

PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA CAV PARA 2020

Lectura del sindicato LAB

PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA CAV PARA 2020

Antecedentes.

El ejecutivo de Lakua ha dejado muy claro que volver a prorrogar los presupuestos por segundo año consecutivo “no sería un drama”. Efectivamente, no será un drama desde la perspectiva del PNV y sus intereses, puesto que así se han manifestado repetidamente sus portavoces en el gobierno.

Esto indica que Urkullu y su equipo no están dispuestos a ceder ni un centímetro en la negociación presupuestaria, y prefieren seguir gobernando sobre la base de unos presupuestos aprobados hace dos años antes que conceder una oportunidad a un acuerdo de país que ponga los intereses de la mayoría social en el centro de la política.

Hasta la fecha los únicos pactos presupuestarios que el PNV ha aceptado en Lakua han sido “acuerdos de calderilla”. Acuerdos a la baja que únicamente consistían en remover unas pocas partidas cuyo suma apenas suponía un ridículo porcentaje sobre el presupuesto total de gastos.

Esta mezquina actitud demuestra la escasa importancia que el gobierno autonómico y los partidos que lo sostienen conceden a las cuentas elaboradas para el año 2020.

Sin embargo, no cabe duda que los presupuestos son un instrumento clave para planificar la asignación de recursos entre las distintas políticas de gasto en función de los objetivos y prioridades fijadas por el gobierno, así como su financiación.

Por ello es fundamental analizar las cuentas anuales tanto desde el punto de vista del gasto como de los ingresos, aunque esta última vertiente suele estar ausente del debate presupuestario en la CAV ya que la competencia en materia tributaria es de las JJGG.

A pesar de la ralentización económica y la rebaja del Impuesto sobre Sociedades aumentarán los ingresos procedentes de la recaudación fiscal.

La principal fuente de recursos proviene de las aportaciones que realizan las Diputaciones Forales. En concreto, representan el 89% del total de los ingresos y alcanzarán los 10.473 millones de euros, es decir, alrededor de 318 millones más que la previsión para el ejercicio de 2019.

Efectivamente, las aportaciones de las diputaciones crecerán un 3,1%. Pero al depender directamente de la recaudación por los tributos concertados hay dos circunstancias que afectan negativamente a su evolución: la ralentización de la economía y el empleo, y la modificación de algunos impuestos.

Es el caso del Impuesto sobre Sociedades, cuya normativa se reformó en 2018 estableciendo un régimen transitorio para la reducción progresiva de los tipos de gravamen. La mitad de esa rebaja entró en vigor en el periodo impositivo de 2018; y la otra mitad en el ejercicio 2019, pero con efectos fiscales en la recaudación de 2020.

Esta reducción de los tipos de gravamen, sumada a la previsible reducción de los beneficios, se traducirá en una pérdida de 23,6 millones de euros respecto a la recaudación de este año por el Impuesto sobre Sociedades.

A partir del próximo año también aumentará la cuantía exenta sobre premios de determinadas loterías y apuestas en la declaración del IRPF.

Además, el PNV ha anunciado su intención de abordar una nueva reforma fiscal en 2020 y las haciendas forales ya han comenzado a calentar el debate. Rementería se obsesiona por convertir a Bizkaia en refugio fiscal para los gestores de fondos de inversión. Y el resto de diputaciones forales adelantan sus preferencias por rebajar o incluso suprimir los impuestos de Patrimonio y Sucesiones.

En definitiva, todas las propuestas apuntan en la misma dirección: conceder nuevos privilegios fiscales a quienes ya gozan de una situación económica ventajosa, y disfrazar de modernidad y competitividad la vieja política fiscal diseñada para ricos.

Pero el recorte de la emisión de deuda para cumplir con la normativa de estabilidad presupuestaria impide el aumento de los recursos disponibles.

El gobierno calcula que el total de recursos de los que podrá disponer el próximo año será de 11.774 millones de euros. Esto supone 10,1 millones menos respecto al presupuesto para 2019. Esto supone una reducción del 0,1% en términos porcentuales.

Esto se debe a que el incremento de las aportaciones realizadas por las diputaciones se verá neutralizado como consecuencia de una menor utilización del endeudamiento público.

