liquidación de presupuestos, se emitió un montante total de 1.165 millones de euros, en lugar de los 2.552 millones presupuestados. Esto supone menos de la mitad de la cuantía prevista.

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

5. p

Tabla de ingresos del proyecto de presupuestos y liquidación de 2021 (millones €)

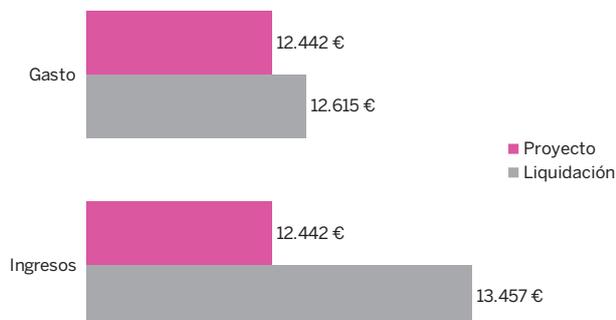
	2021 (proyecto)	2021 (liquidación)	Variación
Recursos y compromisos institucionales	9.806	12.019	+2.213 (+22,6%)
Diputaciones Forales	9.613	10.830	+1.211 (+12,6%)
Relaciones con el sector público español	84	970	+886 (+1.054%)
Relaciones financieras con la UE	102	219	+116 (+114,7%)
Otros (recursos propios)	84	273	+189 (+225%)
Deuda pública	2.552	1.165	-1.387 (-54,3%)
TOTAL sin MRR	12.442	13.457	+1.015 (+8,2%)

Fuera de este presupuesto dejamos el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dado que su propio reglamento establece que estos fondos no deben ser utilizados para cubrir el presupuesto ordinario, sino que deben destinarse a inversiones adicionales al presupuesto (principio de adicionalidad), principalmente vinculadas a la denominada transición ecológica y a la digitalización. El propio Gobierno Vasco en la memoria explicativa del proyecto de presupuestos también separa estos ingresos de los habituales.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	0	344
--	----------	------------

En cuanto a la liquidación del gasto, el proyecto de presupuestos de 2021 contenía un gasto total de 12.442 millones de euros. El gasto final del presupuesto de 2021 fue de 12.615 millones sin MRR, es decir, el Gobierno Vasco solo gastó 1,4% más de lo que tenía previsto. En sanidad el aumento solo fue del 4,7% y en educación del 2,6%. Por tanto, cuando más necesario era aumentar el presupuesto del Gobierno Vasco para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, cuyas competencias se centran fundamentalmente en políticas sociales, más se ha evidenciado su negativa a hacerlo, quedando claro que la prioridad fue gastar lo menos posible.

Proyecto de presupuesto y liquidación de gastos e ingresos de 2021 (millones €)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA en base al proyecto presupuestos y de la liquidación de 2021

En conclusión, el resultado del presupuesto corriente dejó un saldo positivo de 842 millones de euros:

$$13.457 - 12.615 = 842 \text{ millones de euros}$$

Reduciéndose los resultados de ejercicios anteriores (-40 millones), dejó un superávit presupuestario de 802 millones en 2021. Todo ello, a pesar de que en el remanente de tesorería ya existía un saldo de 1.237 millones de euros. Después de restar 162 millones en concepto de remanente de tesorería afectado, el remanente de tesorería disponible a 31/12/2021 se situó en 1.877 millones de euros.

Cuenta del resultado y remanente (millones de euros)

Resultado del presupuesto corriente	842
Derechos reconocidos	13.457
Obligaciones reconocidas	-12.615
Resultado por operaciones de ejercicios anteriores	-40
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO 2021	802

+

REMANENTE DE TESORERÍA A 31/12/2020	1.237
--	--------------

=

REMANENTE DE TESORERÍA A 31/12/2021	2.039
--	--------------

-

REMANENTE DE TESORERÍA AFECTADO	162
--	------------

=

REMANENTE DE TESORERÍA DISPONIBLE A 31/12/2021	1.877
---	--------------

3.2. Análisis de la política presupuestaria de 2022

Para la valoración de la política presupuestaria de 2022 contamos con la previsión de cierre realizada por el departamento de Economía y Hacienda. Son cifras provisionales, por lo que podrían variar con respecto a la liquidación final.

Los ingresos del Gobierno Vasco prevén ser inferiores a los previstos en el proyecto de presupuestos. Fueron 13.108 millones los cuantificados en el proyecto. Sin embargo, la cifra según las previsiones del ejecutivo alcanzará los 12.767 millones de euros (sin el MRR), es decir, 341 millones menos.

Si ponemos el foco en las aportaciones realizadas por las Diputaciones Forales, que son las que más peso tienen en el presupuesto (90,4%), vemos que se prevé un aumento de 544 millones respecto al presupuestado, lo que en términos relativos supone un crecimiento del 4,9%. Por ello, concluimos que el presupuesto de las aportaciones de las Haciendas Forales en 2021 fue muy prudente.

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

7.p

Junto al aumento de las aportaciones de las Diputaciones, han crecido las cuantías correspondientes a las relaciones financieras con sector público español, que van a pasar de 83 millones a 280. En cambio, las cuantías de las relaciones financieras con la Unión Europea descienden de 259 a 182 millones. En consecuencia, los recursos y compromisos institucionales aumentan en 666 millones y alcanzarán los 12.011 millones de euros.

Ante el aumento de tales ingresos, el Gobierno Vasco, al igual que en 2021, no ha necesitado emitir toda la deuda que tenía presupuestada. El año pasado advertimos de que la cuantía de deuda que se pretendía emitir era muy elevada y es por lo cual que finalmente se ha emitido un tercio de lo que se había presupuestado, en términos absolutos casi 1.000 millones menos, pasando de 1.430 a 497 millones. Esto ha provocado una disminución de los ingresos respecto a lo que estaba previsto.

Tabla ingresos en el proyecto de presupuestos y previsión de cierre 2022 (millones €)

	2022 (proyecto)	2022 (prev. cierre)	Variación
Recursos y compromisos institucionales	11.345	12.011	+666 (5,8%)
Diputaciones Forales	11.004	11.547	+544 (+4,9%)
Relaciones con el sector público español	83	280	+197 (+239%)
Relaciones financieras con la UE	259	182	-76 (-29%)
Otros (recursos propios)	333	260	-73 (-22%)
Deuda pública	1.430	497	-933 (-65%)
TOTAL sin MRR	13.108	12.767	-341 (-2,6%)

Además, se han incluido las partidas provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que constan de 391 millones.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	0	391
--	----------	------------

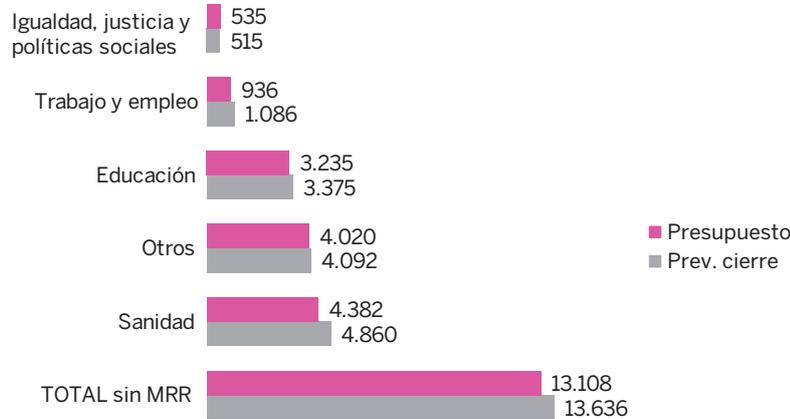
Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto Presupuestos de 2022 y previsión de cierre del presupuesto de 2022

En cuanto a la ejecución del gasto del presupuesto de 2022, vemos que la previsión de gasto es superior al presupuestado. El proyecto para 2022 recogía un montante total de gasto de 13.108 millones de euros y la cifra de cierre prevista es de 13.636 millones (sin el MRR), lo que significa que se van a gastar 528 millones más de lo presupuestado (+4%).

Respecto al análisis por secciones, los aumentos se centran mayoritariamente en la sección de Trabajo y empleo, en concreto, hay 150 millones más. La educación y sanidad también suben un 4,3% y un 10,9%. No obstante, en Igualdad, justicia y políticas sociales, las cuantías se van a reducir en un 3,6%.

Presupuesto y previsión de cierre de gastos del Gobierno Vasco 2022 (millones de euros)

8. p



Fuente: Proyecto presupuestos de 2022 y previsión de liquidación del presupuesto de 2022

Por otro lado, se han presupuestado 292 millones para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia,

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	292
---	-----

Según las previsiones, sin la emisión de deuda el Gobierno Vasco acabaría el año con un 10% de déficit. La emisión de deuda permitirá cerrar el año 2022 con un déficit inferior, en concreto, del 6,4%. Esto ocurre, por la negativa a la reforma fiscal del ejecutivo de Urkullu, que señalaremos posteriormente.

