

INFORME DE INSTITUCIÓN FUTURO

COMENTARIO CRÍTICO A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA 2021

DICIEMBRE DE 2020



INSTITUCIÓN
FUTURO
THINK TANK
INDEPENDIENTE

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluso la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

© Institución Futuro
Carretera Pamplona 1,
Edificio AIN 31191
Cordovilla (Navarra)
T 948 337 900
info@ifuturo.org
<http://www.ifuturo.org>

Título: Comentario crítico a los Presupuestos Generales de Navarra 2021

Cubierta: <https://pixabay.com/>

1ª Edición: diciembre de 2020

Índice

Resumen ejecutivo	3
Introducción	7
1. ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA 2021	9
1.1. GASTOS E INGRESOS POR CAPÍTULO	12
1.2. GASTOS POR DEPARTAMENTOS	25
2. CONCLUSIONES	32

Gráficos

Gráfico 1. Gasto por capítulos: comparación PGN 2020 y Anteproyecto PGN 2021	3 y 13
Gráfico 2. Cuadro macroeconómico de Navarra 2020-2023	10
Gráfico 3. Evolución de gasto de personal en los Presupuestos Generales de Navarra	13
Gráfico 4. Funcionarios por cada 1.000 habitantes por CCAA	14
Gráfico 5. Evolución inversiones reales PGN	16
Gráfico 6. Evolución del presupuesto no financiero	18
Gráfico 7. Presupuesto no financiero y financiero	19
Gráfico 8. Total ingresos. Presupuestos Generales de Navarra 2021, 2022 y 2023	19
Gráfico 9. Previsión de la ejecución de ingresos por capítulos económicos	20
Gráfico 10. Ejecución del presupuesto 2020. Ingresos previstos capítulo 1 y 2 año 2020 (en miles de euros)	21
Gráfico 11. Recaudación líquida a octubre de 2020	22
Gráfico 12. Deuda pública (en millones de euros) y per cápita en Navarra. Desde 2012 hasta 2019 y previsión para 2020 2021	24
Gráfico 13. Gastos por departamentos PGN 2020 y 2021	25
Gráfico 14. Explicación de gasto por departamentos, 2020 y 2021	26 y 27

Resumen ejecutivo

Los Presupuestos Generales de Navarra para 2021 se enmarcan en una crisis económica sin precedentes provocada por la COVID-19 y las restricciones a la actividad y a la movilidad. En este contexto, el Gobierno de Navarra ha llegado a un acuerdo de compromisos presupuestarios con el grupo parlamentario EH-Bildu que asegura que el Proyecto de Ley vaya a salir adelante en el Parlamento en la votación que previsiblemente se realizará el 23 de diciembre. Hubiera sido el momento idóneo de grandes acuerdos y grandes políticas, que marcaran no solo el inicio del nuevo futuro de Navarra post-pandemia, sino que enviaran a la sociedad navarra, tan castigada por la COVID, un mensaje de unidad y de apuesta conjunta y moderada por el bien común, pero no ha sido así.

Institución Futuro ha analizado detalladamente el Anteproyecto de PGN 2021, con una cifra total de 4.870,5 millones de euros (+6,49% respecto a 2020) y un techo de gasto no financiero de 4.481,4 millones.

Gráfico 1. Gasto por capítulos: comparación PGN 2020 y Anteproyecto PGN 2021

	PGN 2020	% sobre total	Anteproyecto PGN 2021	% sobre total	% variación
1. Gastos de personal	1.466.766.421 €	32,07	1.535.216.857 €	31,52	4,67
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	728.705.104 €	15,93	812.174.542 €	16,68	11,45
3. Gastos financieros	68.553.613 €	1,50	61.780.199 €	1,27	-9,88
4. Transferencias corrientes	1.662.337.046 €	36,34	1.708.813.889 €	35,08	2,80
5. Fondo de contingencia	3.938.248 €	0,09	21.049.207 €	0,43	434,48
6. Inversiones reales	150.547.369 €	3,29	169.869.089 €	3,49	12,83
7. Transferencias de capital	175.720.222 €	3,84	172.535.254 €	3,54	-1,81
GASTO NO FINANCIERO	4.256.568.023 €	93,06	4.481.439.037 €	92,01	5,28
8. Activos financieros	27.293.595 €	0,60	27.463.880 €	0,56	0,62
9. Pasivos financieros	289.936.410 €	6,34	361.617.461 €	7,42	24,72
GASTO FINANCIERO	317.230.005 €	6,94	389.081.341 €	7,98	22,65
TOTAL	4.573.798.028 €	100	4.870.520.378 €	100	6,49

Fuente: Elaboración de Institución Futuro a partir de "Presupuestos y cuentas ejercicio 2020" de Gobierno de Navarra y Nota de prensa, de 04/11/2020, Gobierno de Navarra: "El Gobierno de Navarra aprueba su anteproyecto de Presupuestos con la reactivación económica como gran objetivo".

Institución Futuro considera que estos presupuestos, continuistas y optimistas en cuanto a la previsión de ingresos, **no van a ayudar a que Navarra salga de la crisis**. No se encuentran medidas que vayan a ayudar a recuperar el empleo privado perdido o a mejorar la competitividad de la región. Por el contrario, sí que se observa un crecimiento continuado de los gastos, sin priorizar los mismos. No puede esperarse que los futuros ingresos que lleguen de la Unión Europea a lo largo de 2021 sean los que nos financien los imprescindibles proyectos transversales necesarios para elevar el crecimiento económico y la competitividad de la economía y el empleo. Estos deben estar reflejados en el Presupuesto y priorizarse respecto todos aquellos que no lo son.

Navarra tiene la necesidad de acometer un proceso de consolidación fiscal, que no debe hacerse por la vía del incremento de los impuestos, puesto que perjudicaría el crecimiento de la actividad y del empleo, sino mediante la **mejora de la eficiencia en el gasto público**. En el actual contexto económico, dadas las múltiples necesidades que tiene que cubrir la política presupuestaria y la insuficiencia de los recursos presentes y futuros para la financiación de éstas, resulta prioritario conocer si los niveles de bienestar de nuestra sociedad se pueden alcanzar con una menor utilización de los recursos públicos (con el consiguiente menor endeudamiento), o si el uso de los mismos puede mejorar las prestaciones actuales. Este es un debate que debe centrar la atención pública, pudiendo ser considerado una de las prioridades de política económica.

Se incluyen a continuación las principales reflexiones sobre el Anteproyecto de Presupuestos Generales de Navarra 2021:

- La **cifra de ingresos tributarios** estimada por el Gobierno está **sobrevalorada**. Por una parte, las estimaciones del cuadro macroeconómico se realizaron en agosto de 2020, cuando la segunda ola de la pandemia aún no había azotado a Navarra de la manera en que lo ha hecho en otoño, con lo que la previsión del cierre del ejercicio entendemos debería ajustarse a la baja. Por otra parte, la previsión de recaudación tributaria, con las previsiones del Gobierno de Navarra, están 3 puntos porcentuales por encima de la estimación de crecimiento para 2021 (7,3%), por lo que estimamos que la cifra de ingresos tributarios, por este desfase, está sobrevalorada en al menos 100 millones de euros.
- El optimismo en las previsiones de ingresos, en un momento de enorme incertidumbre, exige **que se sea extremadamente prudente con los**

gastos presupuestados. Se va a tener que financiar con deuda que va a alcanzar máximos históricos. Este año, se justifica, pero no debiera aumentarse más de lo necesario. A partir de 2022 habrá que realizar esfuerzos para lograr superávit, a poder ser sin subir impuestos, para ir reduciéndola.

- Los **PGN 2021 no incluyen como ingreso** los previsibles fondos europeos que vayan a llegar a Navarra a través del **Next Generation EU**. Desde el think tank estamos totalmente de acuerdo con la prudencia de no contar de antemano con dichos ingresos por la inseguridad de que lleguen a lo largo del año. Es fundamental apostar por nuevos proyectos transversales, público-privados, que sean tractores para el cambio de la economía navarra. Esas partidas debieran estar ya recogidas en el proyecto, sin esperar a ser aprobados por la Unión Europea y su realización dependa de la llegada de dichos fondos.
- El Proyecto de Ley Foral contiene en su Artículo 5, referente a las ampliaciones de crédito, una **cantidad excesiva de partidas ampliables**, muchas de ellas sin asignación económica en el Presupuesto.
- A pesar de que **los PGN 2021** se han anunciado como expansivos para ayudar a recuperar la economía, éstos **resultan continuistas respecto a los de años anteriores**. No hay partidas nuevas importantes orientadas al crecimiento y la creación de empleo y las partidas incluidas en el Plan reactivar Navarra –que supone la importante cifra de 507 millones de euros- no son nuevas, la mayoría de ellas ya estaban previstas antes de que llegase la crisis de la pandemia. El aumento del gasto, por sí mismo, no es garantía de que se vaya a recuperar la economía.
- De hecho, a pesar del incremento de gasto, a 31 de diciembre de 2021, la economía navarra no habrá recuperado ni el PIB ni el empleo de finales de 2019.
- **Se desaprovecha una nueva oportunidad de realizar reformas estructurales, como la fiscal.** Para 2021 se incluyen pocos cambios en esta área que no resuelven uno de los principales problemas de Navarra: su elevada fiscalidad. La manera de incrementar la recaudación tributaria en este momento pasa por recuperar la actividad económica perdida, y una presión fiscal alta hace que dicha recuperación requiera más tiempo. Navarra debiera eliminar algunos tributos como el de Patrimonio (ningún otro país de nuestro entorno lo contempla) y reducir de forma significativa IRPF o Sociedades.