El gobierno justifica la decisión de disminuir la cantidad de deuda emitida alegando un doble motivo:

- Cumplir con la normativa de estabilidad presupuestaria que establece un objetivo de déficit cero para 2020, y además impide el crecimiento del gasto público por encima del 2,9% con respecto al año anterior.
- Reducir el volumen de deuda acumulada para recuperar margen de actuación de cara a hacer frente a futuras recesiones.

La debilidad recaudatoria del sistema impositivo y la falta de soberanía fiscal también condicionan el volumen de ingresos disponibles.

Pero existe una vía para salvar el triple cerco que pretende blindar la austeridad presupuestaria (límite de déficit, regla de gasto y objetivo de deuda): acometer una reforma tributaria para aumentar la recaudación y corregir el sobreesfuerzo fiscal que soporta la clase trabajadora en comparación con los beneficios empresariales y las rentas del capital. Además, esta opción sería compatible con la obtención de mayor margen fiscal para afrontar futuras contingencias derivadas de una posible crisis.

De hecho, la presión fiscal de la CAV es una de las más bajas de la Unión Europea. En concreto, el total de ingresos impositivos (*incluidas las cotizaciones sociales y los impuestos municipales) representa el 31,7% del PIB¹, mientras que la media de la zona euro se sitúa en el 40,2%.

Equiparar la presión fiscal de la CAV con el promedio de la zona euro supondría aumentar la recaudación total de ingresos impositivos en 6.300 millones de euros anuales (incluyendo cotizaciones e impuestos locales), de los cuales aproximadamente 2.800 millones podrían traducirse en aportaciones adicionales a los presupuestos de la CAV. Lógicamente materializar una propuesta de esta magnitud exigiría planificar su desarrollo de forma gradual.

Pero además de la evidente ausencia de voluntad política, existe otra dificultad añadida: las haciendas forales tienen amplia capacidad normativa sobre impuestos indirectos, pero no así sobre impuestos indirectos y sobre el régimen económico de la Seguridad Social.

Esto significa que dos tercios de la recaudación impositiva total procede de figuras tributarias cuya regulación está en manos del Estado.

¹ El último dato disponible corresponde al año 2017. Consultar el documento “La fiscalidad en Hego Euskal Herria”, LAB (2019).

En todo caso, algunos estudios comparativos realizados con el fin de fomentar estrategias de competencia fiscal, y así reducir la recaudación de ingresos públicos, sitúan a los tres territorios de la CAV (junto con la Comunidad de Madrid) entre los más “competitivos y atractivos” del Estado en materia de fiscalidad.

Los presupuestos para 2020 no corrigen la pérdida de peso y protagonismo del gasto autonómico en la economía.

Ya hemos mencionado anteriormente que el presupuesto global para el próximo año prácticamente se mantiene, presentando una reducción del 0,1%.

Por tanto, el gasto presupuestario permanece congelado en un contexto económico que pese a la ralentización prevé un crecimiento del PIB del 3,7% en términos nominales (crecimiento real del 2% si descontamos la variación de precios).

