

Presupuestos del Gobierno Vasco de 2023

No se da respuesta a las
necesidades sociales

Noviembre 2022



www.ela.eus

ELA
EUSKAL SINDIKATUA

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Análisis de la política presupuestaria de 2021.....	4
3. Análisis de la política presupuestaria de 2022.....	6
4. Valoración del proyecto de presupuestos 2023.....	8
5. Conclusiones	18
6. Propuestas.....	19

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto de presupuestos del Gobierno Vasco para el año 2023 debería actuar decididamente para ayudar a todas aquellas personas con dificultades, así como garantizar unos servicios públicos de calidad. Máxime cuando este presupuesto llega en una coyuntura llena de incertidumbre en el plano económico, así como como 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; y en segundo lugar, la desaceleración del PIB, que tendrá consecuencias negativas en el medio plazo. En cuanto a la escalada del IPC, esta comenzó en marzo de 2021, alcanzando en diciembre de ese mismo año el 6,5%. A lo largo de 2022, hemos podido ver cifras récord del aumento de precios, aunque es cierto que durante los últimos meses han disminuido ligeramente. Sin embargo, la inflación subyacente continúa en niveles máximos. Las previsiones oficiales para este año y el próximo indican una ligera reducción de la inflación. Sin embargo, seguirá siendo muy superior al objetivo del BCE (de un 2%). Como resultado de esa escalada y la no actualización de los salarios, se está produciendo una pérdida de poder adquisitivo sin precedentes, en particular, en las personas con rentas más bajas.

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 septiembre de este año es muy diferente al del pasado diciembre. Según el último informe de la Comisión Europea de otoño, el PIB en la Zona Euro terminará 2022 con un crecimiento del 3,3%, en la CAPV será del 4,2%, pero la economía se desacelerará en 2023. En la Eurozona hasta el 0,3% y en la CAPV hasta el 2,1% (estimaciones del GV).

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. Los presupuestos de los años previos se han caracterizado por la falta de inversión en sanidad, educación y en otros sectores esenciales. Esto lo pudimos comprobar el año pasado con la liquidación del presupuesto del año 2020. En un contexto donde los ingresos aumentaron muy por encima de lo que se presupuestó, los gastos no apenas aumentaron, lo que permitió finalizar el año con un remanente elevado.

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 las políticas presupuestarias de 2021, 2022 y 2023. Para el año 2021 contamos con la liquidación del presupuesto, por lo que conocemos de manera precisa el gasto e

ingreso real del año. Para 2022, tenemos la previsión de cierre y para 2023, se realizará una valoración del proyecto presentado por el departamento de Economía y Hacienda.

2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE 2021

En el análisis del proyecto de presupuestos de 2021 realizamos una valoración de la política presupuestaria de 2020 llevada a cabo por el Gobierno Vasco. En ella, señalábamos y denunciábamos la propaganda a la que habíamos asistido durante el año, así como que el gasto había crecido muy poco teniendo en cuenta el contexto económico y social.

Ese análisis se realizó con la previsión de cierre que publica anualmente el Gobierno Vasco, una previsión que como es usual, es interesada y no corresponde siempre con la realidad. Sin embargo, un año más tarde, contamos con la liquidación del presupuesto de 2021, ya definitiva, por lo que sí que podemos saber cuál fue el gasto real y el ingreso real de la administración general. A continuación, se señalan las cuestiones más relevantes.

Los ingresos provenientes de recursos y compromisos institucionales aumentaron en 2.213 millones de euros en 2021. El aumento de las aportaciones de las Diputaciones Forales supuso una subida del 12,6%, 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. Los recursos propios también tuvieron un aumento de 189 millones.

Como consecuencia de este aumento, 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. Así, el año 2021 se cerró con ingresos de 13.457 millones de euros (sin contar el MRR), un 8,2% más de lo presupuestado.