3.3. Valoración del proyecto de presupuestos de 2023

Una política de ingresos que vuelve a recurrir a la deuda, a pesar de un remanente holgado

El Gobierno Vasco deja clara su posición respecto a su política de ingresos. Hemos podido ver que, en los años 2020, 2021 y 2022 prefirió endeudarse antes que realizar una reforma fiscal. El presupuesto de 2023 va en esa misma dirección, no se plantea ninguna reforma que aumente los ingresos y acude de nuevo a la emisión de deuda para obtener una parte importante de los ingresos. Esta política, como ya hemos señalado en reiteradas ocasiones, supone un precio extra a las arcas públicas, por el pago de intereses que genera la deuda. Más si cabe en el contexto actual, donde estamos viendo aumentos de los tipos de interés.

El presupuesto de los ingresos del Gobierno Vasco para 2023 sube hasta los 13.990 millones de euros (sin el MRR), es decir, 1.223 millones más que la previsión de cierre de 2022, lo que supone en términos relativos un aumento del 9,6%. La mayor aportación provendrá de las Diputaciones Forales, exactamente el 85,1%, que en términos nominales son 11.901 millones de euros. Estas aportaciones subirán respecto a 2022 en un 3,1%, por el aumento de la recaudación de las Haciendas. Como hemos señalado en la valoración de 2021, en el remanente de tesorería disponible a 31 de diciembre de 2021 había 1.877 millones de euros y tan solo se toman 355 millones para incluirlos en estos presupuestos, en el apartado de recursos propios.

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

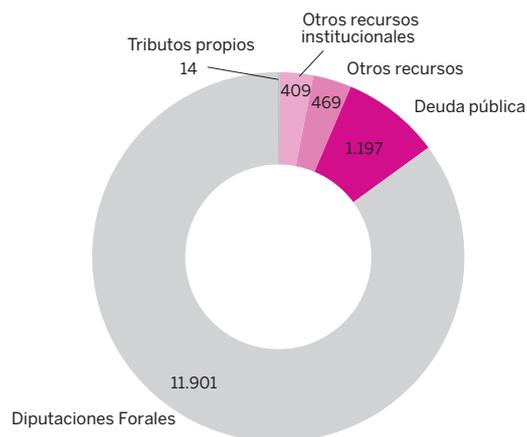
La emisión de deuda vuelve a subir y se coloca en los 1.197 millones de euros, es decir, esto supone el 8,4% del presupuesto de ingresos, un aumento del 141% respecto a la previsión de cierre de 2022. En esta ocasión se vuelve a repetir lo mismo que los años previos. En 2021 y 2022 se había previsto recaudar una cuantía que finalmente ha acabado siendo muy superior, lo que ha conllevado a reducir la emisión de deuda.

9. p

Ingresos del Gobierno Vasco, comparación entre 2022 y 2023 (millones de euros)

	2022 (prev. cierre)	2023 (proyecto)	Variación
Recursos y compromisos institucionales	12.011	12.309	+299 (+2,5%)
Diputaciones Forales	11.547	11.901	+354 (+3,1%)
Relaciones con el sector público español	280	316	+36 (+12,6%)
Relaciones financieras con la UE	182	93	-89 (-49,2%)
Otros (recursos propios)	260	483	+223 (+86,2%)
Deuda pública	497	1.197	+700 (+141,1%)
TOTAL sin MRR	12.767	13.990	+1.223 (+9,6%)

Ingresos del Gobierno Vasco en 2023 (%)



Fuente: Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023

En cambio, los ingresos computados del MRR se verán reducidos a un cuarto de lo que se prevé cerrar 2022. El proyecto de presupuestos de 2023 incluye por primera vez estos fondos en el apartado de ingresos, con un montante total de 104 millones, a lo que habría que sumarle un remanente de fondos no utilizados durante el año 2022 de 156 millones, 260 millones en total.

	2022 (prev. cierre)	2023 (proyecto)	Variación
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	391	104	-73%
MRR remanente	0	156	

No es el presupuesto más expansivo de la historia

El proyecto de presupuestos 2023 se ha calificado como el más expansivo de la historia. Se han presupuestado un total de 14.251 millones de euros, lo que supone un incremento de cerca de 321 millones (+2,3%) si lo comparamos con la previsión de cierre de presupuesto del año 2022. Tal y como venimos analizando, a esta partida hay que restarle los fondos del MRR (260 millones de euros), quedando el gasto en 13.991 millones.

Además, es necesario descontar dos partidas para conocer el presupuesto operativo del Gobierno Vasco, es decir, la capacidad económica real:

- Por una parte, la partida destinada al pago de la deuda (990 millones de euros)
- Por otra, las correspondientes al adelanto de obras, cuyo gasto revertirá en el futuro en el Gobierno español (un total de 135 millones para el TAV y la Variante Sur Ferroviaria).

Descontando esas partidas, el Ejecutivo contará con 12.865 millones de euros de presupuesto operativo para sus departamentos, 155 millones más que el presupuesto de cierre previsto de 2022, lo que supone un aumento del 1,2%. Es importante conocer estas cifras, ya que el Gobierno Vasco habla de un incremento del 8,7%. Sin embargo, esta comparación la realiza sobre los presupuestos del año 2022 y 2023, no atendiendo a su ejecución. Como hemos visto en los apartados anteriores, una cosa es lo que se presupuesta y otra muy diferente lo que se ejecuta.

Previsión de cierre de 2022 y proyecto de presupuestos de 2023 (millones de euros)

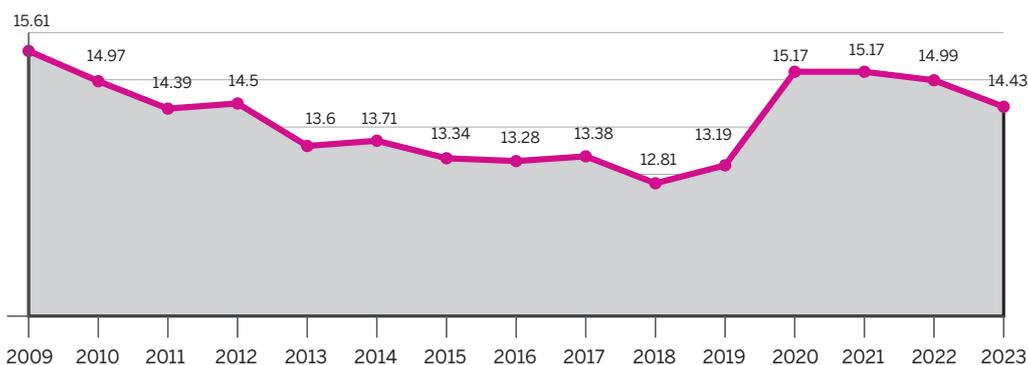
	2022 (prev. cierre)	2023 (proyecto)	Variación
Presupuesto total	13.929	14.251	322 (+2,3%)
(-) MRR	292	260	
Total sin MRR	13.636	13.991	354 (+2,6%)
(-) TAV	48	135	
(-) Deuda pública	878	989	
(=) Presupuesto sin TAV ni deuda pública	12.711	12.865	155 (+1,2%)

Fuente: Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

Otra manera de desmontar el mito de que los presupuestos son los más expansivos de la historia es comparándolos con el peso que tienen en la economía. Es lógico que los presupuestos vayan incrementándose con los años, a medida que el PIB también aumenta. Para que un presupuesto sea realmente expansivo, la proporción entre el gasto público y el PIB debería incrementarse. Sin embargo, tal y como podemos ver en el siguiente gráfico, esto no es así; el peso del presupuesto del año 2023 (el 14,4% del PIB) es inferior al de 2021 (15,2%) y la previsión de cierre del año 2022 (15,3%), e incluso se encuentra por debajo de los niveles del 2009 (15,6%).

Evolución del peso del presupuesto en el PIB (%)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a través del Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023 y Eustat

También es recurrente el dicho de que el 75% del presupuesto se destinará a gasto social. Es necesario explicar que la mayoría de las competencias del Gobierno Vasco están justamente orientadas a eso, al gasto social. Por ello, es normal que la mayor parte del presupuesto se destine a partidas como la sanidad, educación, prestaciones sociales, etc.

Otro de los principales empeños del Gobierno Vasco a la hora de presentar los presupuestos es el de ensalzar el peso de las inversiones. Se pretenden destinar más de 1.800 millones de euros a la inversión pública en las diferentes áreas del proyecto, lo que supondría un incremento del 15% respecto al año anterior. Destaca sobre todo la inversión en I+D, con 658 millones. Sin embargo, una cosa es lo que se presupuesta y otra lo que se lleva a cabo. Y es que a fecha de octubre de 2022, solamente el 23% de las inversiones reales previstas en el presupuesto de 2022 se habían ejecutado. Lo mismo ocurrió en el año 2021, donde más del 40% de las inversiones no se llevaron a cabo. Habrá que ver si esos 1.800 millones en inversiones se ejecutan o es un simple acto de propaganda. Además, hay que tener en cuenta que una parte de estas inversiones son las relativas al TAV.

Es necesario analizar también la cuestión del gasto de personal. La propuesta del Gobierno Vasco es exactamente igual a la presentada por el Gobierno del Estado. Una vez más, el Gobierno Vasco renuncia a la competencia que tiene en esta materia para funcionar como una Subdelegación del Gobierno español y plantea una subida salarial del 2,5 % para 2023. Esta propuesta se realiza cuando el cierre del IPC estará cerca del 8%, lo que supondría una pérdida de poder adquisitivo superior al 5% para 2023, a la que hay que sumarle el 16% actualmente perdido. La pérdida acumulada en la última década sería superior al 20%.