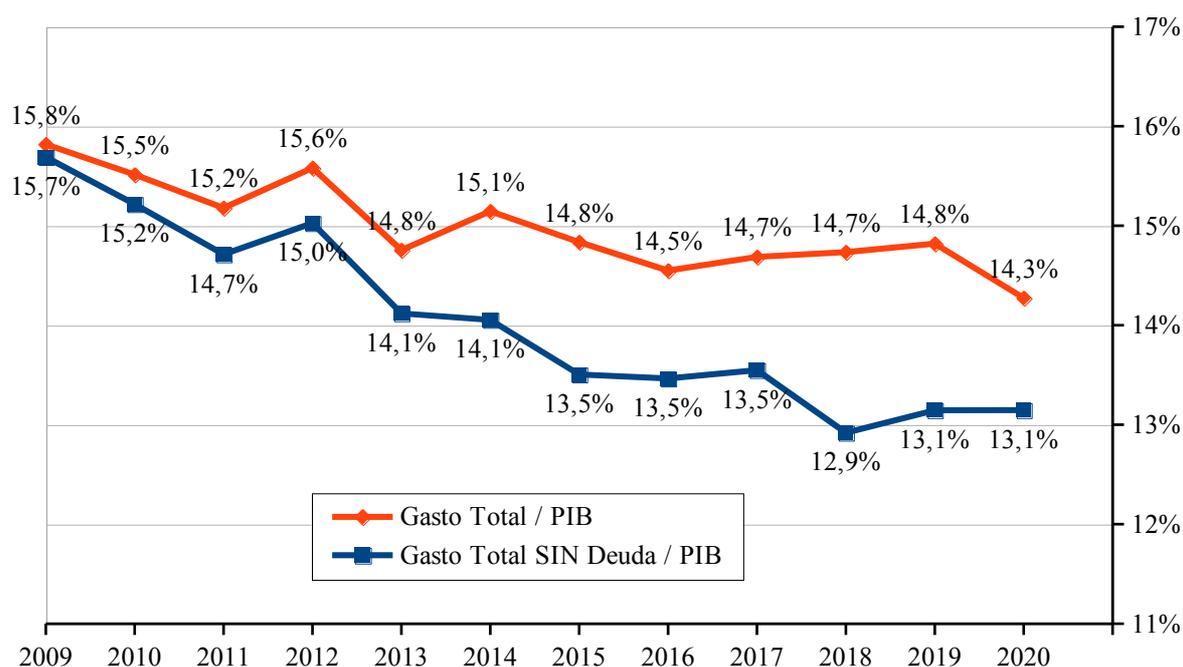
Esta evolución tan poco sincronizada de los presupuestos con respecto a la economía hace que se reduzca el peso el gasto público sobre el PIB, y con ello se ahonda también la pérdida de capacidad del gobierno vasco para intervenir en la economía.

Así, el gasto presupuestado para 2020 representará el 14,3% del PIB, es decir, el nivel más bajo desde que Iñigo Urkullu fue nombrado lehendakari y muy lejos del 15,8% alcanzado en 2009.

También es cierto que en 2020 se prevé disminuir en 401 millones de euros el gasto dedicado al pago de intereses y a la amortización de la deuda.

Pese a ello, el presupuesto operativo que quedará disponible para destinarlo a políticas públicas (después de descontar el gasto por operaciones financieras) crecerá un 2,8%. Casi un punto porcentual menos que la economía (3,7%).

Proyectos para 2019 y 2020 comparados con liquidaciones de años anteriores



Fuente: elaborado por LAB en base a datos del Gobierno Vasco y Eustat.

El esfuerzo económico en gasto social continúa en caída libre.

La clasificación funcional del presupuesto agrupa las partidas por programa de gasto, y esto permite identificar a que finalidad se destinan.

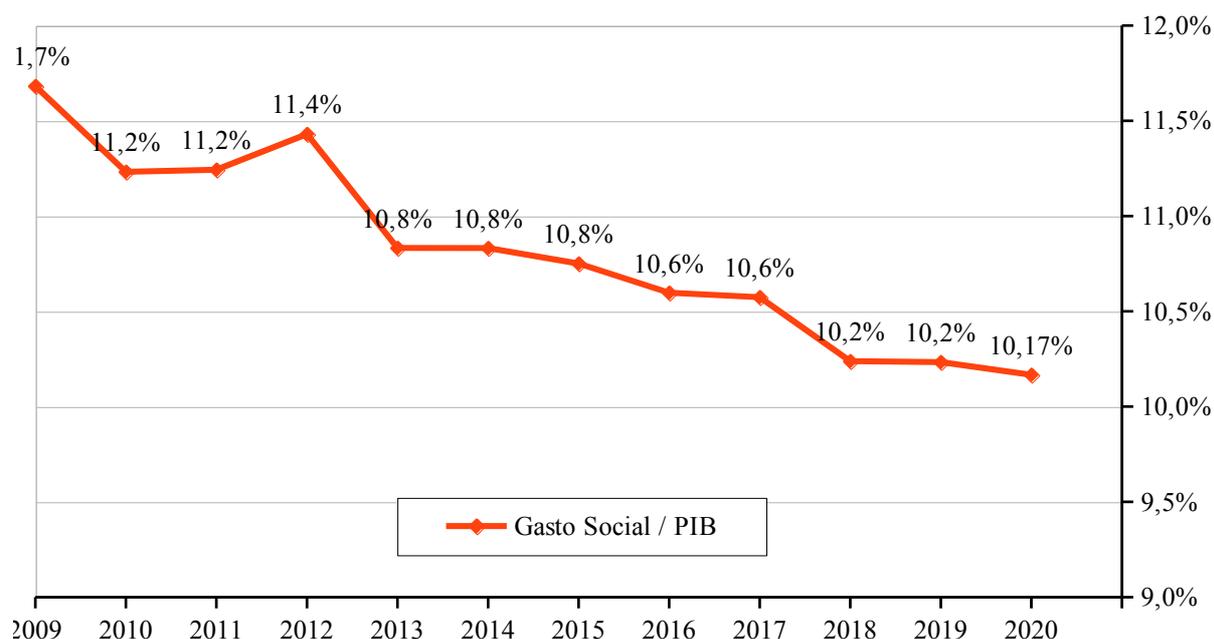
Siguiendo esta clasificación se considera que el gasto de carácter social incluye todas aquellas partidas destinadas a las siguientes políticas: Seguridad y Protección Social, Promoción Social, Sanidad, Educación, Vivienda y Urbanismo, Bienestar Comunitario, Cultura, Otros Servicios Comunitarios, y Promoción del Euskera.