- Es un **buen objetivo** de la Hacienda navarra **incrementar la dotación** respecto a años anteriores para el **Plan de lucha contra el fraude fiscal**, la economía sumergida y el empleo no declarado. Resulta más efectivo y justo incrementar los ingresos por esta vía que por la de aumento de la tributación.
- **No se detecta un apoyo decidido a la empresa privada** ni se observan políticas que impulsen el rol de la empresa como creadora de riqueza, más allá del papel financiador de la misma a través de impuestos. En este sentido, Institución Futuro se posiciona en contra de la Ley aprobada recientemente en el Parlamento de Navarra que penaliza a las empresas que se deslocalicen o reduzcan significativamente su actividad. Este tipo de actuaciones no ayudan a atraer inversión en un momento en el que la creación de empleo debería ser prioritaria.
- **Se echan en falta medidas orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración pública mediante la monitorización del gasto.** Ahora toca priorizar el gasto en el mantenimiento de la salud y de la actividad económica, por lo que el incremento se debiera focalizar en poder gestionar mejor la crisis para familias y empresas y habrían de corregirse gastos no imprescindibles.
- El esfuerzo que se pretende hacer con el plan de modernización y digitalización de la Administración pública **no se ve reflejado en una reducción significativa ni en el gasto de personal** ni en el gasto corriente. El gasto de personal supone el 31,5% de todo el presupuesto y va aumentando todos los años, lo que supone adquirir un compromiso estructura a futuro. A esto se suma la prevista subida del 0,9% del salario del personal público, lo que contrasta con la pérdida de empleos que se está produciendo en el sector privado.
- Tanto gasto corriente hace que el capítulo 6, referido a **inversiones reales, apenas alcanza los 170 millones de euros** (un 3,49% sobre el total de los PGN), cuando debiera ser clave, junto con los fondos europeos, para la recuperación y la mejora de la competitividad de Navarra.

Introducción

Los Presupuestos Generales de Navarra para 2021 se enmarcan en una crisis económica sin precedentes provocada por la COVID-19 y las restricciones a la actividad y a la movilidad.

Por tanto, tendrían que haber sido unos Presupuestos de Navarra (para 2021 y los dos ejercicios siguientes) enmarcados en una verdadera estrategia económica que contemplase, explícita y cuantitativamente, los siguientes conceptos:

- a) Las necesidades derivadas directamente del impacto de la COVID-19, especialmente en los campos del gasto sanitario, sociosanitario, y educativo con carácter extraordinario y transitorio.
- b) Las medidas de reactivación y recuperación económica específicas, para recuperar en el más breve plazo posible el PIB y empleo de Navarra pre-COVID.
- c) Las medidas de transformación de la economía vinculadas a las estrategias de Next Generation y Connecting Europe, para reenfocar e impulsar la nueva economía en Navarra y, con ella, el empleo de calidad.

El hecho de que a la fecha de tramitación del PGN 2021 no se conozcan las partidas económicas que puede gestionar directamente Navarra correspondientes a los apartados de Recuperación y Transformación de la Economía no es obstáculo para su identificación y cuantificación.

Por tanto, siendo el PGN 2021 un Presupuesto que tendría que haber tenido un enfoque estratégico, se ha limitado de nuevo a ser un Presupuesto de Gasto incremental (+6,5%), basado en un supuesto crecimiento de Ingresos por vía tributaria (+10%) que deberá pagar de su bolsillo toda la sociedad navarra sin saber qué efecto tiene sobre estos grandes objetivos.

El artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos en sus Presupuestos.

Debido a la pandemia que está sufriendo el mundo entero por la COVID-19 y la crisis sanitaria, económica y social que está suponiendo desde principios de este año 2020, la Comisión Europea y el Consejo Europeo aprobaron en marzo de 2020 activar la cláusula general de salvaguarda. Dicha activación permite a los estados miembros de la Unión Europea posponer y dejar en suspenso la senda de consolidación fiscal fijada con anterioridad a la crisis.

En el mes de septiembre se comunicó que la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se mantendrá activa en 2021. Como consecuencia de esta decisión el Gobierno de España, en Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2020 ha decidido suspender la aplicación de las reglas fiscales en 2020 y 2021 como medida extraordinaria para hacer frente a la crisis de la COVID-19, lo que supone la anulación de la actual senda de estabilidad y la no aprobación de nuevos objetivos de estabilidad.

Esta decisión no implica renunciar a una gestión extremadamente prudente y responsable y por ello fija unas tasas de referencia del déficit, que servirán de guía y permitirán el funcionamiento presupuestario ordinario de ambos ejercicios. En base a todo ello, mediante Acuerdo de la Comisión Coordinadora del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, de 6 de octubre de 2020, se acuerdan las Referencias de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para 2020 y 2021 en los siguientes términos:

1. Autorización de un déficit de 2,6% del PIB y del 2,2% para los ejercicios 2020 y 2021.
2. La Deuda Pública en referencia al PIB podrá alcanzar el 19,6% y el 19,9% en los ejercicios 2020 y 2021 respectivamente.

Aunque se haya interrumpido el cumplimiento de las normas fiscales en 2020 y 2021, en 2022, Europa volverá a exigir el cumplimiento de nuestras cuentas públicas al proceso de consolidación presupuestaria que proyecte una senda creíble de reducción de déficits fiscales, previéndose, además, el efecto palanca que sobre el crecimiento económico y la recaudación fiscal deberá tener los planes Next Generation y Connecting Europe.

1. ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA 2021

El Anteproyecto de los PGN incluye unos cambios fiscales (no muchos este año) que comenzarán a tener efecto a partir del 1 de enero de 2021, con lo que se reflejan en los ingresos.

Las medidas afectan a IRPF, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales, Tributos sobre el Juego, Ley Foral General Tributaria, Régimen Fiscal de Fundaciones y Régimen Fiscal de Cooperativas.

Destaca la exención del pago para autónomos y pymes del Impuesto sobre Actividades Económicas y la supresión de la tributación por módulos y su sustitución por un régimen de estimación directa especial, con la consiguiente complicación administrativa para un importante número de pequeños negocios.

Se han reducido hasta los 2.000€ el límite anual de aportación a los planes de pensiones y sistemas de previsión social, con el consiguiente perjuicio para todo aquel que quiera crear un fondo de ayuda en el momento de su jubilación, lo que va directamente en contra del Pacto de Toledo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones el Gobierno de Navarra ha aprobado el anteproyecto de Presupuestos Generales de Navarra para 2021, con una cifra de gasto no financiero de 4.481,4 millones de euros, lo que supone un incremento de 224,8 millones de euros respecto al año pasado (6,49%). El total del presupuesto, incluyendo las partidas de carácter financiero, asciende a 4.870,5 millones de euros.

Es clave destacar que en dicho volumen de presupuesto no financiero no se incluye ningún ingreso-gasto vinculado a los programas Next Generation y Connecting Europe, en lo que pudiese ser gestionado directamente por Navarra.

El Proyecto de Ley Foral contiene en su Artículo 5, referente a las ampliaciones de crédito, una **cantidad excesiva de partidas ampliables**, muchas de ellas sin asignación económica en el Presupuesto.

Por tanto, el proyecto de PGN 2021 es un presupuesto donde se ha vuelto a incrementar el gasto público (6,5%) respecto del PGN 2020, muy por encima de la capacidad de crecimiento acumulado de la economía en 2020 y 2021 (-4,36%).

Esto es importante de destacar, pues el PGN 2021 supone un incremento de gasto respecto del PGN 2020, como si la economía navarra no hubiese retrocedido más de un 10% del PIB en este periodo.

Gráfico 2. Cuadro macroeconómico de Navarra 2020-2023

	2020 (p)	2021 (p)	2022 (p)	2023 (p)
PIB real	-10,2	6,5	2,5	2,0
PIB nominal	-10,3	7,3	3,5	3,0
Deflactor del PIB	-0,1	0,8	1,0	1,0
Empleo	-3,4	2,1	1,8	1,3
IPC (media anual)	-0,2	1	1,2	1,2

Nota: (p) Previsión

Fuente: Presupuestos Generales de Navarra 2021. Situación y perspectivas de la economía y de la Hacienda de Navarra. Gobierno de Navarra.

Este incremento del gasto en 2021 viene apoyado en unas estimaciones de ingresos que resultan bastante optimistas, basta decir que el cuadro macroeconómico que aprobó el gobierno para el año 2021 y que ha servido para la elaboración del anteproyecto se realizó en agosto de 2020 y desde esa fecha la situación económica ha cambiado significativamente, no teniéndolo en cuenta este borrador de Presupuestos.

Igualmente prevé un crecimiento de los ingresos tributarios del 10% (sobre la cifra de ingresos prevista para el año 2020 antes de la COVID), con lo que podemos decir que la cifra de ingresos podría estar sobrevalorada como mínimo en casi unos 3 puntos porcentuales, unos 100 millones de euros.

Optimistas, igualmente, porque están por encima de las previsiones que el Gobierno de España, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de España... realizan sobre España, aun teniendo en cuenta que la composición del PIB sea diferente a la de Navarra.

La Unión Europea ha creado el Plan Europeo de Recuperación (Next Generation EU), instrumento temporal de emergencia para acelerar la recuperación

sostenible de la UE, mitigar los daños económicos y sociales inmediatos y preservar y crear puestos de trabajo.