Además, la subida que establece el Gobierno Vasco tiene luego incidencia directa a la hora de negociar los Convenios Colectivos, afectando al conjunto de la clase trabajadora.

El gasto en salud disminuye respecto al cierre de 2022

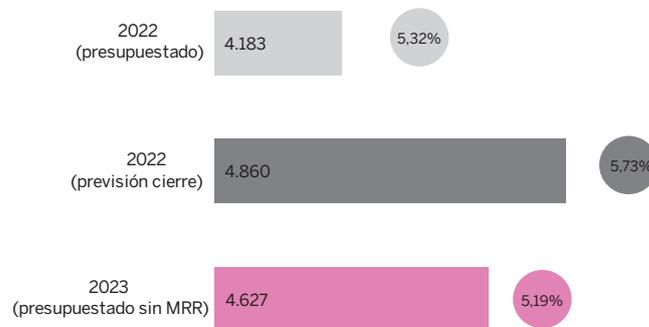
12. p

El presupuesto del Departamento de Salud para 2023 contará con una dotación de 4.627 millones de euros (sin 12 millones del MRR), lo que supone 233 millones de euros menos que la previsión de cierre del año 2022. Cuando Azpiazu habla de un incremento del 6% en esta área lo hace comparándolo con el presupuesto del año anterior. Si lo comparamos con lo que esta previsto gastar este año 2022, vemos que el presupuesto en Sanidad ha disminuido en realidad un 4,8%.

Osakidetza sigue sufriendo problemas estructurales que ya existían previamente y que han sido agravados tras la pandemia. La situación de la atención primaria es muy preocupante y las personas usuarias continúan sin recibir una atención de calidad, priorizando las citas telefónicas por encima de la atención presencial, o sufriendo largas listas de espera para poder ser atendidos. A esto hay que añadirle el alto ratio de trabajadores y trabajadoras con contratos temporales en Osakidetza (más del 50%), el aumento de la carga de trabajo mientras se está recortando personal o la oferta de contratos mixtos que perjudican la calidad del servicio. Osakidetza asegura que el origen de todos los problemas que tiene el ente público es la falta de profesionales en todos los niveles, y especialmente facultativas y facultativos, pero también enfermeras y enfermeros. ELA lleva años denunciando que el problema real tiene que ver con las condiciones laborales que se ofertan.

Esta falta de recursos es evidente al analizar el peso que el Departamento de Salud tiene sobre el PIB. Se espera que el gasto en sanidad suponga el 5,19% del PIB, valor por debajo del presupuesto y la previsión de cierre del año 2022 (5,32% y 5,63% respectivamente). A pesar de los problemas estructurales de la sanidad, el esfuerzo de gasto público en salud sigue siendo muy parecido al de hace 10 años, donde se situaba por encima del 5%.

Gasto en Salud (millones de euros) y peso sobre PIB (%)



Fuente: Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023, Eustat

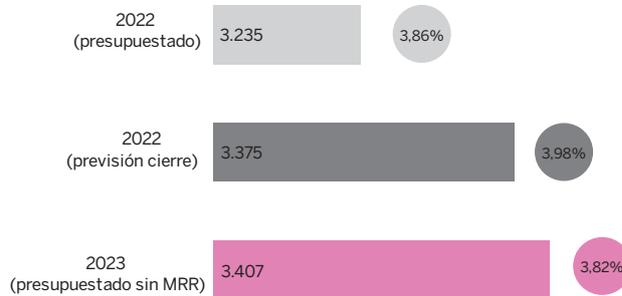
Aumento mínimo en educación

El Departamento de Educación es el segundo en importancia con un montante total para el año 2023 de 3.407 millones de euros (sin 70 millones del MRR), 32 millones más que la previsión de cierre de 2022. Teniendo en cuenta esto, el aumento del presupuesto es únicamente del 1%.

A pesar del aumento en la dotación, el peso respecto al PIB ha disminuido respecto al año anterior. Mientras que al cierre de este año se prevé que el peso de la educación suponga un 3,98% de la riqueza, ese porcentaje disminuye hasta el 3,82% en 2023. Estas alteraciones entre años, sin embargo, no modifican la tendencia de la última década, ya que el peso que el Departamento de Educación ha tenido sobre el PIB siempre se ha movido entre cerca o por debajo del 4%, estando muy por debajo ambos porcentajes de otros países europeos.

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

Gasto en Educación (millones de euros) y peso sobre PIB (%)



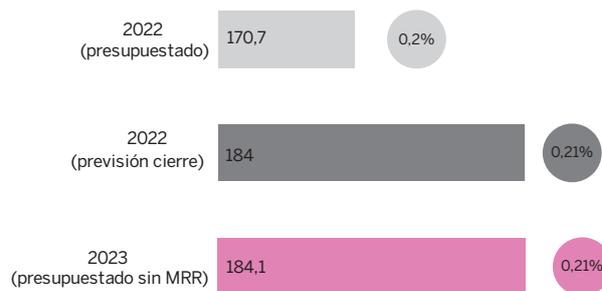
Fuente: Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2022, Eustat

Insuficiente inversión en vivienda

El presupuesto destinado a Vivienda para el año 2023 tiene una dotación de 184 millones de euros, prácticamente la misma cantidad que la previsión de cierre del año 2022. Para ELA, el problema de la vivienda es una cuestión central, pero las instituciones vascas no le dan la importancia que merece.

Ante la necesidad acuciante de una gran parte de la población de acceder a una vivienda digna, el presupuesto para el año 2023 continúa teniendo una dotación ínfima, tal y como podemos ver con el peso que tiene la vivienda sobre el PIB. Un derecho universal como es la vivienda apenas tiene cabida en el proyecto.

Dotación presupuestaria para vivienda (millones de euros) y peso sobre PIB (%)



Fuente: Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023, Eustat

Una vez más, recortes en las prestaciones sociales

Para el año 2023 está prevista una dotación de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) de 312 millones de euros, 33 millones menos que el año anterior. Este recorte se da por la incorporación del Ingreso Mínimo Vital en el presupuesto, con un montante de 173 millones.

Estas últimas semanas se ha alcanzado un acuerdo entre el Gobierno Vasco y Elkarrekin Podemos para la reforma de la RGI, donde se pretende establecer una subida de la RGI del 10%. Hasta que la reforma se haga efectiva, los presupuestos han planteado una actualización del 8,5%. Sin embargo, como yo ocurría en los años anteriores, se sigue incumpliendo con la Ley aprobada en el año 2008, según la cual la RGI debe situarse en el 88% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y en el 100% en el caso de las personas pensionistas.

Con la subida prevista en el proyecto de presupuestos, la cuantía de la RGI general quedaría establecida por debajo de los 800 euros en vez de los 1.026,7 que corresponderían con la Ley de 2008. Esta Ley no ha sido modificada, por lo que cada año se utilizan los presupuestos del Gobierno Vasco para seguir aplicando un importante recorte en la cuantía de la RGI. Estaríamos hablando de un recorte en la RGI de casi 230 euros. En el caso de las personas pensionistas, la cuantía de la RGI se situaría en los 905 euros, mientras que según la Ley de 2008 les corresponderían 1.166,7 cerca de 275 euros más. En vez de disminuir la dotación de la RGI por la incorporación del IMV, se debería invertir el dinero en aumentar la cuantía de la prestación según la ley.

Cuantía de la RGI en 2023. Personas que viven solas

	Presupuesto 2023	Ley 2008	Recorte
RGI general	799	1.026,7	-227,7 euros
RGI pensionistas	905,4	1.166,7	-261,3 euros

En lo que respecta a las prestaciones económicas destinadas al alquiler, el año pasado aumentaron en 25 euros después de 10 años de congelación en sus cuantías. Para el año 2023 se prevé otro aumento de 25 euros mensuales (lo que equivale aproximadamente a la subida del IPC), tanto en la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), como la Prestación Económica de Vivienda (PEV), que se situarán en los 300 euros. La PCV se abona a los perceptores de la RGI que necesitan un apoyo para sufragar los gastos de la vivienda, mientras que la PEV va destinada a aquellas personas que tienen derecho a acceder a una vivienda en régimen de alquiler social pero, por la escasa oferta de viviendas sociales, reciben dicha prestación, según se recoge en la Ley de Vivienda de 2015. A pesar del aumento en la cuantía, esta cifra se encuentra por debajo de los 320 euros mensuales que se abonaban en el año 2010 por la PCV, a pesar de que la subida de precios en los últimos 12 años es importante.

En lo que respecta a la prestación Gaztelagun, para ayuda al alquiler de los jóvenes, la cuantía se situará en el mismo nivel que las anteriores. Sin embargo, a pesar del incremento, la cuantía de esta prestación es insuficiente para sufragar no solo un alquiler en el mercado libre (la media en la CAPV se sitúa por encima de los 1.000 euros), sino también una vivienda en régimen de alquiler social, cuya renta media se sitúa por encima de los 350 euros.

En cuanto a la dotación presupuestaria para las Ayudas de Emergencia Social (AES), su dotación se mantiene como el año pasado, con 41,5 millones de euros. Hay que recordar que esta ayuda no supone un derecho y en el momento que se agota la dotación presupuestaria, los perceptores dejan de recibir dicha prestación.