En 2020 el gobierno prevé destinar a dichas políticas de gasto social 8.386,2 millones de euros, una cifra que equivale al 77,3% del presupuesto disponible después de descontar el coste de la carga financiera (intereses y amortización de deuda). Esto supone un retroceso con respecto al proyecto presupuestario para 2019 que destinaba un 77,9% del gasto disponible a políticas sociales.

Hasta aquí la comparación de los dos últimos proyectos de presupuesto. Pero con datos de liquidaciones presupuestarias comprobamos que en 2015 el gasto social realmente ejecutado llegó a representar el 79,6% del presupuesto disponible (sin deuda pública), mostrando desde entonces un clara tendencia descendente.

Asimismo, si calculamos el nivel de esfuerzo económico dedicado a gastos sociales en proporción a la riqueza generada en la CAV (en términos de PIB) se observa un constante e ininterrumpido proceso de involución desde comienzos de la última gran recesión. Ni siquiera el traspaso de la política activa de empleo en 2011 y de otras competencias menores en 2012 (valoradas todas ellas en un total de 479 millones) ha evitado la caída del esfuerzo realizado por el gobierno vasco en gasto social.

Gasto social del Gobierno Vasco en proporción al PIB y su evolución



Fuente: elaborado por LAB en base a datos del Gobierno Vasco y Eustat.

Las políticas del gobierno no garantizan un crecimiento inclusivo ni medidas redistributivas eficaces.

En la Memoria Explicativa de los presupuestos el gobierno reconoce que el crecimiento por sí sólo no implica bienestar. También habla de la necesidad de combinar la generación de renta y redistribución a través de prestaciones económicas y ayudas. Incluso se permite elogiar las señas de identidad de lo que denomina el “modelo vasco de bienestar”.

A este respecto en primer lugar cabe señalar que según Eustat más del 60% del gasto en protección social² realizado en la CAV corre a cargo del Sistema de la Seguridad Social y la Administración del Estado. Y casi un tercio del gasto total en protección social (32,6%) es competencia de las administraciones vascas (gobierno, diputaciones y administraciones locales). El 7% restante lo realizan instituciones privadas.

A la vista del reparto competencial en materia de protección social entre diferentes niveles institucionales parece un tanto exagerado hablar de “modelo vasco”.

Por otro lado, según la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) recientemente publicada por el gobierno vasco, las desigualdades económicas han continuado agravándose a pesar de la recuperación económica iniciada en 2014.

Concretamente, en el año 2008 el 10% de la población con mayores ingresos obtenía una renta media 5,2 veces superior a la del 10% de la población con los ingresos más bajos; hoy en cambio es 6,1 veces mayor.

La encuesta hace referencia a la renta neta disponible, es decir, después de pagar impuestos y recibir prestaciones sociales. Por tanto, queda demostrado que impacto redistributivo de las políticas públicas es tan débil que resulta insuficiente para corregir las desigualdades que generan el sistema productivo y el mercado.