Son 750.000 millones de euros (140.000 millones de euros para España). De ellos, 360.000 millones de euros serán en préstamos de la UE y 390.000 millones de euros en subvención a fondo perdido. La mayor parte de su financiación es indirecta, por lo que la colaboración público-privada será fundamental.

En el presupuesto del Estado se ha tenido en cuenta unos ingresos en el año 2021 de 27.000 millones de euros. El Gobierno de Navarra no ha presupuestado ningún ingreso por este concepto, lo que parece prudente ya que no se tiene la seguridad de que pueda llegar partida alguna a lo largo del ejercicio 2021.

El objetivo fundamental de estos fondos, como hemos comentado es el de movilizar el mayor volumen de inversiones públicas y privadas para, por un lado, reparar los daños inmediatos causados por la crisis sanitaria y, por otro afrontar los retos, a medio y largo plazo, que marca la agenda europea y que pasan por la descarbonización y digitalización de la economía. Para ello se debería considerar, como determinante, que los recursos se destinen a los proyectos de inversión necesarios para elevar el crecimiento económico y la competitividad de la economía, optimizando la ejecución temporal de los mismos y garantizando que el empleo de los recursos se realice mediante esquemas de colaboración público-privada que permitan incorporar las mejores capacidades de las empresas.

La gestión de estos fondos va a ser fundamental para conseguir los objetivos mencionados.

1.1. GASTOS E INGRESOS POR CAPÍTULO

Gráfico 1. Gasto por capítulos: comparación PGN 2020 y Anteproyecto PGN 2021

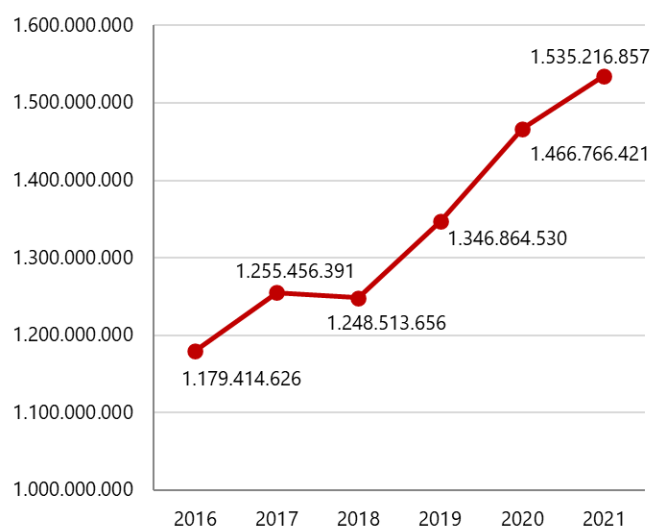
	PGN 2020	% sobre total	Anteproyecto PGN 2021	% sobre total	% variación
1. Gastos de personal	1.466.766.421 €	32,07	1.535.216.857 €	31,52	4,67
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	728.705.104 €	15,93	812.174.542 €	16,68	11,45
3. Gastos financieros	68.553.613 €	1,50	61.780.199 €	1,27	-9,88
4. Transferencias corrientes	1.662.337.046 €	36,34	1.708.813.889 €	35,08	2,80
5. Fondo de contingencia	3.938.248 €	0,09	21.049.207 €	0,43	434,48
6. Inversiones reales	150.547.369 €	3,29	169.869.089 €	3,49	12,83
7. Transferencias de capital	175.720.222 €	3,84	172.535.254 €	3,54	-1,81
GASTO NO FINANCIERO	4.256.568.023 €	93,06	4.481.439.037 €	92,01	5,28
8. Activos financieros	27.293.595 €	0,60	27.463.880 €	0,56	0,62
9. Pasivos financieros	289.936.410 €	6,34	361.617.461 €	7,42	24,72
GASTO FINANCIERO	317.230.005 €	6,94	389.081.341 €	7,98	22,65
TOTAL	4.573.798.028 €	100	4.870.520.378 €	100	6,49

Fuente: Nota de prensa, de 04/11/2020, Gobierno de Navarra "El Gobierno de Navarra aprueba su anteproyecto de Presupuestos con la reactivación económica como gran objetivo".

El **Capítulo 1** de gastos de personal se sitúa en 1.535,2 millones de euros, un 4,67% más que el presupuesto inicial de 2020.

Contempla un aumento de 46 millones de euros en gasto de personal para hacer frente a la situación del COVID-19. Donde destacan los 35 millones de euros en Salud y 9 millones de euros para Educación.

Prevé una subida del 0,9% del salario del personal de Administración en concordancia con la subida propuesta a nivel nacional para el conjunto del Sector Público, lo que supone un incremento de 13 millones de euros.

Gráfico 3. Evolución de gasto de personal en los Presupuestos Generales de Navarra

Fuente: "Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra" de Gobierno de Navarra.

Con independencia de la necesidad de atender los gastos derivados de la COVID-19, destaca el gasto en materia de personal en el que se lleva adentrando durante los últimos años el Gobierno de Navarra.

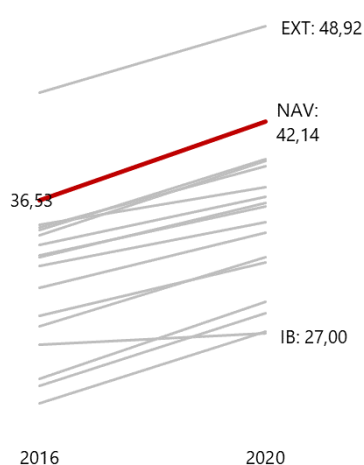
Sorprende que con anterioridad a la COVID (entre 2016 y 2020) se haya destinado a incremento de gasto de personal más de 300 millones de euros, que ya han consolidado para todos los ejercicios, y ello teniendo en cuenta:

- La escasa percepción por parte de la ciudadanía de que hayan mejorado la prestación de los servicios públicos recibidos, en particular en sanidad y educación.
- La obligada digitalización/optimización de recursos en la administración pública, lo que debiera llevar obligatoriamente a una contención/reducción de plantillas. De lo contrario supone un tremendo fracaso organizativo. La modernización de la Administración y su digitalización deben ayudar en el medio plazo a mejorar la eficiencia y la contención del gasto, no pagando menos, sino ajustando la plantilla.

Merece la pena destacar, además, que Navarra sigue siendo la segunda CCAA con mayor número de funcionarios por cada 1.000 habitantes (42,14), solo

superada por Extremadura (48,92) y muy alejada de Baleares, con 27 funcionarios por cada 1.000 habitantes.

Gráfico 4. Funcionarios por cada 1.000 habitantes por CCAA



Fuente: Elaboración de Institución Futuro a partir del "Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas" (enero 2016 y enero 2020). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El **Capítulo 2**, Gastos corrientes en bienes y servicios, importa 812 millones de euros con un 11,45% de incremento. Un 70% del gasto total corresponde al Departamento de Salud (50%) y Cohesión Territorial (20%).

Este año se puede justificar el incremento por la COVID-19, pero el Gobierno de Navarra debiera buscar la mejora de la eficiencia y de la contención del gasto. Como objetivo nunca debiera aceptarse un crecimiento por encima de la inflación, en condiciones normalizadas.

El **Capítulo 3**, Gastos financieros se estiman en 62 millones de euros, un 1,27% del volumen global del presupuesto para el año 2021, con un descenso de casi 7 millones de euros respecto al año 2020 debido principalmente a la reducción de deuda de 3.445 millones de euros a 3.297 millones de euros y a los bajos tipos de interés actuales.

El **Capítulo 4**, Transferencias corrientes. Es con 1.709 millones de euros la mayor partida del presupuesto con un peso del 36,34%, y un incremento del 3,11% (52 millones de euros).

Las transferencias corrientes a la Administración del Estado, con un importe de 560.000.000 euros, suponen el 32,77% del gasto previsto para este capítulo económico. Corresponde en su totalidad a la "Aportación al Estado" por el Convenio Económico.

Son cuantitativamente muy importantes las transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro. Con una cuantía total de 577 millones de euros, representan el 33,76% de este capítulo y aumentan un 6,15 % respecto al ejercicio anterior. Destacamos igualmente las "Prestaciones farmacéuticas", con 146 millones de euros, la "Renta garantizada", con 100 millones de euros y la "Educación Primaria. Subvención a la enseñanza privada", con 47 millones.

Sigue en importancia las "transferencias corrientes a entidades locales", con un total de 346.506.528 euros, y que representa el 20,28% del capítulo.

Se incluyen 3 nuevas partidas creadas para hacer frente a la pandemia COVID-19, que son: "Compensación a ayuntamientos por pérdida de ingresos reforma IAE" que se dota de 16 millones de euros, "COVID-19 Renta Garantizada" presupuestada con 12 millones de euros y "COVID-19 Enseñanza concertada y subvencionada" con 7 millones de euros. Total 35 millones de euros.

El "Convenio financiación de la UPNA" se eleva a lo 72,5 millones de euros. 4 millones de euros más que el año anterior.

Los **Gastos corrientes Totales** (capítulos 1 al 4) ascienden a 4.118 millones de euros, con un incremento del 4,88%.