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

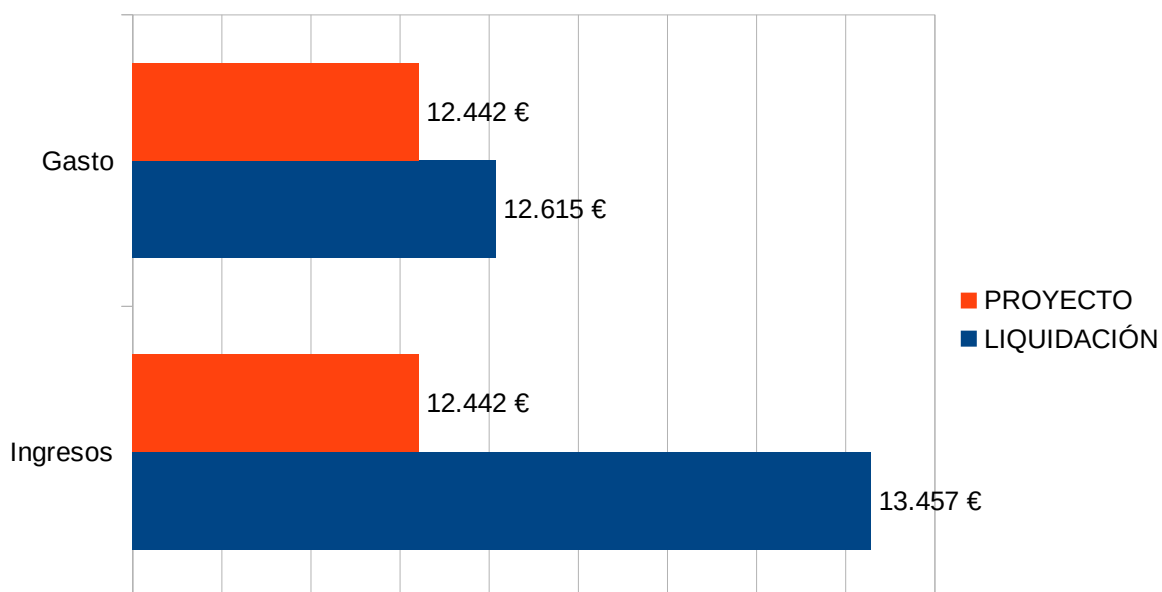
	2021 (proyecto)	2021 (liquidación)	Variación	
Recursos y compromisos institucionales	9.806	12.019	+2.213	+22,6%
Diputaciones Forales	9.619	10.830	+1.211	+12,6%
Relaciones financieras con sector público español	84	970	+886	1.054%
Relaciones financieras con la Unión Europea	102	219	+116	+114,7
Otros (recursos 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	+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 de 2021 y de la liquidación de los presupuestos 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

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 31/12/20210	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. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE 2022

Para la valoración de la política presupuestaria de este año contamos con la previsión de cierre realizada por el departamento de Economía y Hacienda. Como hemos señalado anteriormente, son cifras provisionales, por lo que podrían variar con respecto a la liquidación final.

- **Ingresos**

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.

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 financieras con sector público español	83	280	+197	+239%
Relaciones financieras con la Unión Europea	259	182	-76	-29%
Otros	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	+391
---	---	-----	------

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

- **Gasto**

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)

	Presupuesto	Prev. de cierre	Variación
Educación	3.235	3.375	+4,3%
Sanidad	4.382	4.860	+10,9%
Trabajo y empleo	936	1.086	+16,1%
Igualdad, justicia y políticas sociales	535	515	-3,6%
Otros	4.020	4.092	+1,8%
TOTAL sin MRR	13.108	13.636	+4%

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

Se han presupuestado 292 millones para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia,

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	0	292	+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.

4. VALORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE 2023

4.1. Demasiado optimismo en las previsiones macroeconómicas

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 septiembre 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 ligeramentemayor, del 1,5%.

A la hora de elaborar los presupuestos es fundamental realizar un análisis riguroso y prudente de la situación macro-económica, ya que estos deben responder a la coyuntura del momento. Tal y como sucedió el año anterior, el Departamento de Economía y Hacienda vuelve 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. En lo respectivo al empleo, prevé una disminución de la tasa de paro del 8,8% para este año al 8,3% para el próximo. Ante estas previsiones, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha advertido que las previsiones realizadas por el Gobierno Vasco son bastante optimistas. En lo que respecta al PIB, la AIReF estima un crecimiento para este año del 3,9% y del 1,5% para el siguiente. 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.