Aumenta la pobreza y el gobierno recorta las prestaciones para asistencia social.

Sin competencias en seguridad social y protección por desempleo, que son materia reservada en exclusiva al Estado, la asistencia social se convierte en uno de los escasos ámbitos donde el gobierno vasco puede volcar su acción protectora. Lógicamente la asistencia social tiene un carácter puramente subsidiario en la medida en que su misión consiste en proteger aquellas situaciones de necesidad que no quedan cubiertas con las prestaciones de la Seguridad Social.

En este ámbito de la asistencial social la CAV ha desarrollado el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como última red de protección frente a la pobreza y la exclusión social. El sistema contempla tres tipos de prestaciones: Renta de Garantía de Ingresos (RGI), Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) y Ayudas de Emergencia Social (AES).

2 La definición de protección social (metodología SEEPROS) incluye ocho funciones de gasto clasificado según su finalidad: atención sanitaria, invalidez, vejez, supervivientes, familia, desempleo, vivienda y exclusión social.

El gobierno vasco presenta la Renta de Garantía de Ingresos como una de las señas de identidad del llamado “estado de bienestar de Euskadi”. Sin embargo, este sistema asistencial de prestaciones presenta importantes déficits.

Así lo demuestra el informe de impacto que ha elaborado el propio Departamento de Empleo y Políticas Sociales³:

- En la CAV hay más de 197.000 personas afectadas por la pobreza real o en situaciones que dan derecho a acceder al sistema de garantía de ingresos. El 30,7% de este colectivo no es atendido por el sistema y no accede a sus prestaciones, lo que supone dejar abandonadas a 60.600 personas.
- En 2012 la falta de cobertura afectó al 27,4% de la población en riesgo de pobreza real, es decir, unas 50.313 personas. Desde entonces la proporción de personas desatendidas no ha dejado de aumentar.
- Más de la mitad (el 51,5%) de las personas que acceden a las prestaciones del sistema de garantía de ingresos no salen de la pobreza, lo que supone un prueba irrefutable de su limitada capacidad para superar la pobreza. Este porcentaje también ha aumentado con respecto a la situación de 2012, año en que el porcentaje de *fracasos* fue del 48,3%.

Todo esto no es casualidad. La ley de presupuestos para 2012 aprobó un recorte del 7% en la cuantía de la RGI. Este recorte nunca fue corregido, tampoco con el cambio de gobierno. Además, en 2017 la cuantía de la RGI quedó definitivamente desvinculada del salario mínimo al no aplicarse el incremento del 8% aprobado para la revalorización del SMI.

Como consecuencia la cuantía actual de la RGI ha quedado establecida en 667,05 euros mensuales, una cantidad claramente inferior al umbral de pobreza situado en 895,63 euros según los calculados del Departamento de Empleo.

Por otro lado, la Oficina del Ararteko ha denunciado la aplicación restrictiva y discrecional de los criterios exigidos para acceder al cobro de dicha prestación.

A pesar de ello, el gobierno del PNV y PSE prepara nuevos recortes legales y presupuestarios para 2020. Estos recortes de momento se traducen en una reducción del 4,4% en las partidas destinadas al pago de la RGI y de la Prestación Complementaria de Vivienda, lo que supone 20,5 millones menos que el importe consignado en el proyecto de presupuestos para 2019.

3 Encuesta de Necesidades Sociales (EPDS-2018).

Mientras tanto, los indicadores de pobreza advierten de un empeoramiento de la situación, no sólo con respecto a 2008 sino también en lo que vamos de legislatura.

Indicadores de riesgo de pobreza y exclusión en la CAV.

(Nº de personas)	2008	2016	2018	2016-2018	2008-2018
Pobreza y exclusión (AROPE)	385.087	440.823	446.695	+1,3%	+16,0%
Riesgo de pobreza relativa	318.161	350.668	382.316	+9,0%	+20,2%
Riesgo de pobreza grave	66.540	104.177	109.735	+5,3%	+64,9%

Fuente: Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

Este retroceso y las medidas de recorte anunciadas dejan en muy mal lugar al gobierno de Urkullu, que se comprometió a reducir la pobreza un 20% en cuatro años de acuerdo con la Agenda de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

El esfuerzo económico en Educación continúa disminuyendo.