Aumento del pago destinado a la deuda y una deuda viva que sigue en máximos

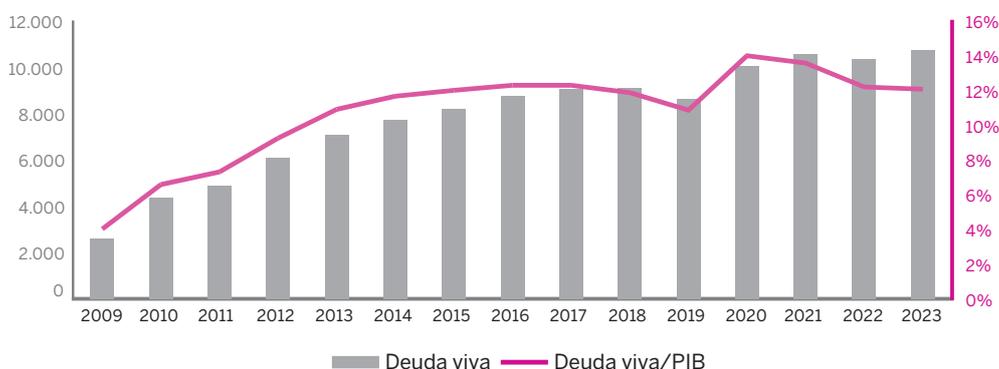
Se han presupuestado 990 millones de euros para el pago de la deuda en 2023, lo que supone el 7,1% del presupuesto (sin el MRR ni el TAV). De este modo, el pago de la deuda crecerá en 111 millones respecto a la previsión de cierre de 2022. Esto supone un aumento del 12,7%, por lo que se trata de una de las partidas que más crece. En sanidad, como ya se ha mencionado, las

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

partidas se han reducido y en educación, tan solo han aumentado un 3%. De la cuantía señalada, 778 millones corresponden a la amortización de la deuda, mientras que 212 millones se destinan al pago de intereses.

Podemos ver que, a pesar del aumento destinado al pago de la deuda, la deuda viva asciende en 2023. En el año 2022, se espera que se reduzca en 246 millones, llegando a los 10.348 millones, lo que supone un 12,2% del PIB. Sin embargo, para 2023 se espera que la deuda viva aumente hasta los 10.768 millones de euros, lo que supone un aumento de 419 millones, si bien es cierto que la ratio deuda/PIB se va a mantener, gracias al aumento del PIB nominal.

Evolución de la deuda viva en valores absolutos (millones de euros) y ratio deuda/PIB



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA en base al proyecto de presupuestos Gobierno Vasco 2023

4. NAVARRA

El presupuesto de Navarra de 2023 es el cuarto que presenta el actual Gobierno de Navarra (PSN, Geroa Bai y Podemos). Los Presupuestos aprobados en esta legislatura no han supuesto ningún cambio social en Navarra, y han mantenido la línea de la política presupuestaria que implanta austeridad en el gasto social.

4.1. Análisis de la política presupuestaria de 2023

En primer lugar, hay que denunciar que el Gobierno de Navarra ha elaborado el Anteproyecto de Presupuestos de Navarra de 2023 sin ningún tipo de participación social. Es decepcionante la falta de interés de este Gobierno para escuchar, y mucho menos garantizar una participación social y sindical amplia para fijar la política presupuestaria y fiscal.

Una política de ingresos insuficiente

El Gobierno de Navarra deja clara su posición respecto a su política de ingresos. Hemos podido ver que los años previos ha preferido endeudarse antes que realizar una reforma fiscal que aumente la carga impositiva al capital. El presupuesto de 2023 va en esa misma dirección, no se plantea ninguna reforma que aumente los ingresos y acude de nuevo a la emisión de deuda para obtener una parte de los ingresos. Esta política, como ya hemos señalado en reiteradas ocasiones, supone un precio extra a las arcas públicas, por el pago de intereses que genera la deuda.

El presupuesto de los ingresos del Gobierno de Navarra para 2023 sube hasta los 5.748,9 millones de euros. Sin embargo, siguiendo la lógica de analizar los presupuestos sin los MRR el montante total descendería a los 5.577,3 millones. Por un lado restamos el presupuesto de los MRR de 2023 (65,7 millones) y por otro el remanente de los años previos (105,9 millones). Así, el presupuesto de ingresos para 2023 será, 115 millones mayor en términos comparativos que la previsión de cierre de 2022, lo que supone un aumento de solo 2,1%.

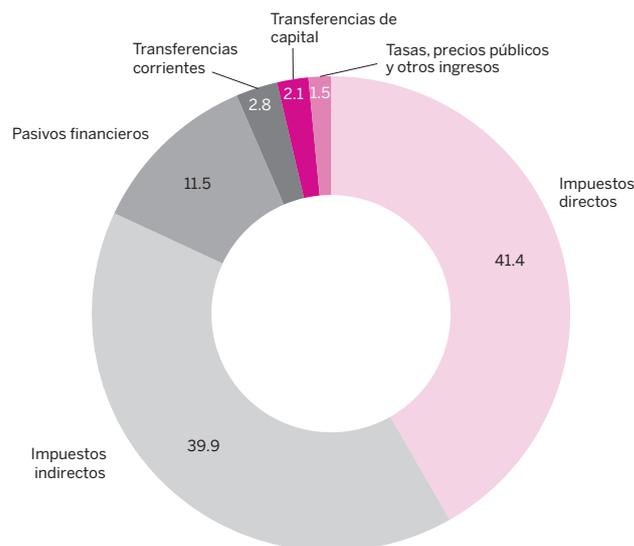
Ingreso previsto para 2023 y fondos europeos MRR (millones de euros)

	2023
Total ingresos	5.748,9
(-) MRR	65,7
(-) remanente MRR	105,9
Total sin MRR	5.577,3

Fuente: Gobierno de Navarra

La mayor aportación provendrá de los ingresos tributarios, ya que supondrán el 81,3% de todos los ingresos (impuestos directos 41,4% e impuestos indirectos 39,9%). Estas aportaciones suben respecto a 2022, por el aumento de la recaudación de la Hacienda. Los pasivos financieros supondrán el 11,5% de los ingresos. Los préstamos recibidos en moneda nacional y la emisión de deuda alcanzan la suma total de 640 millones de euros, un descenso de 71 millones respecto al cierre de 2022. Las otras partidas de ingresos un 7,2%, siendo el de las transferencias corrientes (157 millones) el que más aportará en 2023.

Distribución del presupuesto de ingresos para 2023 (%)



Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de los datos del Gobierno de Navarra

Un presupuesto insuficiente que solo crece un 1,6%

Para el 2023 el Proyecto de Presupuestos elaborado por el Gobierno de Navarra prevé un gasto de 5.748,9 millones de euros. Esta cifra incluye las partidas de los fondos europeos Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (185,6 millones de euros) antes citado, por lo que una vez descontada esta cantidad, el presupuesto es de 5.563,3 millones de euros.

Presupuesto proyectado para 2023 y fondos europeos MRR (millones de euros)

	2023
Total	5.748,9
(-) MRR	185,6
Total sin MRR	5.563,3

Fuente: Gobierno de Navarra

Esto supone que en 2023 se prevén gastar solamente 89,8 millones de euros más que en 2022, lo que en términos porcentuales supone un aumento del 1,6%

Gasto público del Gobierno de Navarra (millones de euros). 2010-2023 (2022 previsión definitiva a III trimestre y 2023 Proyecto de Presupuesto)

2010	2015	2020	2022	2023
3.979,0	3.954,8	4.587,0	5.473,6	5.563,3

Fuente: Gobierno de Navarra y Nastat

La deuda y los peajes en la sombra se llevan 1 de cada 10 euros del presupuesto

Pero la cifra indicada (5.563,3 millones), no es el presupuesto que se destinará a cubrir las necesidades sociales, ya que dicha cuantía está lastrada por la deuda y el peaje en la sombra. En 2023 el Gobierno de Navarra pagará 516,8 millones de euros (equivalente al 2,1% del PIB) en deuda pública. Esto es, el 9% del presupuesto total irá al pago de la deuda pública y los intereses y gastos de la misma. Entre 2008 a 2023 se van a pagar 5.176,9 millones de euros en deuda pública.

Con todo, la deuda viva de Navarra en el segundo trimestre de 2022 ha sido de 3.282 millones de euros. Desde 2008 la deuda viva de Navarra ha pasado de 868 millones de euros a 3.282 millones de euros, si bien la cuantía más alta de deuda se registró en el primer trimestre de 2021, con 3.751 millones de euros.

A esto se suma el peaje en la sombra, que es un canon que guarda gran similitud con la deuda pública. Es un mecanismo que se ha utilizado para pagar grandes obras (el Canal de Navarra y la ampliación de su 1ª fase y las Autovías A-21 y A12), consistente en que la construcción y financiación de una obra la haga una empresa privada, y el Gobierno pague por su utilización. Así la administración evita el endeudamiento a corto plazo y maquilla las cuentas, si bien a largo plazo el gasto es mucho mayor.

El Proyecto de Presupuesto para 2023 prevé pagar por el peaje en la sombra 111,5 millones de euros, 10,2 millones más que el gasto consolidado de 2022. Desde 2008 se van a gastar 1.156,9 millones de euros en los peajes en la sombra. Además, la cantidad a pagar sigue aumentando año tras año, tal y como ha solido advertir la Cámara de Comptos.