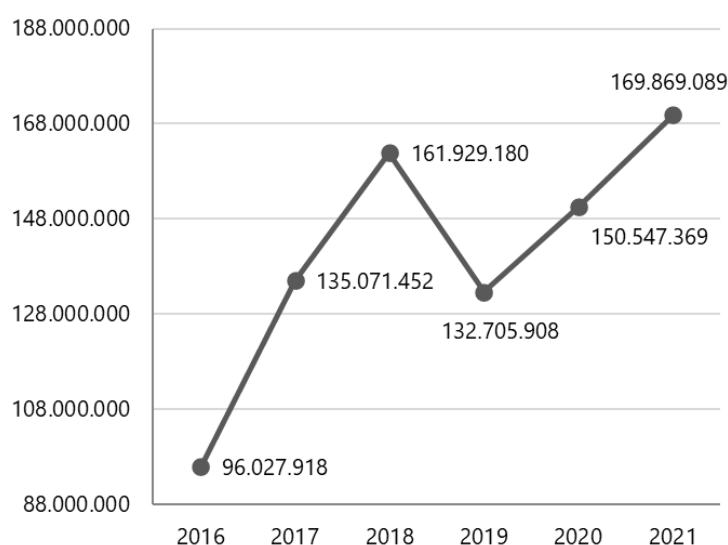
Principalmente en estos capítulos, el Gobierno de Navarra debiera buscar la mejora de la eficiencia y de la contención del gasto. Como objetivo nunca debiera aceptarse un crecimiento por encima de la inflación, en condiciones normalizadas. Los ahorros en estos capítulos servirán para poder incrementar el gasto de Capital, que incluye los capítulos 6 y 7 más focalizados al crecimiento económico de la comunidad.

El Capítulo 5, fondo de contingencia. Dotación de 21 millones de euros para créditos para atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del

ejercicio. Lo establece la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículo 31.

El Capítulo 6, Inversiones reales, con un importe de 170 millones de euros, 19 millones de euros más que el año 2020 y el 3,49% del presupuesto total.

Gráfico 5. Evolución inversiones reales PGN



Fuente: Presupuestos Generales de Navarra. Gobierno de Navarra.

“Obras públicas” con un importe presupuestado para el ejercicio 2021 de 64 millones de euros, supone el 37,42% del capítulo, para conservación de la red viaria, principalmente.

La actuación en la N-121-A, para convertirla en vía 2+1, contempla inversiones de 68 millones de euros para los próximos 3 años.

“Edificios y otras construcciones” asciende a 41 millones de euros, principalmente en el departamento de Salud. 30 millones de euros se destinan a obras de reforma, mantenimiento y reparación de infraestructuras, reposición y renovación de equipamiento y en general mantenimiento mínimo de instalaciones, sin perjuicio del inicio, en su caso, de expedientes que pudieran suponer la activación de inversiones de gran impacto presupuestario o plurianual. Mucho gasto y muy poca definición. Debiera concretarse mucho más una partida de tan

importante importe. Con este detalle da opción para poder actuar sin control, y en los momentos actuales, la priorización del gasto va a ser fundamental.

Aplicaciones informáticas en Salud supone 4 millones de euros dentro de un plan de 47 millones de euros a realizar en los próximos años.

Es de destacar la inversión en "Equipos para procesos de información" con 9 millones de euros, para la apuesta de la digitalización en la Administración.

Muchos de esos proyectos están incluidos en el Plan Reactivar Navarra.

El Capítulo 7, Transferencias de Capital. Con el 3,54% del Presupuesto, lo que supone 173 millones de euros, 3 millones de euros menos que el 2020.

Transferencias de capital a empresas privadas son las más relevantes del capítulo, alcanzando el 37,15% del mismo. Su importe asciende a 64 millones de euros.

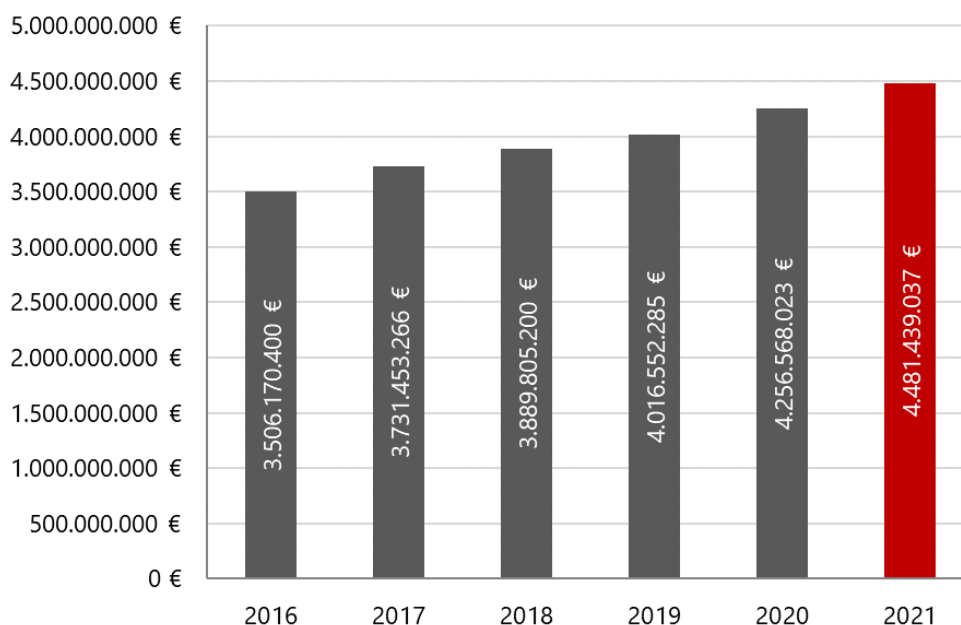
Destacan además las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, con 54 millones. Donde para actuaciones en vivienda se presupuestan 36 millones de euros.

Las transferencias de capital a entidades locales se fijan en 45 millones de euros con un descenso de 19%.

Se presupuesta 2.750.000€ para transferir a la UPNA para la construcción del nuevo edificio de Medicina. El presupuesto del nuevo edificio asciende a 30 millones con lo que se está comprometiendo 27 millones de euros mas para los próximos 2 años. Entendemos que dicha inversión no debiera ser atendida en este momento dando prioridad a inversiones más orientadas al crecimiento económico y a la creación de empleo.

Con todo ello el **Presupuesto NO FINANCIERO de gastos** (capítulo 1 al 7) asciende a 4.481 millones de euros

Gráfico 6. Evolución del presupuesto no financiero



Fuente: Nota de prensa, de 04/11/2020, Gobierno de Navarra: "El Gobierno de Navarra aprueba su anteproyecto de Presupuestos con la reactivación económica como gran objetivo".

El Capítulo 8, Activos financieros con 27 millones de euros.

Son los créditos destinados a la adquisición de activos financieros que puedan estar representados en títulos valores, anotaciones en cuenta, contratos de préstamo o cualquier otro documento que inicialmente los reconozca, así como los destinados a la constitución de depósitos y fianzas. Las partidas más importantes son "Gestión del Montepío de funcionarios municipales" con 19 millones de euros y "Préstamo a la Sociedad Mercantil Estatal Canal de Navarra S.A, 6 millones de euros, respectivamente.

El Capítulo 9, Pasivos financieros con 362 millones de euros, 72 millones de euros más que en 2020, lo que supone un 24,72% de incremento, corresponde a los créditos destinados a amortización de deudas.

Con ello el **Presupuesto FINANCIERO de gastos** (capítulos 8 y 9) asciende a 389 millones de euros.

Gráfico 7. Presupuesto no financiero y financiero

	Gastos	Ingresos
Presupuesto NO FINANCIERO (cap 1 a 7)	4.481.439.037 €	3.993.893.825 €
Presupuesto FINANCIERO (cap 8 y 9)	389.081.341 €	876.626.553 €
TOTAL	4.870.520.378 €	4.870.520.378 €

Fuente: Nota de prensa, de 04/11/2020, Gobierno de Navarra: “El Gobierno de Navarra aprueba su anteproyecto de Presupuestos con la reactivación económica como gran objetivo”.

En cuanto a los **Ingresos**, los NO FINANCIEROS (capítulo 1 al 7) suman 3.994 millones de euros.

Gráfico 8. Total ingresos. Presupuestos Generales de Navarra 2021, 2022 y 2023

	2021	2022	2023
1. Impuestos directos	1.919.414.000 €	2.008.139.557 €	2.073.551.667 €
2. Impuestos indirectos	1.863.383.000 €	1.924.037.302 €	1.976.701.414 €
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	3.782.797.000 €	3.932.176.859 €	4.050.253.081 €
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	108.357.342 €	111.763.927 €	113.028.992 €
4. Transferencias corrientes	62.461.060 €	54.085.839 €	53.694.322 €
5. Ingresos patrimoniales	6.907.557 €	6.894.570 €	6.846.898 €
6. Enajenación de inversiones reales	130.050 €	103.020 €	103.020 €
7. Transferencias de capital	33.240.816 €	23.228.054 €	18.393.975 €
TOTAL INGRESOS	3.993.893.825 €	4.128.252.269 €	4.242.320.288 €

Fuente: Memoria del Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra 2021. Gobierno de Navarra.

Los ingresos tributarios son 3.783 millones de euros.

Capítulo 1, impuestos directos, 1.919 millones de euros (1.486 millones del IRPF, 281 millones de Sociedades y otros, 152 millones) con una caída del 4,3% en el IRPF y del 8,6% en Sociedades.

Capítulo 2, impuestos indirectos 1.864 millones de euros, con una disminución de 137 millones de euros (6,83%). La partida más importante es la de ingresos por IVA (995 millones de euros) con una minoración de 107 millones de euros (10,7%) respecto a las previsiones del año 2020.

Igualmente, cabe destacar los siguientes impuestos indirectos: 318 millones de euros para el Impuesto sobre hidrocarburos (-11,2%). 140 millones de euros para el Impuesto sobre las labores del tabaco (-5,4%), 23 millones de euros para los Ingresos por el Impuesto sobre producción de energía eléctrica (-8%) y 13 millones de euros para los Impuestos sobre el alcohol y bebidas derivadas (-7%).