Son especialmente preocupantes el PIB en Industria y Energía (la industria y servicios conexos suman entorno 40%-50% del PIB vasco) que pasa del 4,2% (previsiones de marzo 2022) al 0,2% (previsión de septiembre 2022). Aproximadamente se crea empleo con crecimiento del PIB entorno al 1 y el 1,5%, lo que significa que si se ratifican estas previsiones, si no en el primer trimestre de 2023, durante el segundo trimestre habrá claramente destrucción de empleo en la Industria y servicios conexos.

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 salario 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.

Ante las previsiones más prudentes de otros organismos y ante la incertidumbre que provocan estas cuestiones, el Gobierno Vasco siga previendo un crecimiento para este año del 4,2% y un crecimiento del 2,1% por el año 2022, ya que estas desviaciones pueden tener consecuencias en el ajuste de la ejecución del proyecto de presupuestos del año que viene.

4.2. 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.

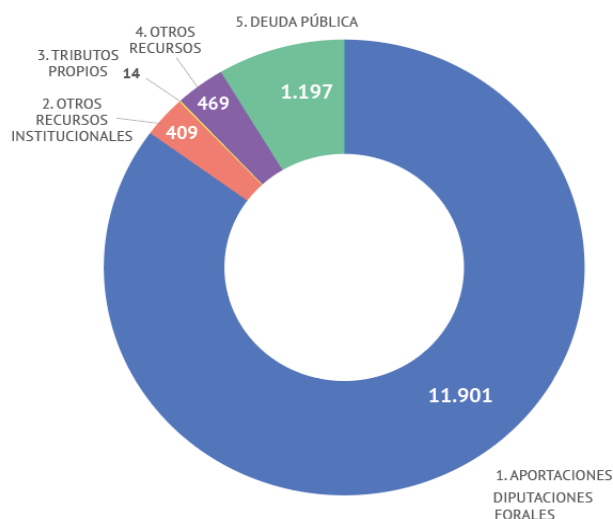
El presupuesto de los ingresos del Gobierno Vasco para 2023 sube hasta los 13.990 millones de euros (sin el MRR), es decir, 1.223 millones más que la previsión de cierre de 2022, lo que supone en términos relativos un aumento del 9,6%. La mayor aportación provendrá de las Diputaciones Forales, exactamente el 85,1%, que en términos nominales son 11.901 millones de euros. Estas aportaciones suben respecto a 2022 en un 3,1%, por el aumento de la recaudación de las Haciendas. Como hemos señalado en el segundo apartado (valoración de la liquidación), 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.

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.

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

	2022 (itxiera aurr.)	2023 (aurrekontua)	Aldakuntza	
Recursos y compromisos institucionales	12.011	12.309	299	2,5%
Diputaciones Forales	11.547	11.901	354	3,1%
Relaciones financieras con sector público español	280	316	36	12,6%
Relaciones financieras con la Unión Europea	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. En lo que respecta a estos fondos, 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.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	391	104	-73,4%
MRR remanente	0	156	

4.3. 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.

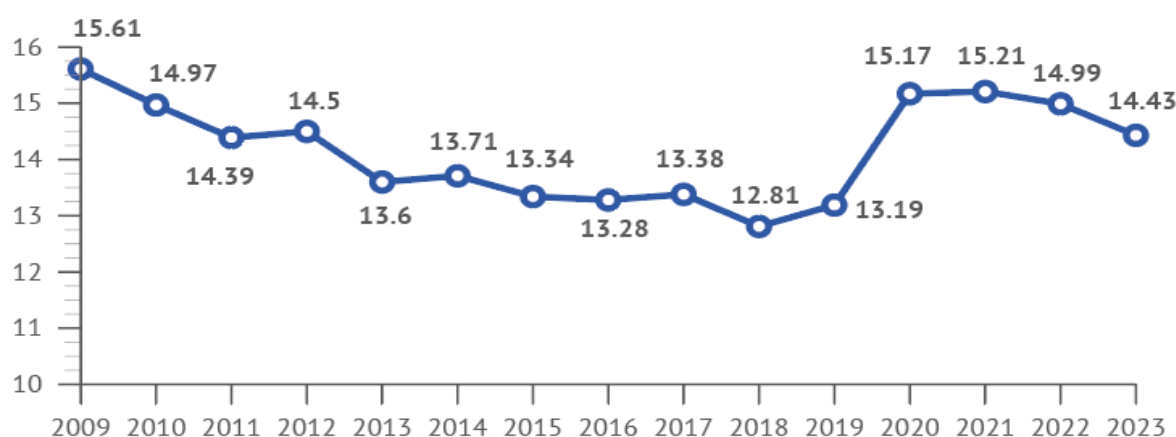
Previsión de cierre de 2022 y proyecto de presupuestos de 2023 (millones de euros)