Si se suman la deuda pública y el peaje en la sombra, en 2023 se gastarán 628,3 millones de euros, el 10,9% del presupuesto.

Es realmente preocupante la evolución de la deuda pública. Desde 2008 (cuando comenzaron los peajes en la sombra) el pago de la deuda y los peajes en la sombra ha aumentado un 801,4%, y ha pasado de llevarse el 1,6% del presupuesto al 11,2% que se llevará en 2023. En esta legislatura se ha pasado de pagar 431,3 millones a 628,3 millones de euros, ha aumentado un 45,7%.

En definitiva, si descontamos el gasto en deuda pública y peajes en la sombra, el presupuesto que maneja el Gobierno de Navarra para hacer frente a las necesidades sociales es menor. En 2023, el gasto real que prevé el Gobierno de Navarra (una vez descontado el pago de la deuda y el peaje en la sombra) es de 4.935 millones de euros.

Gasto total en deuda pública y peaje en la sombra (millones de euros) 2008-2023

	2008	2010	2015	2020	2022	2023
Deuda pública	28,2	144,1	414,3	351,9	520,7	516,8
Peaje en la sombra	41,6	43,9	68,2	90,5	101,3	111,5
Total	69,7	188,1	482,5	442,4	622,0	628,3
Gasto / presupuesto	4.402,5	4.301,3	3.965,0	4.587,0	5.473,6	5.563,3
Gasto sin deudas ni peajes	4.332,8	4.113,2	3.482,5	4.144,6	4.851,6	4.935,0

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de los datos del Gobierno de Navarra

El presupuesto crece por debajo del IPC y del PIB

En cuanto a la participación del presupuesto en el PIB, el gasto proyectado para 2023 es del 23,4%, un punto menos que en 2022. A diferencia de este ejercicio, la participación del presupuesto respecto al PIB ha venido aumentando los últimos años, debido a la disminución del PIB más que al propio aumento del presupuesto.

La evolución que se prevé en el presupuesto de 2023 respecto a 2022 (con un incremento del 1,6% del presupuesto en euros, y con la disminución de un punto respecto al PIB), contrasta con la previsión que hace el Gobierno de Navarra de la evolución de la economía. Ya hemos señalado las previsiones del PIB (4% y 1,4%) del Gobierno de Navarra y las del IPC de 2022 (la media anual) del 8,9%, y de 2023 del 4,8%.

Gasto público del Gobierno de Navarra (millones de euros y % del PIB). 2022-2023 (2022 previsión definitiva a III trimestre y 2023 Proyecto de Presupuesto)

	2022	2023
Participación del presupuesto en el PIB	24,4%	23,4%
Crecimiento del IPC	8,9%	4,8%
Previsión de crecimiento del PIB	4,0%	1,4%

Fuente: Gobierno de Navarra y Nastat

La aportación al Estado: opacidad y más deuda pública

En este punto es necesario hacer referencia a la aportación al Estado, que en 2023 se prevé que será de 635,5 millones de euros.

La aportación al Estado es una partida que se calcula conforme a las negociaciones que se hacen cada 5 años. Se trata de un pago totalmente opaco, ya que en ningún sitio se especifica qué es lo que realmente se está pagando y cómo se calcula. Además hay que tener en cuenta que en esta aportación también se está pagando parte de la deuda pública del Estado, por lo que el gasto en deuda pública para los navarros y navarras es todavía mayor a los 628,3 millones antes señalados.

En consecuencia, el presupuesto de Navarra está totalmente condicionado por la deuda pública, el peaje en la sombra y la aportación al Estado.

Cae el peso de la inversión en salud y educación

El Departamento de Salud tendrá un presupuesto de 1.324,8 millones de euros en 2023 según recoge el Proyecto de Presupuesto, 38,6 millones más que el crédito definitivo de 2022 (un 3%). Este presupuesto equivale al 5,6% del PIB previsto para 2023, 0,1 puntos menos que en 2022.

Gasto en salud (millones de euros y % del PIB) 2010-2023

	2010	2015	2020	2022	2023
Millones de euros	1.036,1	963,8	1.221,7	1.286,2	1.324,8
% / PIB	5,6%	5,1%	6,0%	5,7%	5,6%

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de los datos del Gobierno de Navarra y Nastat

El presupuesto del Departamento de Salud va a aumentar muy por debajo del crecimiento previsto para el IPC y para el PIB. Y esto sucede cuando las listas de espera están disparadas. La falta de inversión provoca tener menos recursos materiales y menos personal, además de unas condiciones laborales marcadas por una plantilla insuficiente, envejecida y con una temporalidad inaceptable. Se trata de problemas estructurales previos a la pandemia. Como consecuencia, las listas de espera han pasado de 49 días de espera media para la primera consulta en asistencia especializada que había en agosto de 2019, a los 76 días de espera media de agosto de 2022.

El número de personas en espera ha pasado en ese mismo periodo de 40.402 a 61.105.

La situación en Osasunbidea es inaceptable, y esto provoca que la sanidad privada gane terreno en Navarra. Mientras el presupuesto del Departamento de Salud crece un 3%, el gasto en prestaciones y conciertos con la sanidad privada crece un 8%. Junto a esto, hay que señalar que en los últimos 5 años 20.000 personas más cuentan en Navarra con un seguro médico privado.

Por otro lado, el presupuesto del Departamento de Educación en 2023 será de 804,5 millones de euros. A esta cifra hay que sumar el presupuesto relativo a las Universidades, que esta legislatura ha pasado a depender de otro Departamento (el de Universidades, Innovación y Transformación Digital). Por tanto, para hacer una comparativa homogénea es necesario sumar al gasto previsto para el Departamento de Educación el gasto relativo a las Universidades (104,7 millones de euros), con lo que el gasto en educación será de 909,2 millones de euros en 2023, 25,7 millones más que el crédito definitivo de 2022, un 2,9% más.

Este gasto equivale al 3,9% del PIB, 0,1 puntos menos que el crédito definitivo de 2022. La participación del gasto en educación respecto al PIB se ha incrementado en 0,2 puntos desde 2010, año en el que se hicieron fuertes recortes.

Gasto en educación (millones de euros y % del PIB) 2010-2023

	2010	2015	2020	2022	2023
Millones de euros	668,1	584,5	771,1	883,5	909,2
% / PIB	3,6%	3,1%	3,8%	3,9%	3,8%

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de los datos del Gobierno de Navarra y Nastat

La Renta Garantizada debería aumentar más del 50% para recuperar la referencia del SMI

La inversión en Renta Garantizada prevé gastar 88,4 millones de euros en 2023, 8,5 millones de euros menos que el presupuesto consolidado de 2022. La evolución muestra que desde 2010 el gasto destinado a esta prestación social ha pasado del 0,12% del PIB al 0,37%, aunque desde 2022 a 2023 ha disminuido del 0,42%.

Gasto en Renta Garantizada (millones de euros y % del PIB) 2010-2023

	2010	2015	2020	2022	2023
Millones de euros	30,8	65,8	108,5	96,9	88,4
% / PIB	0,12%	0,28%	0,53%	0,42%	0,37%

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de los datos del Gobierno de Navarra

Con todo, es necesario recordar el recorte que arrastra esta prestación. Cuando se creó la Renta Garantizada para sustituir a la anterior prestación (Renta de Inclusión Social) se eliminó la referencia al SMI como cuantía base para el cálculo de la prestación y se estableció la cantidad de 600 euros en su lugar.

Esto conlleva que con la subida del SMI que se ha dado los últimos años la Renta Garantizada cada vez pierda más peso. En 2022 la cuantía base actualizada ha sido de 658,4 euros, mientras que el SMI ha sido de 1.000 euros. Para 2023, se prevé que la Renta Garantizada aumente conforme al IPC, y el SMI podría subir (según las últimas noticias a la elaboración de este documento) a los 1.100 euros. De cualquier manera, la pérdida de poder de la Renta Garantizada desde que se desligó del SMI es inaceptable, debería aumentar un 51,9% para igualar al SMI. De hecho, 8 años después de la aprobación de la Ley Foral que regula la Renta Garantizada, las unidades familiares de 1 sola persona están cobrando una cantidad similar al SMI de cuando se aprobó la Ley Foral.

Evolución de la cuantía base de la Renta Garantizada (unidad familiar de 1 persona) y del SMI (euros). 2016-2022

	2016	2022
Renta Garantizada	600	658,4
SMI	655,2	1.000

Fuente: Gobierno de Navarra y BOE

La salud laboral sigue sin ser una prioridad para el Gobierno de Navarra

El presupuesto del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (ISPLN) incluso se recorta en 45.000 euros (la previsión definitiva de 2022 de 2,7 millones, y para 2023 se han proyectado 2,64 millones de euros). Esto se debe principalmente a que se elimina la partida asignada al Plan de Desamiantamiento.

Es necesario incrementar las partidas presupuestarias destinadas a las políticas públicas de salud laboral y establecer una asignación mínima para cada ámbito de la administración, así como duplicar el personal del ISPLN y de la Inspección de Trabajo para igualarlo al ratio medio europeo.