Gráfico 9. Previsión de la ejecución de ingresos por capítulos económicos

CAPÍTULO	PRESUPUESTO INICIAL 2020	PREVISIÓN DE CIERRE 2020
1. Impuestos directos	2.012.693.530 €	1.845.423.040 €
2. Impuestos indirectos	2.000.007.000 €	1.644.613.107 €
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	105.787.091 €	106.524.867 €
4. Transferencias corrientes	55.072.926 €	225.823.020 €
5. Ingresos patrimoniales	6.573.142 €	4.443.899 €
6. Enajenación de inversiones reales	198.040 €	555.771 €
7. Transferencias de capital	26.595.182 €	23.952.932 €
8. Activos financieros	50.545.783 €	21.027.670 €
9. Pasivos financieros	316.325.334 €	649.508.684 €
TOTAL INGRESOS	4.573.798.028 €	4.521.872.990 €

Fuente: Estado de ejecución de los Presupuestos Generales de Navarra para 2020. Gobierno de Navarra.

Gráfico 10. Ejecución del presupuesto 2020. Ingresos previstos capítulo 1 y 2 año 2020
(en miles de euros)

		PGN inicial 2020	Previsión cierre 2020	Previsión Ingresos HFN Anteproyecto PGN 2021	% Var. INICIAL 2020	% Var. CIERRE 2020	
CAPÍTULO I	IRPF	Retención de Trabajo	1.387.351	1.334.629	1.366.298	-1,5	2,4
		Retención de Capital	90.976	83.080	88.228	-3,0	6,2
		Fraccionamientos	52.535	39.773	48748	-7,2	22,6
		Cuota diferencial	30.956	39.867	-7.539	-124,4	-118,9
		Anticipo pensiones	-4.736	-5.005	-5.004	5,7	0,0
		Anticipo vivienda	-2.480	-4.608	-6.000	141,9	30,2
	Total IRPF	1.554.602	1.487.736	1.484.731	-4,5	-0,2	
	Impuesto de Sociedades	Retenciones Capital	38.990	35.606	37.812	-3,0	6,2
		Pago a cuenta	163.625	75.225	135.173	-17,4	79,7
		Cuota diferencial	104.215	103.597	107.534	3,2	3,8
	Total Impuesto Sociedades	306.830	214.428	280.519	-8,6	30,8	
	Impuesto sobre la Renta de No Residentes	8.135	4.007	9.421	15,8	135,1	
	Sucesiones y Donaciones	53.306	55.003	53.484	0,3	-2,8	
	Impuesto sobre el Patrimonio	39.520	42.081	37.468	-5,2	-11,0	
	Impuesto Depósitos entidades crédito	5.230	5.586	5.641	7,9	1,0	
	Gravamen premios loterías	4.407	2.719	4.407	0,0	62,1	
	Impuesto grandes superficies	2.000	2.146	2.387	19,4	11,2	
Impuesto Valor Producción energía eléctrica	38.668	31.718	41.356	7,0	30,4		
TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	2.012.699	1.845.423	1.919.414	-4,6	4,0		
CAPÍTULO II	IVA	Recaudación	1.461.107	1.328.232	1.384.713	-5,2	4,3
		Devoluciones	1.130.154	1.077.557	1.032.057	-8,7	-4,2
		Total IVA gestión directa	330.952	250.675	352.656	6,6	40,7
		Total Ajuste IVA	1.003.550	851.775	896.484	-10,7	5,2
		TOTAL IVA	1.334.502	1.102.450	1.249.140	-6,4	13,3
	Impuestos Especiales	Alcoholes gestión directa	49.940	38.549	46.801	-6,3	21,4
		Alcoholes ajuste	-35.744	-25.414	-33.562	-6,1	32,1
		TOTAL Alcoholes	14.196	13.134	13.240	-6,7	0,8
		Cerveza gestión directa	222	151	174	-21,3	15,3
		Cerveza ajuste	5.739	5.095	5.820	1,4	14,2
		TOTAL Cerveza	5.961	5.247	5.994	0,6	14,2
		Hidrocarburos gestión directa	229.619	189.370	215.646	-6,1	13,9
		Hidrocarburos ajuste	128.045	85.488	102.457	-20,0	19,9
		TOTAL Hidrocarburos	357.664	274.858	318.397	-11,0	15,7
		Tabaco gestión directa	149.079	136.291	138.379	-7,2	1,5
		Tabaco ajuste	-1.342	-1.599	1.146	-185,4	-171,6
		TOTAL Tabaco	147.738	134.692	139.546	-5,5	3,6
	Productos intermedios	407	133	389	-4,4	193,6	
	Transporte	9.335	6.016	8.820	-5,5	46,6	
	Electricidad	25.106	20.303	22.781	-9,3	12,2	
	TOTAL IIEE	560.407	454.382	508.870	-9,2	12,0	
	Impuesto Gases Fluorados	1.245	712	767	-38,4	7,8	
	Primas de Seguros	22.933	23.042	31.520	37,4	36,8	
	Transmisiones Patrimoniales	56.393	44.357	52.128	-7,6	17,5	
	Actos Jurídicos Documentados	15.177	12.627	13.908	-8,4	10,1	
	Impuesto actividades del Juego	3.194	1.805	1.937	-39,4	7,3	
	Ventas Minoristas Hidrocarburos		-16			-100,0	
Impuesto Residuos	6.156	5.237	5.114	-16,9	-2,4		
TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	2.000.008	1.644.597	1.863.384	-6,8	13,3		
TOTAL INGRESO TRIBUTARIOS CAPÍTULOS I Y II	4.012.707	3.490.020	3.782.799	-5,7	8,4		
CAPÍTULO III	Tasas y otros	12.594	9.723	13.088	3,9	34,6	
	Recargos, sanciones, demora	23.800	18.305	23.800	0,0	30,0	
TOTAL TASAS Y OTROS	36.394	28.028	36.888	1,4	31,6		
TOTAL TRIBUTOS Y OTROS	4.049.101	3.518.058	3.819.687	-5,7	8,6		

Fuente: Informe Proyecto Ley Foral de Presupuestos 2021. Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica. Gobierno de Navarra.

Gráfico 11. Recaudación líquida a octubre de 2020

		Recaudación líquida acumulada 2020	Recaudación líquida acumulada 2019	% Variación interanual 2020-2019	
CAPÍTULO I	IRPF	Retención de Trabajo	1.228.193.573	1.196.499.235	2,65
		Retención de Capital	76.968.693	82.288.186	-6,46
		Fraccionamientos	41.568.577	51.214.676	-18,83
		Cuota diferencial	-52.480.575	-48.647.782	-7,88
		Anticipo pensiones viudedad y otras	-4.180.734	-3.913.818	-6,82
		Anticipo renta emancipación y acceso vivienda	-4.026.259	-1.247.740	-222,68
		Total IRPF	1.286.043.276	1.276.192.757	0,77
	Impuesto de Sociedades	Retenciones Capital	32.986.583	35.218.365	-6,34
		Pago a cuenta	94.983.534	124.160.934	-23,50
		Cuota diferencial	172.554.946	179.843.325	-4,05
		Total Impuesto Sociedades	300.525.063	339.222.625	-11,41
		Impuesto sobre la Renta de No Residentes	225.820	2.842.458	-92,06
		Sucesiones y Donaciones	47.393.245	41.666.324	13,74
		Impuesto de Patrimonio	22.674.255	14.748.631	53,74
		Impuesto de Depósitos bancarios	5.592.499	5.235.245	6,82
		Impuesto sobre gremios y loterías	1.667.485	3.612.434	-53,84
		Impuesto Valor Producción energía eléctrica	16.670.458	36.831.247	-57,74
		Impuesto Grandes Superficies	626.845	292.174	114,55
	TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	1.681.418.945	1.720.643.895	-2,28	
CAPÍTULO II	IVA	Recaudación	1.210.294.120	1.294.260.848	-6,49
		Devoluciones	899.068.291	975.334.633	-7,82
		IVA gestión directa	311.225.829	318.926.215	-2,41
		IVA ajustes con el Estado	575.181.846	710.240.780	-19,02
		TOTAL IVA	886.407.675	1.029.166.995	-13,87
	Impuestos Especiales	Alcoholes	26.622.144	39.016.023	-31,77
		Cerveza	100.243	148.988	-32,72
		Productos intermedios	97.874	386.708	-74,69
		Transporte	4.106.133	7.301.969	-43,77
		Hidrocarburos	156.540.883	191.042.191	-18,06
		Electricidad	16.905.755	19.992.108	-15,44
		Tabaco	111.844.537	120.496.392	-7,18
		Impuestos especiales gestión directa	361.217.569	378.384.381	-16,43
		Impuestos especiales ajustes con el Estado	20.618.056	29.000.529	-28,90
		TOTAL IMPUESTOS ESPECIALES	336.835.624	407.384.909	-17,32
		Transmisiones Patrimoniales	37.227.255	45.498.659	-18,2
		Actos Jurídicos Documentados	10.614.951	11.847.422	-10,4
		Primas de Seguros	18.312.712	17.767.693	3,07
		Ventas Minoristas Hidrocarburos	-17.914	-35.199	49,11
		Impuesto actividades del Juego	1.384.141	1.579.671	-12,38
		Impuesto Gases Fluorados	698.780	774.473	-9,77
		Impuesto Residuos	4.499.895	3.661.673	22,89
		TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	1.295.963.120	1.517.646.296	-14,61
TOTAL INGRESO TRIBUTARIOS CAPÍTULOS I Y II		2.977.382.065	3.238.290.191	-8,06	
CAPÍTULO III	Tasas y otros	8.875.575	10.216.013	-13,12	
	Recargos, sanciones, demora	12.727.455	16.873.354	-24,57	
TOTAL RECAUDACIÓN LÍQUIDA TRIBUTARIA		2.998.985.095	3.265.379.558	-8,16	

Fuente: Recaudación líquida acumulada 2020, octubre de 2020. Hacienda Tributaria de Navarra.