	2022 (previsión)	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		
(=) TOTAL sin TAV ni Deuda Pública	12.711	12.865	155	+1,2%

Fuente: Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023

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 tener en cuenta 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. Está 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.

4.4. El gasto en salud disminuye respecto al cierre de 2022

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 está 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 ha 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)

	2022 (presupuestado)	2022 (previsión cierre)	2023 (presupuestado sin MRR)
Millones €	4.183	4.860	4.627
Peso Salud/PIB	5,32%	5,73%	%5,19

Fuente: Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023, Eustat

4.5. 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.

Gasto en Educación (millones de euros)

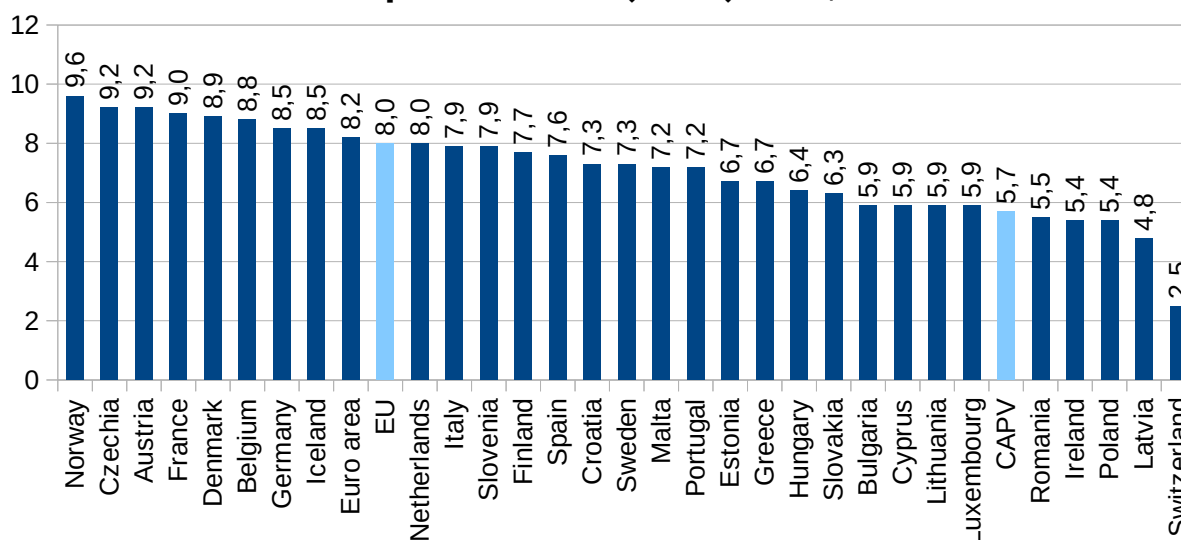
	2022 (presupuestado)	2022 (previsión cierre)	2023 (presupuestado)
Millones €	3.235	3.375	3.407
Peso Educación/PIB	3,86%	3,98%	3,82%

Fuente: Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2022, Eustat

4.6. A la cola de la Unión Europea en salud y educación

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, mientras que la media Europea fue del 8%, más de 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