No se invierte en la rebaja del precio del transporte público

El Gobierno español aprobó en septiembre la gratuidad de los viajes habituales realizados en determinados medios de transporte de su titularidad (entre los que destacan los trenes de Cercanías), y financiar un 30% las rebajas aprobadas por el resto de administraciones en el transporte público de su competencia, a la par que sugería que esa rebaja se lleve al menos al 50% por parte de las Comunidades Autónomas. Esta medida, que en principio iba a ser hasta diciembre, se ha prorrogado a todo 2023.

El Gobierno de Navarra decidió aprobar una rebaja de tan solo el 30%, es decir, a costa del gobierno de España, sin ninguna otra aportación propia, y tampoco se ampliará esa rebaja en 2023. El Proyecto de Presupuesto no prevé aumentar esta rebaja, pese a que se está demostrando un fuerte aumento del número de viajes que se realizan en transporte público (y en mucha mayor medida en los gratuitos) y un importante descenso del uso del vehículo privado.

Inversión insuficiente en vivienda

El presupuesto destinado a Vivienda para el año 2023 tiene una dotación de 69,5 millones de euros, 4,2 millones menos que el crédito definitivo de 2022 (73,7 millones de euros). Para ELA, el problema de la vivienda es una cuestión central, pero las instituciones no le dan la importancia que merece.

Ante la necesidad acuciante de una gran parte de la población de acceder a una vivienda digna, el presupuesto para el año 2023 continúa teniendo una dotación ínfima, tal y como podemos ver con el peso que tiene la vivienda sobre el PIB. Un derecho universal como es la vivienda apenas tiene cabida en el proyecto.

Dotación presupuestaria para vivienda (millones de euros) y peso sobre el PIB (%)

	2022 (crédito definitivo)	2023 (presupuestado)
Millones de euros	73,7	69,5
Peso vivienda / PIB	0,28%	0,29%

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de los datos del Gobierno de Navarra

Un presupuesto para financiar a UGT, CCOO y CEN

El Proyecto de Presupuesto de 2023 recoge numerosas partidas relacionadas con el Plan de Empleo 2021-2024 que van a suponer más dinero para UGT, CCOO y CEN. La financiación vía presupuestos de estas tres organizaciones era algo que no sucedía desde que UPN salió del Gobierno de Navarra. El presupuesto de 2022 recuperó esta financiación del diálogo social, y este años se vuelve a repetir.

Según la Memoria que acompaña al Proyecto de Presupuestos de 2023, "la implementación del Plan de Empleo que prevé para 2023 acciones y medidas del Gobierno de Navarra por valor de 182 millones de euros aproximadamente". Hay que recordar que los firmantes de este Plan han hecho propaganda de que se trata de un Plan que va a gestionar más de 700 millones de euros en los 4 años de su vigencia.

Entre las muchas partidas presupuestarias que se encuadran en el Plan de Empleo, la mayoría corresponden a la gestión de políticas que ya venía haciendo la Administración Pública y que ahora pasan a formar parte del Plan de Empleo, cobrando cuotas de poder de gestión pública sus firmantes. Es decir, este Plan implica la privatización de políticas públicas como la equidad de género, siniestralidad laboral, políticas activas de empleo o determinadas subvenciones que se dan a las empresas.

Además de esto, también hay otras partidas destinadas a financiar a la UGT, CCOO y CEN. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la figura de Delegado Territorial de Prevención (400.000 euros), figura que ya se eliminó con el escándalo de los convenios nominativos y que supuso la asignación de más de 4 millones de euros a la UGT, CCOO y CEN desde 2008, sin que conste indicador alguno sobre su eficacia para reducir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Partidas para financiar a UGT, CCOO y CEN incluidas en el Anteproyecto de Presupuestos

Partida	€
Gestión del nuevo plan de empleo de Navarra PE	18.000
Congreso bienal empresa saludable PE	10
Acciones derivadas del Plan de Empleo PE	100.000
Acciones para observar y proponer mejoras en el proceso de implantación de planes de igualdad PE	6.000
Campañas de sensibilización para el cumplimiento normativo en materia de planes de igualdad PE	10
Ayudas autónomos relevo generacional PE	100.000
Proyectos colaborativos en PRL: Delegado Territorial PE	400.000
Proyectos Igualdad y Conciliación PE	250.000
Acción sindical en prevención de riesgos laborales PE	400.000
Transferencia agentes sociales y empresariales por participación	60.010
Total	1.334.030

Fuente: Elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de los datos del Gobierno de Navarra

4.2. El acuerdo presupuestario de EH Bildu no condiciona el presupuesto antisocial del Gobierno

El acuerdo suscrito entre el Gobierno de Navarra (PSN, Geroa Bai y Podemos) con EH Bildu para aprobar el presupuesto destina 14,4 millones de euros a financiar las partidas propuestas por EH Bildu. Pero este acuerdo no solo se limita a esos 14,4 millones de euros, sino que implica la aprobación de la totalidad del presupuesto. Además de esto, también se comprometen a no aprobar leyes que supongan un mayor gasto, a la aprobación del conjunto de medidas fiscales y otra serie de acuerdos sin asignación presupuestaria.

El acuerdo principalmente tiene tres partes. La primera, además de hacer una breve lectura de los antecedentes, detalla las partidas presupuestarias acordadas. En la segunda, se recoge el acuerdo en materia de política fiscal y en el tercero donde se recogen el resto de compromisos.

Solo se condiciona el 0,26% del presupuesto a cambio de asumir la totalidad del mismo

El acuerdo comienza con una lectura donde se reconoce que con carácter general se han ejecutado en tiempo y forma las partidas y enmiendas acordadas en 2022. También se enumeran algunos de los compromisos que no se han llevado a cabo.

Pero en este primer apartado también está el contenido económico del acuerdo. La principal función de la política presupuestaria es diseñar y definir el gasto, esto es, decidir en qué se gasta el dinero público. Este acuerdo deja en manos del Gobierno de Navarra decidir el 99,74% del presupuesto. Su incidencia es de 14,4 millones de euros sobre un presupuesto de 5.563,3 millones. Es evidente que una cifra tan baja no puede en ningún caso convertir en social el presupuesto del Gobierno. El acuerdo entre Gobierno de Navarra y EH Bildu, incluye dar cobertura a todos los elementos señalados en los puntos anteriores de este documento .

Los departamentos que más dinero reciben de los 14,4 millones que detalla el acuerdo, son el Departamento de Salud (5 millones que se destinan principalmente para la contratación de más personal), Departamento de Derechos Sociales (3,2 millones), y Departamento de Educación (2,5 millones).

En el caso del Departamento de Salud, el acuerdo no supone un aumento del presupuesto, sino cambios entre diferentes partidas. El texto especifica que de los 14,4 millones de euros, "10 millones se corresponden con un incremento del techo de gasto y el resto con movimiento entre partidas del Departamento de Salud". Todas las partidas ya habían sido incluidas en el Anteproyecto de Presupuesto, por lo que no se puede saber qué partidas han sido las que se han movido.

Acuerdo para apoyar la fiscalidad del Gobierno de Navarra

El segundo bloque del acuerdo trata sobre la política fiscal. El texto dice que no se ha alcanzado un acuerdo general sobre las modificaciones fiscales que el gobierno pretende presentar al Parlamento para su tramitación conjunta con los presupuestos. Pero, más allá de esta afirmación, lo cierto es que EH Bildu se compromete a "la aprobación del conjunto de medidas fiscales, así como la Ley Foral de Medidas Fiscales para 2023".

En definitiva, el acuerdo es para mantener la política fiscal injusta e insuficiente de Navarra. La segunda legislatura después de la salida de UPN del Gobierno está a punto de terminar, y su política fiscal sigue vigente. Ninguno de los cuatro acuerdos presupuestarios entre EH Bildu y el Gobierno de Navarra ha puesto en riesgo los privilegios y el estatus de las élites económicas y empresariales de Navarra en fiscalidad.

Para ELA es una pésima noticia la renuncia a hacer una reforma fiscal que aumente notablemente la capacidad de recaudación a través de un incremento de los impuestos que pagan las empresas por sus beneficios, el capital, los patrimonios y las rentas altas. A día de hoy Navarra tiene una fiscalidad insuficiente (se recaudan 1.675 millones de euros menos que la media de la UE), injusta (7 de cada 10 euros que se recaudan a través de los impuestos directos son rentas del trabajo) y permisiva con el fraude fiscal de las empresas y de las rentas empresariales y de capital. Hace ya más de siete años que salió UPN del Palacio de Navarra y lo cierto es que la fiscalidad sigue siendo prácticamente igual.

El presupuesto se cuadra gracias al déficit, es decir, aumentando la deuda. Si este aumento de la deuda pública no se acompaña de una reforma fiscal volverán los recortes. Aumentar la recaudación está en manos del Gobierno de Navarra, sólo hace falta voluntad política para ello.

Un acuerdo lleno de generalidades e inconcreciones

El acuerdo incluye una serie de compromisos sin asignación presupuestaria. Algunos de estos compromisos son la elaboración de estudios, planes o análisis que, aunque se hagan, no comprometen ningún cambio o mejora. En el texto abundan términos como "se valorará, se abrirá un debate, se promoverá...", términos que carecen de concreción alguna.