El resto de Ingresos, 211 millones, se corresponden a:

Capítulo 3, Tasas, precios públicos y otros ingresos 108 millones de euros (+2,43%). La partida más importante es la de "cuotas de usuarios de centros de mayores" con una previsión de 30 millones de euros.

Capítulo 4, transferencias corrientes con 62 millones de euros con un incremento de 7 millones respecto a 2020. Proviene en su mayor parte de transferencias corrientes de la Administración del Estado, con 41 millones de euros por el "Plan Empleo. Transferencias del SPEE para políticas activas de empleo" Las transferencias procedentes de la Unión Europea, que representan el 31% del total de la previsión del capítulo, tienen una previsión de ingresos de 19 millones de euros (+ 5 millones respecto 2020).

Capítulo 5, Ingresos patrimoniales 7 millones de euros, 5 de los cuales provienen de intereses de demora de deudas aplazadas.

Capítulo 6, Enajenación de inversiones reales, 130.000 euros por ventas de terrenos.

Capítulo 7, transferencias de capital, 33 millones de euros con un aumento de 7 respecto el año 2020. Principalmente proviene de Transferencias de capital de la Unión Europea (FEDER).

En el Anteproyecto de Presupuestos los **Ingresos FINANCIEROS** (capítulos 8 y 9) asciende a 877 millones de euros.

Capítulo 8, Activos financieros, 45 millones de euros con un descenso del 10,53% sobre 2020. Las principales partidas son: reintegro de acciones y participaciones del sector público con 24 millones de euros y "Gestión del Montepío de funcionarios municipales" con 19 millones de euros.

Capítulo 9, pasivos financieros con 832 millones de euros, un 163% más que en el año 2020.

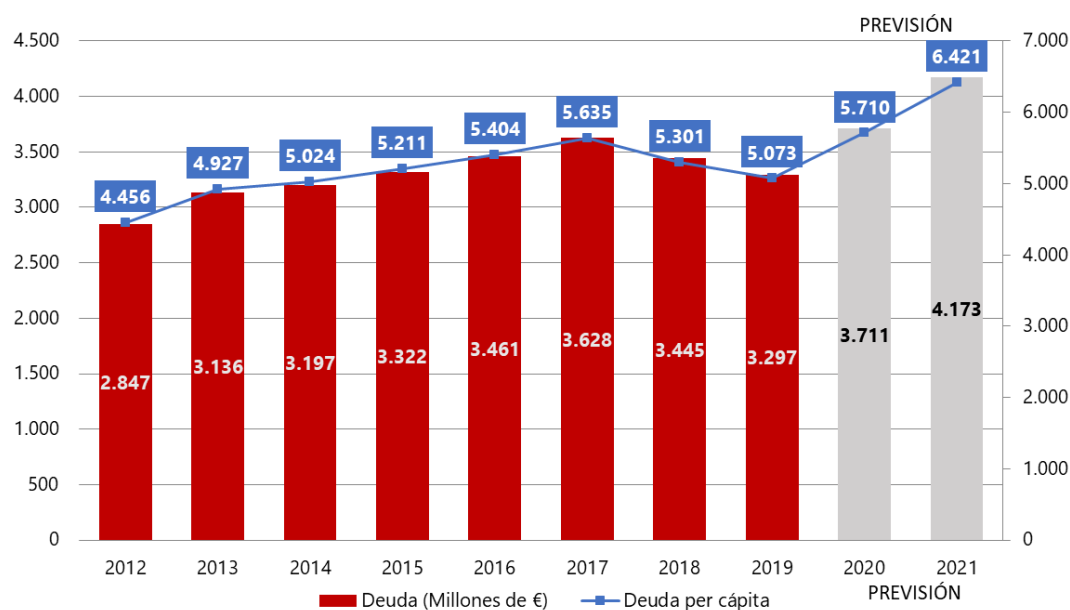
El Gobierno Foral prevé realizar operaciones de endeudamiento por importe de 416 millones de euros, propósito que tiene su reflejo en la partida presupuestaria denominada "Emisiones de Deuda de Navarra" que, sumado a los ingresos de préstamos reflejados en la partida "Préstamos en moneda nacional" de 416 millones de euros, nos da el citado importe de 831.403.914 euros. Por lo tanto,

las operaciones de endeudamiento suponen el 50,00% y los préstamos el 50,00% del total del capítulo 9 de ingresos.

El déficit previsto para el año 2021 está en 462 millones de euros (2,2% del PIB) y la deuda se estima que llegue hasta casi lo 4.500 millones de euros, un 19,9% del PIB de Navarra para 2021.

De esta forma, el Presupuesto de **Ingresos FINANCIEROS** alcanza los 877 millones de euros.

Gráfico 12. Deuda pública y Deuda per cápita en Navarra. Desde 2012 hasta 2019 y previsión para 2020 2021



Fuente: Elaboración de Institución Futuro a partir de Banco de España, Gobierno de Navarra y Ministerio de Hacienda.

1.2. GASTOS POR DEPARTAMENTOS

Gráfico 13. Gastos por departamentos PGN 2020 y 2021

Presupuestos Generales de Navarra (PGN)	PGN 2020	% sobre total	Anteproyecto PGN 2021	% sobre total	% variación
Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior	317.356.217 €	6,94	308.575.660 €	6,34	-2,77
Economía y Hacienda	1.016.895.049 €	22,23	1.080.328.550 €	22,18	6,24
Cohesión Territorial	430.407.066 €	9,41	452.769.229 €	9,30	5,20
Ordenación del Territorio, Vivienda y Proyectos Estratégicos	50.676.305 €	1,11	63.177.405 €	1,30	24,67
Educación	681.877.388 €	14,91	735.987.616 €	15,11	7,94
Salud	1.163.218.559 €	25,43	1.253.632.156 €	25,74	7,77
Desarrollo Rural y medio Ambiente	130.097.065 €	2,84	129.879.066 €	2,67	-0,17
Desarrollo Económico y Empresarial	84.407.447 €	1,85	93.490.259 €	1,92	10,76
Derechos Sociales	438.675.529 €	9,59	478.283.234 €	9,82	9,03
Cultura y Deporte	52.809.983 €	1,15	54.677.015 €	1,12	3,54
Relaciones Ciudadanas	14.583.436 €	0,32	15.557.532 €	0,32	6,68
Política Migratoria y Justicia	37.484.586 €	0,82	39.331.806 €	0,81	4,93
Universidades, Innovación y TD	136.289.573 €	2,98	146.121.995 €	3,00	7,21
Consejo de Navarra	453.382 €	0,01	453.382 €	0,01	0,00
Parlamento de Navarra	18.566.443 €	0,41	18.255.473 €	0,37	-1,67
TOTAL	4.573.798.028 €	100	4.870.520.378 €	100	6,49

Fuente: Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra 2021 por partidas y Presupuestos Generales de Navarra 2020 por partidas.

Gráfico 14. Explicación de gasto por departamentos, 2020 y 2021

EXPLICACIÓN DEL GASTO	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
	1. Gasto de personal		2. Gastos en bienes corrientes y servicios		3. Gastos financieros		4. Transferencias corrientes		5. Fondo de Contingencia	
P. Parlamento de Navarra							17.587.228 €	17.381.018 €		
0. Dpto. Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior	248.152.695 €	239.747.639 €	18.644.642 €	19.841.485 €			22.894.602 €	20.950.387 €		
1. Dpto. Economía y Hacienda	25.755.948 €	26.743.270 €	18.125.824 €	22.768.044 €	68.546.940 €	61.774.557 €	600.898.230 €	576.008.267 €	3.938.248 €	21.049.207 €
2. Dpto. Cohesión Territorial	11.157.083 €	11.576.890 €	73.612.440 €	73.602.066 €	110 €	110 €	263.900.290 €	287.263.892 €		
3. Dpto. Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos	4.204.097 €	4.520.064 €	2.171.468 €	2.279.384 €			16.837.882 €	18.071.799 €		
4. Dpto. Educación	450.187.516 €	479.850.161 €	40.272.758 €	51.380.287 €		10 €	159.242.739 €	170.911.817 €		
5. Dpto. de Salud	599.855.165 €	639.802.861 €	364.339.316 €	405.237.914 €	10 €	20 €	160.892.031 €	164.075.193 €		
7. Dpto. Desarrollo Rural y Medio Ambiente	24.231.088 €	25.321.886 €	17.929.931 €	20.003.495 €	10 €	10 €	44.493.329 €	49.657.047 €		
8. Dpto. Desarrollo Económico y Empresarial	9.218.240 €	9.781.305 €	8.981.248 €	10.457.661 €			12.584.565 €	17.063.874 €		
9. Dpto. Derechos Sociales	41.002.845 €	42.626.848 €	138.579.685 €	154.675.524 €	10 €	10 €	253.484.179 €	273.749.832 €		
A. Dpto. Cultura y Deporte	14.382.681 €	14.684.713 €	8.905.042 €	9.559.970 €			20.382.324 €	22.662.382 €		
B. Dpto. Relaciones Ciudadanas	5.467.228 €	5.915.834 €	3.096.246 €	3.579.746 €			4.974.560 €	5.296.560 €		
F. Dpto. Políticas Migratorias y Justicia	25.956.058 €	27.439.878 €	5.023.638 €	8.780.497 €			5.208.040 €	1.670.521 €		
G. Dpto. Universidades, Innovación y Transformación Digital	7.195.777 €	7.205.508 €	29.022.866 €	30.008.469 €	6.533 €	5.482 €	78.531.655 €	83.625.908 €		
C. Consejo de Navarra							425.382 €	425.382 €		
H. Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción							10 €	10 €		
TOTAL	1.466.766.421 €	1.535.216.857 €	728.705.104 €	812.174.542 €	68.553.613 €	61.780.199 €	1.644.749.818 €	1.691.432.871 €	3.938.248 €	21.049.207 €