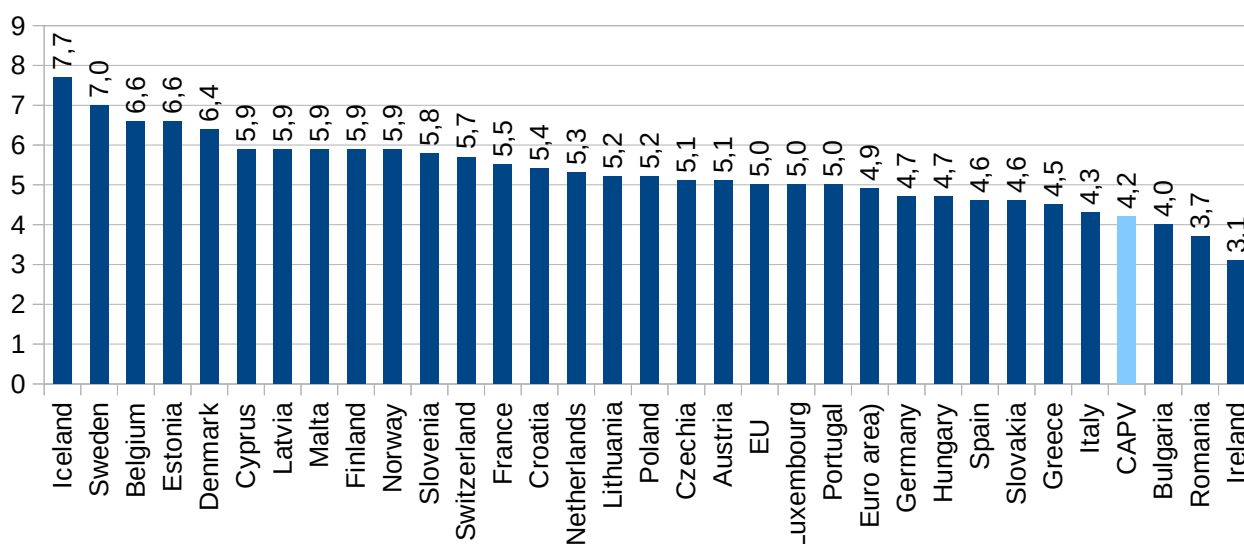


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023, Eurostat, Eustat y Gobierno Vasco

Esta diferencia de más dos puntos respecto a la media europea supondría un incremento en el presupuesto de 2023 de 2.050 millones de euros, lo que aumentaría el presupuesto en salud en más de un 44%. Esta diferencia sería mucho mayor si comparamos con países como Alemania o Francia (alrededor de 2.500 y 3.200 millones de euros más respectivamente). 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.

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, mientras que la media europea fue del 5%. El ratio solo fue peor en Bulgaria, Rumanía e 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 Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023, Eurostat, Eustat y Gobierno Vasco

La diferencia con la media europea supondría destinar alrededor de 677 millones de euros más a Educación, un 20% más de previsto para 2023. 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 millones de euros.

4.7. 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)

	2022 (presupuestado)	2022 (previsión cierre)	2023 (presupuestado)
Millones €	170,7	184	184,1
Peso vivienda/PIB	0,2	0,21	0,21

Fuente: Gobierno Vasco, Proyecto presupuestos Gobierno Vasco 2023

4.8. 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 estas prestaciones 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.