El presupuesto destinado a política educativa para 2020 es de 2.808,9 millones de euros, lo que supone un 2,4% más que la cantidad inicialmente proyectada para 2019. Sin embargo, este porcentaje está por debajo del aumento del 3,7% que registra el presupuesto disponible para el conjunto de políticas públicas (una vez descontada la carga financiera que supone la deuda).

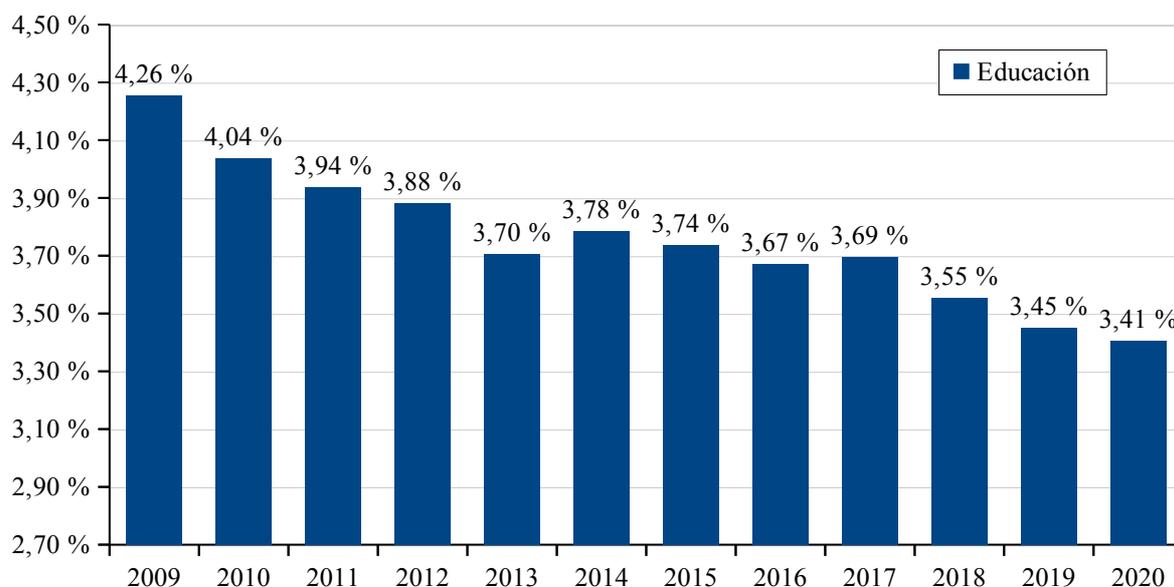
Según las previsiones del gobierno el gasto autonómico en Educación representaría el 3,41% del PIB en 2020. De manera que el esfuerzo del gobierno vasco en política educativa medido como porcentaje del PIB continuará disminuyendo, y el próximo año este indicador alcanzará su nivel más bajo desde 2006.

En la Unión Europea⁴ el porcentaje de PIB destinado a gasto público en Educación alcanza una media del 4,6%. Y a pesar de que el gasto realizado por el gobierno vasco representa aproximadamente el 96% del gasto público total en esta materia, es evidente que esfuerzo de Lakua en Educación está muy alejado de los estándares europeos. En realidad tan sólo hay dos estados miembro de la UE que registran un nivel de esfuerzo menor que la CAV: Rumanía e Irlanda.

4 Gasto público por función en la UE en 2017, Eurostat.

Evidentemente todo esto repercute negativamente en el papel que debe cumplir la enseñanza pública para compensar el efecto discriminatorio de las disparidades socioeconómicas en el acceso al conocimiento, y en última instancia garantizar la igualdad de oportunidades y avances efectivos hacia una mayor equidad social.

Gasto autonómico en Educación como porcentaje del PIB



NOTA: Datos de ejecución presupuestaria hasta 2018 y proyectos presupuestarios para los años 2019 y 2020.
Fuente: elaborado por LAB en base a datos del Gobierno Vasco y Eustat.