(continúa)

(continuación)

EXPLICACIÓN DEL GASTO	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
	6. Inversiones reales		7. Transferencias de capital		8. Activos financieros		9. Pasivos financieros		TOTAL	
P. Parlamento de Navarra			979.205 €	874.445 €					18.566.433 €	18.255.463 €
0. Dpto. Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior	7.833.928 €	8.119.139 €	100.010 €	108.010 €	19.730.340 €	19.809.000 €			317.356.217 €	308.575.660 €
1. Dpto. Economía y Hacienda	4.596.485 €	5.551.821 €	20 €	20 €	6.630.020 €	6.500.030 €	288.403.334 €	359.933.334 €	1.016.895.049 €	1.080.328.550 €
2. Dpto. Cohesión Territorial	56.608.878 €	60.112.675 €	25.095.030 €	20.058.746 €	33.235 €	154.850 €			430.407.066 €	452.769.229 €
3. Dpto. Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos	525.670 €	816.690 €	26.937.188 €	37.489.468 €					50.676.305 €	63.177.405 €
4. Dpto. Educación	18.544.522 €	23.095.370 €	13.629.853 €	10.749.971 €					681.877.388 €	735.987.616 €
5. Dpto. de Salud	35.530.921 €	41.880.052 €	2.569.842 €	2.604.842 €			31.274 €	31.274 €	1.163.218.559 €	1.253.632.156 €
7. Dpto. Desarrollo Rural y Medio Ambiente	9.356.372 €	9.538.991 €	34.086.335 €	25.357.637 €					130.097.065 €	129.879.066 €
8. Dpto. Desarrollo Económico y Empresarial	2.714.741 €	2.837.019 €	50.008.653 €	52.350.400 €	900.000 €	1.000.000 €			84.407.447 €	93.490.259 €
9. Dpto. Derechos Sociales	4.336.810 €	5.637.020 €	1.272.000 €	1.594.000 €					438.675.529 €	478.283.234 €
A. Dpto. Cultura y Deporte	4.388.850 €	4.672.940 €	4.751.086 €	3.097.010 €					52.809.983 €	54.677.015 €
B. Dpto. Relaciones Ciudadanas	943.402 €	629.392 €	102.000 €	136.000 €					14.583.436 €	15.557.532 €
F. Dpto. Políticas Migratorias y Justicia	1.296.850 €	1.440.910 €							37.484.586 €	39.331.806 €
G. Dpto. Universidades, Innovación y Transformación Digital	3.869.940 €	5.537.070 €	16.161.000 €	18.086.705 €			1.501.802 €	1.652.853 €	136.289.573 €	146.121.995 €
C. Consejo de Navarra			28.000 €	28.000 €					453.382 €	453.382 €
H. Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción									10 €	10 €
TOTAL	150.547.369 €	169.869.089 €	174.741.017 €	171.660.809 €	27.293.595 €	27.463.880 €	289.936.410 €	361.617.461 €	4.573.798.028 €	4.870.520.378 €

Fuente: Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra 2021 por partidas y Presupuestos Generales de Navarra 2020 por partidas.

El Departamento de **Salud**, pone el acento en el esfuerzo que se va a dedicar a fortalecer la apuesta por la Atención Primaria y la gestión de la pandemia. Para ello se va a destinar un presupuesto de 1.254 millones de euros, lo que supone un incremento del 77% respecto al presupuesto de 2020.

Derechos Sociales. con un presupuesto de 479 millones de euros, supone un crecimiento del 9% respecto a 2020, esto es, 40 millones de euros.

El Departamento de **Desarrollo Económico y Empresarial** cuenta con un presupuesto de 93 millones de euros y un incremento del 10,76%, con el objetivo de impulsar un desarrollo económico y empresarial sostenible. Intentará dar respuesta en paralelo a las transiciones energética y digital, por un lado, y a la reactivación económica de los sectores más afectados por la situación derivada de la pandemia y los cambios en la demanda, por otro.

En materia de **Universidades, Innovación y Transformación Digital** se incrementa un 7,21% el presupuesto de 2020, hasta llegar a los 146 millones de euros. El Gobierno de Navarra destaca la apuesta por la conectividad, con los 2 millones de euros destinados al Plan de Banda Ancha II, y el respaldo a la Universidad Pública de Navarra, con un incremento por valor de 4 millones de euros del convenio plurianual prorrogado (hasta alcanzar los 72,5 millones). Este incremento se centra tanto en el funcionamiento y crecimiento del centro y su plantilla, como en el edificio de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Pública de Navarra.

En lo referente a Innovación, se mantiene el apoyo a los centros tecnológicos, para los que se crea una convocatoria estratégica de excelencia (200.000 euros), y por primera vez en Navarra se presupuesta un plan de talento científico (500.000 euros)

Los presupuestos del Departamento de **Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos** han centrado sus prioridades en cuatro objetivos básicos como son ofrecer respuestas al derecho de acceso a la vivienda para todas las personas a través de la apuesta por el alquiler; dotar de un nuevo impulso a las políticas de rehabilitación y regeneración urbana para recuperar la ciudad construida; promover cambios sustanciales en el ámbito de la edificación eficiente y sostenible; y reorientar la Estrategia Territorial de Navarra para responder a los nuevos retos de la Agenda 2030 caminando hacia un urbanismo más compacto y resiliente. Para ello disponen de 63 millones de euros.

El Departamento de **Economía y Hacienda** cuenta con un presupuesto de 1.080 millones de euros, lo que supone un incremento del 6'24% respecto a 2020. La principal partida del organismo autónomo Hacienda Foral de Navarra es la destinada al pago de la Aportación Económica a las cargas generales del Estado, que en el presupuesto de 2020 asciende a 560 millones de euros. Hacienda destinará parte de su gasto en 2021 al incremento de la dotación en el Plan de lucha contra el fraude fiscal, la economía sumergida y el empleo no declarado, y al acondicionamiento de oficinas y otros locales.

El presupuesto destinado al Departamento de **Educación** se incrementa en un 7'94%, llegando a los 736 millones de euros. La mayor parte de este incremento se deriva de las medidas de prevención, distancia e higiene personal y social que han sido necesarias implementar para hacer frente a la situación provocada por la pandemia del COVID-19, y que han supuesto un aumento de personal e inversiones y gasto corriente, tanto en la red pública como concertada, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Contingencia para el curso 20/21.

El Departamento de **Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior** refuerza su apuesta por la seguridad ciudadana y la atención a la emergencia. Se sigue apostando por incrementar partidas para renovación tecnológica en Policía Foral y para renovación de parques de Bomberos. Además, se recoge un aumento presupuestario para la elaboración del Plan de Gobierno Abierto con el fin garantizar el acceso a la información, la participación, la rendición de cuentas y la transparencia. Se apuesta, así mismo, por la digitalización de la Administración quintuplicando el presupuesto en proyectos informáticos para impulsar una modernización de la gestión del personal. Su presupuesto es de 309 millones, un 2,77% menos que el año 2020.

Al Departamento de **Políticas Migratorias y Justicia** se le asignan 39 millones de euros (+4,93%). Las prioridades para el año 2021 serán llevar a cabo en Políticas Migratorias los planes que no se han podido llevar adelante con los de convivencia intercultural y acogida y nuevos proyectos como el programa para jóvenes migrantes sin acompañamiento familiar en

Navarra o el de aprendizaje de lenguas cooficiales de Navarra para población migrante. En Justicia, la gran apuesta para 2021 se centra en el Servicio Navarro de Ejecución Penal.

El departamento de **Desarrollo Rural** repite presupuesto de 130 millones de euros. Se mantienen las líneas estratégicas, pero reforzando las dotaciones de las ayudas y promoviendo otras nuevas de carácter extraordinario, entre las que destaca la ayuda temporal excepcional destinada a agricultores y Pymes especialmente afectados por la crisis de COVID-19, con una dotación de 2 millones de euros. Se refuerzan, asimismo las dotaciones destinadas a la promoción y comercialización de productos agroalimentarios de Navarra, sin olvidar a los circuitos de comercialización de ciclo corto y producciones locales. En lo que respecta a Agricultura y Ganadería, se refuerza el apoyo a la ganadería extensiva con una nueva partida para su futuro plan estratégico, y se contempla el presupuesto específico para las actuaciones de la nueva Sección de Bienestar Animal.

Relaciones Ciudadanas reforzará de manera especial la Dirección General de Acción Exterior, con una nueva Oficina de Proyectos Europeos y líneas específicas dirigidas a mejorar y reforzar la captación de fondos europeos y los espacios de cooperación interregional y transfronteriza. Cuenta con 16 millones de euros, uno más que el ejercicio anterior.