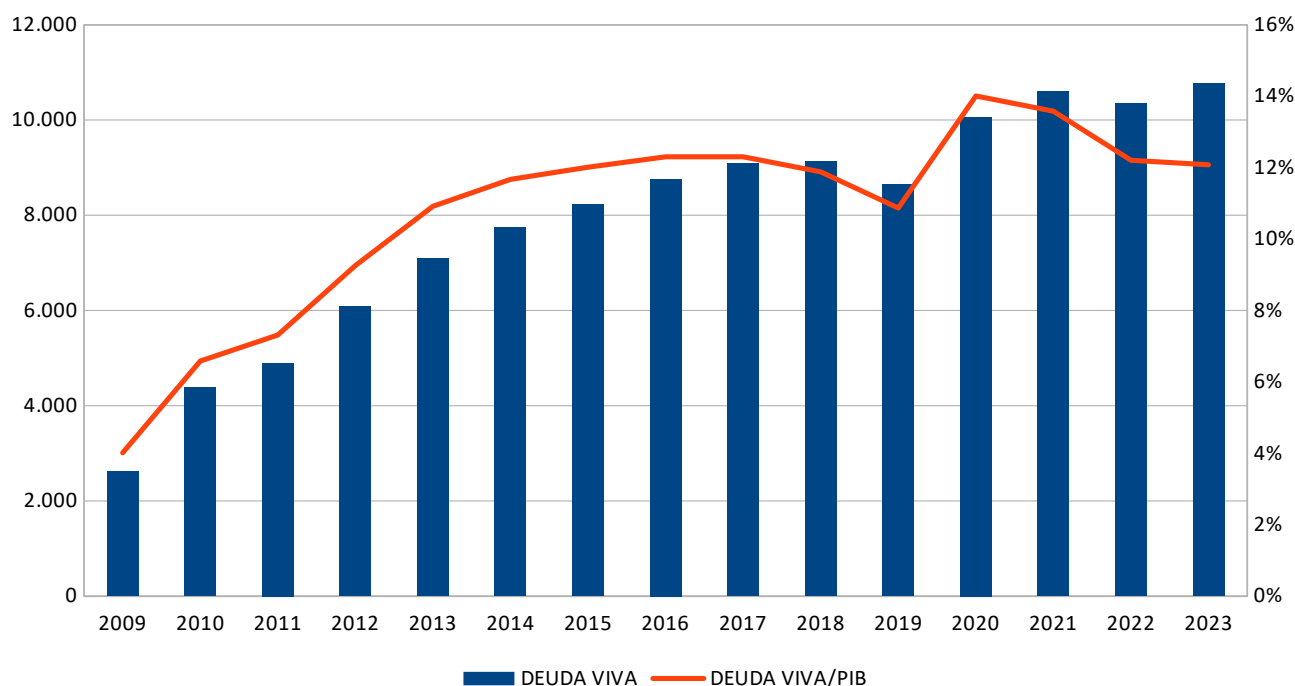
En cuanto a la dotación presupuestaria para las Ayudas de Emergencia Social (AES), su dotación se mantiene como el año pasado, con 41,5 millones de euros. Hay que recordar que esta ayuda no supone un derecho y en el momento que se agota la dotación presupuestaria, los perceptores dejan de recibir dicha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

4.9. 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 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-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

5. CONCLUSIONES

Tal y como hemos podido observar, el proyecto de presupuesto del Gobierno Vasco para 2023 viene 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 el Ejecutivo vasco desarrolle una política de gasto público expansiva. A pesar de disponer de ingresos suficientes para aumentar el gasto público, prefirió en 2021 no hacerlo y finalizar el año contable con superávit.

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, dado que 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.

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, está previsto que las aportaciones de las Diputaciones aumenten 544 millones con respecto a lo presupuestado. No obstante, el ingreso a través de la deuda disminuye 933 millones, un tercio de lo que se había presupuestado. Esto va a provocar una disminución de los ingresos, a la

vez que se prevé un aumento del gasto de 529 millones de euros. De esta manera, se prevé un déficit del 10%. Sin embargo, se trata de una previsión de cierre del año 2022, por lo que hasta julio de 2023 no sabremos la situación final de las cuentas. Además, de abordarse una reforma fiscal, no estaríamos hablando de situaciones de déficit.

El proyecto de presupuestos para el año 2023 sigue en la línea de los años anteriores, con un mínimo aumento del gasto social respecto al cierre de 2022. 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.

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 debería 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.

6. 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 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 millones más de los que se recaudan.

Por eso es necesario revisar y cambiar de arriba 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 las 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 el déficit presupuestario del Gobierno Vasco en Salud (5,7% del PIB) respecto a la media de la Unión Europea (8%) es muy grande. Se debería aumentar el presupuesto en Salud el año que viene en un 2% del PIB, lo que equivale a 1.780 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 un 20% más de lo previsto para 2023, lo que equivale a 667 millones de euros de incremento respecto a las cifras que ha presentado 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. Esto supondría un incremento del presupuesto en al menos 1.600 millones de euros.

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

La primera medida debe ser dar marcha atrás en los recortes aplicados en los últimos años en la cuantía de la RGI en la CAPV. 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.

8. Fondo público para impulsar la transición ecosocial

La política industrial del Gobierno Vasco 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 dotado con 2.300 millones de euros.

9. Realizar un análisis del presupuesto con enfoque de género

Los presupuestos del Gobierno Vasco no incorporan 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 el Gobierno se comprometa 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

Las condiciones de trabajo del personal de la Administración pública vasca 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 vasco y una voluntad política de llegar a acuerdos en esas mesas.



www.ela.eus

ELA
EUSKAL SINDIKATUA