El gasto público de la CAV en Salud está en la cola de Europa, en términos PIB.

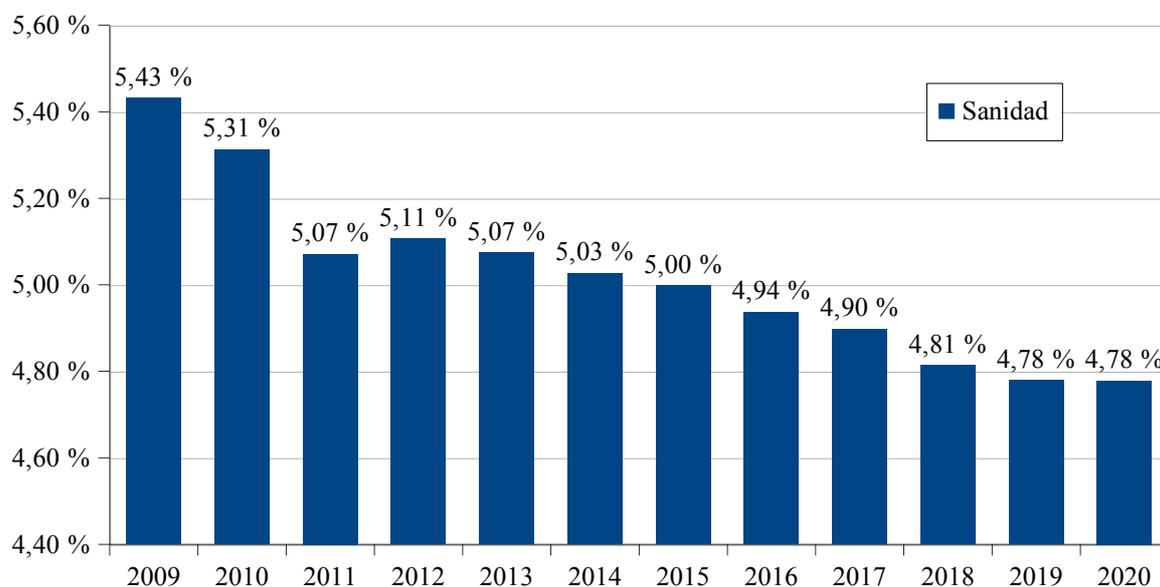
Las partidas destinadas a política sanitaria tienen consignado un crédito total de 3.941,5 millones de euros, es decir un 3,7% más que en el proyecto presentado para 2019.

Este incremento permitirá mantener el peso que en 2019 tenía presupuestado el gasto en Salud con respecto al resto de políticas públicas. Sin embargo, será insuficiente para corregir el continuo retroceso que viene soportando el gasto sanitario en términos de PIB.

Este indicador de esfuerzo refleja que parte de la riqueza generada (PIB) se invierte programas de salud pública, y según los datos de liquidación presupuestaria durante los últimos años ha seguido una preocupante tendencia descendente.

En 2020 el gasto de Lakua dedicado a Sanidad representará el 4,78% del PIB, su cota más baja desde 2008. Mientras que en la Unión Europea el gasto público en Salud representa el 7% del PIB⁵.

Gasto autonómico en Sanidad como porcentaje del PIB



NOTA: Datos de ejecución presupuestaria hasta 2018 y proyectos presupuestarios para los años 2019 y 2020.
Fuente: elaborado por LAB en base a datos del Gobierno Vasco y Eustat.

El grueso del gasto público en Salud es responsabilidad de la administración autonómica, que financia más del 92% del gasto total. Por tanto, aún considerando el gasto público total, es evidente que la CAV ocupa una posición de cola en comparación con el esfuerzo económico realizado en Salud por la mayoría de los estados miembro de la UE y muy por debajo de los países de nuestro entorno.

Gasto público en Salud como porcentaje del PIB (2017) - Eurostat

UE-28	E. español	E. francés	Italia	Alemania	Reino Unido
7,0%	6,0%	8,0%	6,8%	7,1%	7,4%

En este sentido, señalar que el presupuesto para 2020 no recoge ningún compromiso que permita revertir la situación actual.

⁵ Gasto público por función en la UE en 2017, Eurostat.