Se hacen afirmaciones que no tienen nada que ver con la realidad

El texto del acuerdo dice que “las partes comparten (...) la necesidad de avanzar en materia fiscal para un reparto justo de la riqueza; en el sostenimiento de unos servicios públicos y políticas de cuidados de calidad; y en el impulso a la transición ecológica y energética”.

Esta afirmación es pura propaganda y no tiene nada que ver con las políticas que desarrolla el Gobierno de Navarra. En primer lugar, no se ha hecho ningún avance en materia fiscal, seguimos con la misma política fiscal de UPN aunque haga más de siete años que salió del Gobierno (la carga impositiva recae en la clase trabajadora y las empresas y el capital aportan poco o nada). En este sentido, resulta absurdo que en cada acuerdo presupuestario de esta legislatura se incluyan compromisos para hacer estudios sobre el Impuesto de Sociedades, cuando el problema no es el desconocimiento, sino la falta de voluntad política.

En segundo lugar, hablar del sostenimiento de los servicios públicos y políticas de cuidados de calidad cuando las listas de espera en Osasunbidea están disparadas, la atención primaria saturada y las residencias están subcontratadas incluso a fondos buitres, es pura hipocresía.

Y en tercer lugar, reconocer al Gobierno de Navarra el “impulso a la transición ecológica y energética” cuando lo que está impulsando son el TAV o la mina de Erdiz, es inadmisible.

4.3. Los trabajadores y trabajadoras de la Administración perderán aún más poder adquisitivo

La subida salarial prevista para los y las trabajadoras públicas para 2023 es del 3,5%, muy lejos del IPC previsto para 2022, el 8,9% de media anual. Ello traería consigo una nueva pérdida de poder adquisitivo de más del 5% para miles de personas empleadas en el sector público. Si a eso añadimos que la pérdida sufrida en los últimos años es del 16% (salarios por debajo del IPC durante varios ejercicios), para el año que viene esa pérdida superaría el 20% acumulado.

Es lamentable que el Gobierno de Navarra por un lado se escude en la política de Madrid para tomar esta decisión, y por otro, mande un mensaje a la patronal de que ante la inflación se debe empobrecer a la clase trabajadora. Es más, que los partidos que conforman el Gobierno digan que no pueden hacer nada frente a lo que dicta Madrid, mientras ellos mismos acuerdan los presupuestos del Gobierno del Estado, es inaceptable.

4.4. Se mantiene la pasarela para que Guardias Civiles puedan pasar a la Policía Foral

La Disposición Adicional Quinta del Proyecto de Ley de Presupuestos recoge que “se autoriza al Gobierno de Navarra para que proceda a la integración en la plantilla de la Administración de la Comunidad Foral del personal funcionario y/o laboral que determine la Junta de Transferencias por acuerdo de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor prevista”.

Dicha disposición se enmarca en el desarrollo de la Ley de Policías de Navarra 2018, que se aprobó con los votos favorables de UPN, Geroa Bai y EH Bildu, y que ELA no apoyó. Esta Ley Foral prevé en su disposición adicional novena la integración de miembros de la Guardia Civil en la Policía Foral.

El Proyecto de Ley de Presupuestos no solo habilitará la integración de la Guardia Civil, sino que además se les abonarán los complementos salariales que vinieran percibiendo por encima de la

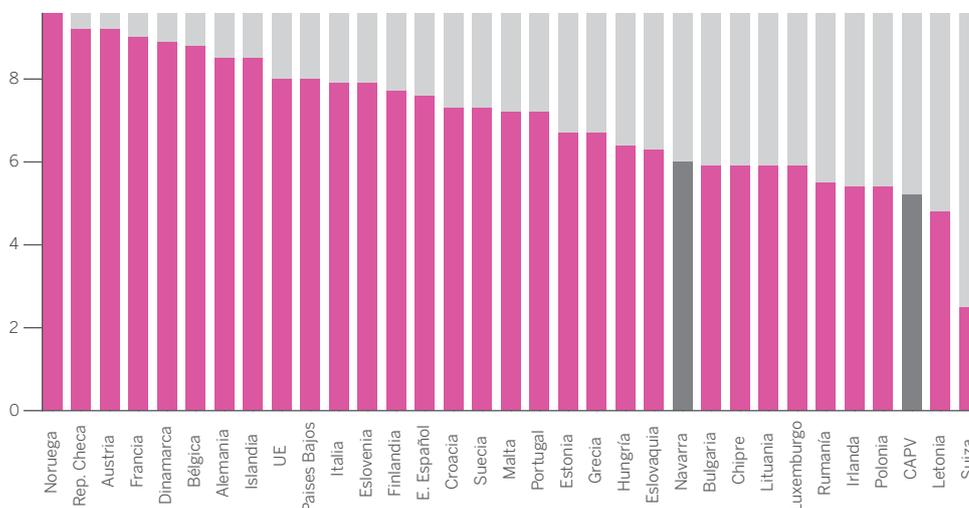
normativa retributiva aplicable al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Recientemente se ha hecho público el acuerdo entre EH Bildu y el Gobierno de Madrid en el que por enésima vez el Gobierno se compromete a transferir la competencia de tráfico. ELA siempre ha reivindicado la asunción por parte de la Policía Foral de la competencia de Tráfico, en la que en ningún caso deben tener prioridad los miembros de cuerpos de naturaleza militar como la Guardia Civil. La asunción de esta competencia debe conllevar un aumento de plantilla de la Policía Foral, proceso que debe ir acompañado de una disminución de la presencia de otras fuerzas policiales. Para ello, resulta necesaria la convocatoria de una OPE.

5. EUROPA

Para poner en perspectiva el gasto insuficiente que tienen las dos principales partidas del presupuesto como son salud y educación, es necesario realizar una comparación con los países europeos. Según los últimos datos disponibles de Eurostat correspondientes al año 2020, el gasto en salud en la CAPV fue de un 5,7% sobre el PIB y en Navarra del 6%, mientras que la media Europea fue del 8%, dos puntos mayor. Si lo comparamos con otras economías, la diferencia es mucho mayor. En Italia fue del 7,9%, en Alemania el ratio se situó en el 8,5%, en Francia en el 9% y el país con el porcentaje mayor fue Noruega con un 9,6%.

Gasto público en salud (% PIB). UE-27, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno de Navarra, Nastat y Eurostat

Esta diferencia de dos puntos respecto a la media europea supondría un incremento en el presupuesto de 2023 de 2.050 millones en la CAPV y de 476 millones de euros en Navarra, lo que aumentaría el presupuesto en salud en un 44% y un 36%. Esta diferencia sería mucho mayor si comparamos con países como Alemania o Francia (alrededor de 2.500-3.000 en la CAPV y 596-714 millones de euros más en Navarra). Estos datos demuestran lo alejados que estamos respecto a otras economías avanzadas y que los recursos que se destinan a la salud, más aún después de la situación que hemos vivido, son significativamente insuficientes.

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

Si analizamos de la misma manera el gasto en educación, las conclusiones son las mismas. Durante el año 2020 el peso de la educación respecto al PIB se situó en el 4,24% en la CAPV y en el 3,4% en Navarra, mientras que la media europea fue del 5%. El ratio solo fue peor en Irlanda. En otros países como Francia fue del 5,5%, en Bélgica del 6,6% o el más elevado en Islandia con un 7,7%.

Gasto público en educación (% PIB). UE-27, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno de Navarra, Nastat y Eurostat

La diferencia con la media europea supondría destinar a Educación alrededor de 677 millones de euros más en la CAPV (20% más) y 380 millones de euros más en Navarra (un 41,8% más). Como podemos observar, las dos principales partidas presupuestarias como son salud y educación están infradotadas si las comparamos con otros países del entorno, ya que si igualáramos las dos principales partidas del presupuesto a la media europea, debería aumentar el presupuesto en más de 2.700 y 856 millones de euros.

6. CONCLUSIONES

Nos encontramos en un proceso de empobrecimiento generalizado de la clase trabajadora, dados los altos precios y la no actualización de los salarios. Por esta razón, los presupuestos para el año 2023 adquieren una gran importancia y tendrían que servir de escudo para las personas más vulnerables, deberían garantizar unos servicios públicos de calidad y contribuir al bienestar, la transición ecosocial y al empleo de calidad.

Tal y como hemos podido observar, los presupuestos para 2023 vienen a seguir la línea de los proyectos de años anteriores. Mucha propaganda, pero a la hora de la verdad, las cuentas muestran pocos cambios. Ni la pandemia, ni la crisis de inflación que estamos viviendo parecen ser suficientes para que se desarrolle una política de gasto público expansiva.

En cuanto a los presupuestos de la CAPV, los ingresos públicos durante el año 2021 fueron muy superiores a los esperados. Debido a las aportaciones de las Diputaciones Forales y las transferencias del Estado español y de Europa, el Gobierno Vasco ingresó más de 2.200 millones más. Sin embargo, no se aprovecharon estos ingresos para aumentar el gasto público; se utilizaron para emitir la mitad de la deuda que estaba prevista y más de 1.000 millones se quedaron sin utilizar. En el año 2022, a pesar del aumento de las aportaciones de las Diputaciones Forales, se prevé un déficit del 10%. De abordarse una reforma fiscal, no estaríamos hablando de situaciones de

déficit. Para el año 2023, baja el gasto en sanidad y el de educación se mantiene en los mismos niveles. El proyecto de presupuestos sigue recogiendo la aplicación de importantes recortes en la cuantía de la RGI, así como una escasísima dotación de las políticas de vivienda. Para el año que viene se incorporan por primera vez los fondos europeos MRR en el presupuesto de ingresos, si bien se han incorporado los últimos años como disposiciones adicionales. No obstante, analizando el gasto de estos fondos, no suponen ningún cambio estructural en el presupuesto.

En el caso de Navarra, es el peor presupuesto de toda la legislatura, un presupuesto hecho sin participación social ni sindical. El crecimiento del presupuesto es muy pequeño, y está muy por debajo de las previsiones de crecimiento del IPC y del PIB. Esto supone que la Administración Pública pierda peso respecto a la economía. De modo que se vuelve a las políticas de austeridad sin haber sacado ninguna conclusión de las lecciones de la pandemia, y se prepara el camino para futuros recortes. El acuerdo con EH Bildu no tiene contenido: aprueban todo el presupuesto y renuncian a una reforma fiscal a cambio del 0,26% del presupuesto. La estrategia política de la izquierda parlamentaria pasa por validar una política presupuestaria y fiscal antisocial. ELA anhela una izquierda institucional que ejerza de oposición, y sea aliada para aquellas fuerzas sindicales y sociales que defendemos la transformación radical de las políticas presupuestarias y fiscales. El papel de la izquierda no puede limitarse a maquillar unos presupuestos antisociales, porque los presupuestos no pasan a ser buenos en función de quién los firma, sino en función de su contenido.

Se puede concluir que estos presupuestos inciden en su carácter continuista y, además, se pierde una gran oportunidad para realizar una inversión mayor en partidas que se han visto mermadas durante muchos años. El gasto público es un motor de la economía y en ese sentido el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra deberían tener un mayor peso mediante la inversión pública; pero no solo en cuestiones que proporcionen un servicio a la ciudadanía, sino también en empresas estratégicas, así como en empresas que generen un mayor valor añadido.

7. PROPUESTAS

El sector público debe liderar el proceso de revertir el empobrecimiento generalizado de la clase trabajadora, y avanzar en garantizar el derecho efectivo a tener acceso a la cobertura de los derechos sociales (sanidad, educación, vivienda, prestaciones sociales), partiendo de la premisa de que el cambio de modelo es necesario. Es imprescindible afrontar la crisis ecológica que vivimos, lo que requiere un fuerte impulso público para transformar de manera radical el actual modelo de producción, movilidad y consumo. Ese cambio de modelo debe acabar con la colaboración público-privada para asumir desde lo público el control de empresas estratégicas o crear empresas nuevas que respondan a las necesidades de la sociedad. Asimismo, la política presupuestaria debe incorporar un análisis con enfoque de género.

Ante este escenario, ELA considera imprescindible tomar medidas, tanto en el ámbito de los ingresos, como en el de los gastos:

1. Una reforma fiscal urgente y lucha contra el fraude fiscal

La presión fiscal en la CAPV y Navarra es muy inferior a la de la media de la Unión Europea. Como queda en evidencia en los informes de ELA sobre la fiscalidad, ello se debe al fraude fiscal existente en las rentas no salariales y a que los impuestos que pagan las rentas altas, las empresas y el capital se han reducido en las sucesivas reformas fiscales aprobadas en las últimas décadas. Para equiparar la presión fiscal a la media europea se deberían recaudar al año 4.640 más en la CAPV y 1.675 millones más en Navarra.

Por eso es necesario revisar y cambiar de arriba a abajo las estructuras de los impuestos, que están diseñados para favorecer los intereses de las empresas y las rentas más altas. No habrá justicia social sin un sistema tributario justo, entendiendo la justicia fiscal desde la redistribución de la riqueza y una recaudación suficiente para garantizar los servicios públicos. Es por eso que, para poder hacer frente al pago de esa deuda sin aplicar recortes en un futuro, es necesaria una reforma fiscal. Hay varias cuestiones que se deben abordar en esa reforma, para las que ELA ya propuso medidas concretas para aumentar los ingresos públicos. Entre los cuales estarían:

1. Un IRPF más progresivo. Aumento de los tipos impositivos y modificar la escala, llevando el tipo marginal máximo al 60%; eliminación de la tarifa específica del capital. Modificación de la tributación de la EPSV y planes de pensiones.
2. Impuesto sobre Sociedades: establecimiento de un tipo mínimo efectivo del 25% sobre los beneficios, eliminar las deducciones e incentivos y establecer un recargo especial en la declaración del Impuesto sobre Sociedades de 2021 equivalente a un mínimo del 50% de los beneficios de ese año.
3. Impuesto sobre Patrimonio, riqueza y grandes fortunas. Establecer un recargo específico, que sea progresivo y se sitúe entre el 1% y el 10%.
4. Aumentar la dotación para la lucha contra el fraude fiscal.

2. Aprovechar la suspensión de las reglas fiscales para aumentar el gasto público

Cumpliendo los plazos previstos, la Comisión Europea acaba de anunciar una reforma de las reglas fiscales a partir del año 2024 que, básicamente, pretende mantener las anteriores limitaciones a la hora de incrementar los presupuestos. Esta política se va a aplicar especialmente en los países con mayor déficit y deuda, por ejemplo en el Estado español. La actual política de dotar el presupuesto por debajo de las posibilidades existentes implica mayores limitaciones para el futuro.

3. Auditoría ciudadana de la deuda

Es necesario realizar una auditoría ciudadana de la deuda pública del conjunto de las instituciones para determinar qué parte se ha generado de manera ilegítima, evitando el pago de esa parte. Este proceso debe ser participado por la ciudadanía, estando obligado el Gobierno a dar toda la información que se le demande para poder analizar al detalle la realidad de cómo se ha generado esa deuda.

4. Equiparar la inversión pública en Salud a la media europea

Como hemos indicado los déficit presupuestarios del Gobierno Vasco en Salud (5,7% del PIB) y del Gobierno de Navarra (6 % del PIB) respecto a la media de la Unión Europea (8%) son muy grandes. Se debería aumentar el presupuesto en Salud el año que viene en un 2% del PIB, lo que equivale a 1.780 y 476 millones de euros.

5. Equiparar la inversión pública en Educación a la media europea

Al igual que ocurre en Salud, el déficit de inversión pública en Educación es enorme respecto a la media europea. En concreto, se debería aumentar el presupuesto para 2023 un 20% en el caso de la CAPV y en un 40% más en Navarra, lo que equivale a 667 y 380 millones de euros de incremento respecto a las cifras que han presentado en el proyecto de presupuestos de 2023.

6. Aumento presupuestario para garantizar el derecho a acceder a una vivienda

Las propuestas de ELA sobre vivienda plantean la necesidad de que se doten los presupuestos en este apartado hasta un 2% del PIB, frente al 0,21% actual en la CAPV y 0,29% en Navarra. Esto supondría un incremento del presupuesto en al menos 1.600 millones de euros en la CAPV y 428 millones en Navarra.

7. Tener unos ingresos garantizados que permitan llevar una vida que merezca la pena ser vivida

Es necesario garantizar unas condiciones de vida dignas a todas las personas. La primera medida debe ser dar marcha atrás en los recortes aplicados en los últimos años en la cuantía de la RGI y RG. Tener unos ingresos garantizados dignos y para todas las personas que los necesiten es un elemento de justicia social que, además, evitaría las situaciones de mayor precariedad y bajos salarios.

Además, ELA exige la retirada de la reforma de la RGI que se está tramitando, para abrir un debate social, en el que el punto de partida debería ser el contenido de la Iniciativa Legislativa Popular contra la pobreza y la exclusión social, presentada por la Carta de Derechos Sociales de Euskal Herria, y que contó con el aval de más de 50.000 firmas. En el caso de Navarra, un primer paso es fijar el SMI con base para el cálculo de la Renta Garantizada.

8. Fondo público para impulsar la transición ecosocial

La política industrial está entregada a los intereses de las grandes empresas, incluidas las de los sectores que más responsabilidad tienen en la crisis climática. Una transición ecosocial justa requiere primar los intereses de la mayoría social respecto a los de empresas como Petronor, Iberdrola o el lobby automovilístico. Por ello, ELA defiende la necesidad de crear un fondo público para la transición ecosocial.

9. Realizar un análisis del presupuesto con enfoque de género mínimamente adecuado

Los presupuestos deberían incorporar un análisis con enfoque de género mínimamente adecuado. ELA demanda que a lo largo de 2023 se haga un análisis riguroso desde esta perspectiva, con participación social, y que los Gobiernos se comprometan a dar respuesta a las necesidades presupuestarias que resulten de dicho análisis.

10. Acordar las condiciones de trabajo del personal al servicio del Gobierno Vasco y Gobierno de Navarra

Las condiciones de trabajo del personal de la Administración pública vasca y navarra deben ser decididas y acordadas en nuestro territorio. Para ello debe existir un compromiso político para respetar el resultado de las mesas de la negociación colectiva del sector público y una voluntad política de llegar a acuerdos en esas mesas.

Análisis de los presupuestos de la CAPV y Navarra para 2023: ¿Qué hay detrás de la propaganda?

31. p