El departamento de **Cohesión territorial** dispondrá de 453 millones de euros en 2021. Los ayuntamientos y concejos navarros contarán para su financiación con 256 millones, además, otros 17 millones para mejorar servicios básicos municipales. Se contemplan 2 millones de euros para acometer actuaciones en la lucha contra la despoblación; 3,5 millones para renovar y modernizar el transporte interurbano de viajeros por carretera; y otros 15 millones para el transporte urbano comarcal. Con respecto a la Red de Carreteras, se destinan 48 millones para su conservación.

El presupuesto del departamento de **Cultura y Deporte** con 55 millones de euros (2 más que en 2020), tiene como prioridad para 2021 la protección de las personas y entidades que desarrollan su labor en ambos campos y que han sufrido los efectos provocados por la pandemia originada por el

coronavirus. Han sido dos sectores especialmente afectados por la evolución de la pandemia que requieren de apoyo para encarar las consecuencias que, en el aspecto social y económico, pudieran derivarse en 2021.

El **Parlamento de Navarra** dispone de 18 millones de euros, prácticamente igual que en 2020. Merece la pena destacar que más de la mitad de su presupuesto se asigna al gasto de personal. Recordemos que en la actualidad hay 50 parlamentarios (49 cobrando de esta partida, el número 50 es la Presidenta del Gobierno) y alrededor de 70 personal funcionario, personal eventual, asistentes a grupos parlamentarios y contratados administrativos. El debate sobre si sería conveniente reducir el número de parlamentario-sin que por ello se resienta la calidad democrática de la cámara- ha surgido en varias ocasiones pero no parece que ningún grupo vaya a plantear, al menos por el momento, este asunto.

2. CONCLUSIONES

- Analizando el cuadro macroeconómico para Navarra podemos ver que, tras una prevista caída del PIB para el 2020 (-10,3%), se pronostica un repunte importante para 2021 (+7,3%), hasta alcanzar los 22.000 millones de euros, muy superior a los crecimientos de los últimos años. Por lo que la economía durante el año 2021 se estima que no crecerá lo suficiente como para recuperar los niveles del año 2019, en todas las macromagnitudes significativas, PIB (-4%) y empleo (-1,3%).

Estas estimaciones están realizadas pensando en que la situación sanitaria no se agravase, algo que desde que se hicieron (agosto de 2020) no se ha cumplido y sí que han empeorado. En cuanto a la previsión de recaudación tributaria, con las previsiones del Gobierno de Navarra, entendemos que está 3 puntos porcentuales por encima de la estimación de crecimiento para 2021 (7,3%), por lo que estimamos que **la cifra de ingresos tributarios está sobrevalorada en al menos 100 millones de euros**. Igualmente, el que el punto de partida no sea realista, supone un importante desajuste a la hora de plantear el anteproyecto de presupuestos, por lo que consideramos se debiera estimar la cifra de ingresos con la previsión real actual y realizar el ajuste correspondiente, en este caso, también a la baja.

- Este **optimismo en las previsiones de ingresos** en un momento de enorme incertidumbre, nos hace llegar a la conclusión que **se debe ser muy prudente con los gastos presupuestados**, para que la deuda –que va a alcanzar máximos históricos - no se incremente más de lo realmente necesario.
- Los PGN2021 no incluyen como ingreso los previsibles fondos europeos que vayan a llegar a Navarra a través del Plan Europeo de Recuperación (Next Generation EU), el instrumento temporal de emergencia para acelerar la recuperación sostenible de la UE, mitigar los daños económicos y sociales inmediatos y preservar y

crear puestos de trabajo. **Estamos totalmente de acuerdo con no contar con dichos posibles ingresos**, ya que si llegase alguna partida a lo largo del ejercicio 2021, sería al final del año y por prudencia entendemos que es mejor no considerarlos. No obstante, **necesitamos identificar y apostar por nuevos proyectos transversales**, publico-privados, que sean tractores para el cambio de la economía navarra. Estos proyectos debían nominarse ya en el proyecto del PGN sin esperar a recibir los Fondos Europeos. Deberían verse reflejados, al menos conceptualmente. El objetivo fundamental de estos fondos es el de movilizar el mayor volumen de inversiones públicas y privadas para, por un lado, reparar los daños inmediatos causados por la crisis sanitaria y, por otro afrontar los retos, a medio y largo plazo, que marca la agenda europea y que pasan por la descarbonización y digitalización de la economía. Los recursos deben destinarse a los proyectos de inversión necesarios para elevar el crecimiento económico y la competitividad de la economía, optimizando la ejecución temporal de los mismos y garantizando que el empleo de los recursos se realice. Es una gran oportunidad que no podemos perder y donde el Gobierno de Navarra debe liderar la identificación de los mejores proyectos para que el cambio de nuestro modelo económico, crecimiento, creación de empleo y mejora de nuestra competitividad se produzca.

- El Proyecto de Ley Foral contiene en su Artículo 5, referente a las ampliaciones de crédito, una **cantidad excesiva de partidas ampliables** que debieran estar incluidas como gasto final total, de modo que los PGN reflejaran ya el total del gasto previsto.
- Se entiende que tiene que ser un Presupuesto expansivo para ayudar a recuperar la economía, pero debiera estar bien focalizado, gastando solo en aquello que es absolutamente necesario y ayude al crecimiento económico y a la creación de empleo como objetivo prioritario. Sin embargo, **el Anteproyecto de PGN 2021 lo vemos continuista con el de años anteriores**. No hay partidas nuevas importantes que estén orientadas a ayudarnos a crecer y crear empleo, con lo que albergamos serias dudas de que sirva para

ayudar a recuperar la actividad económica y los niveles de empleo previos a la crisis. El aumento del gasto, por sí mismo, no es ninguna garantía de que lo vayamos a conseguir. Las partidas incluidas en el Plan Reactivar Navarra, que supone la importante cifra de 507 millones de euros, no son nuevas. La mayoría de ellas ya estaban previstas antes de que llegase la crisis de la pandemia.

- Se desaprovecha una nueva oportunidad, favorecida por el contexto, de realizar reformas estructurales necesarias, entre ellas la fiscal. Para el año 2021 se incluyen pocos cambios fiscales que **no resuelven uno de los principales problemas de Navarra: su elevada fiscalidad**. Este aspecto resulta clave a la hora de atraer nuevas inversiones y crecer en el empleo, y la fiscalidad actual navarra no nos hace especialmente atractivos. La manera de incrementar la recaudación tributaria en este momento pasa por recuperar la actividad económica perdida. Una presión fiscal tan alta hará que dicha recuperación requiera más tiempo. Los impuestos altos buscando la recaudación a corto plazo, sin una suficiente evaluación previa de sus efectos, apartan a la región del diseño de un sistema fiscal estable y óptimo que favorezca el crecimiento económico, atrayendo inversiones y creando empleo y den como resultado mayores ingresos tributarios que permitirán financiar el gasto público con menor esfuerzo y endeudamiento. Navarra debiera pensar en eliminar algunos injustos impuestos como es el de Patrimonio donde en ningún país de nuestro entorno lo contemplan y reducir de forma significativa otros como el IRPF y Sociedades para no estar en peores condiciones que el resto del país. Se tiene capacidad propia para legislar y la debemos utilizar para conseguir los objetivos marcados. Todos los países europeos lo están haciendo, reduciendo impuestos.
- Nos parece un buen objetivo de la Hacienda navarra incrementar la dotación, respecto años anteriores, para el **Plan de lucha contra el fraude fiscal, la economía sumergida y el empleo no declarado**. Nos parece más efectivo y justo incrementar los ingresos por esta vía que por la de incrementar la tributación.

- No se detecta un apoyo decidido a la empresa privada, en un momento en el que el objetivo principal debería ser el salvar los posibles cierres para a continuación poder crecer recuperar el empleo perdido. **No se observan políticas que impulsen el rol de la empresa como creadora de riqueza**, más allá del aspecto financiador de las mismas a través de impuestos. Es imprescindible buscar una mayor **colaboración público-privada** con el objetivo de conseguir mejorar la eficiencia del gasto público con una mejora en el servicio. En esta línea, estamos en contra de la Ley recientemente aprobada en el Parlamento de Navarra, donde se pretende que las empresas que se deslocalicen o reduzcan significativamente su actividad, sin analizar las razones, tengan que devolver las ayudas recibidas en los últimos 8 años con un recargo del 20% más los intereses correspondientes. Este tipo de actuaciones no ayudan a traer inversión, en un momento en el que la creación de empleo debe de ser prioritario.
- **Se echan en falta medidas orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración pública**, de corrección de gastos inútiles y de contracción y ajustes en gasto no necesario. Ahora **hay que priorizar el gasto en el mantenimiento de la salud y de la actividad económica**, para que el binomio de la Salud y la Economía puedan funcionar adecuadamente. El incremento de las partidas de gasto se debiera focalizar principalmente para poder gestionar mejor la crisis para familias y empresas.
- **El esfuerzo que se pretende hacer con el plan de modernización y digitalización de la Administración Pública, debería verse reflejado en una reducción significativa en personal y gasto corriente**. El aumento continuado del gasto de personal no hace más que comprometer el gasto a futuro.
- Por todo lo expuesto, **Institución Futuro considera que estos presupuestos** continuistas y optimistas en cuanto a la previsión de ingresos, **no van a ayudar a que Navarra salga de la crisis**. No se encuentran medidas que vayan a ayudar a recuperar el empleo privado perdido o a mejorar la competitividad de la región. Por el

contrario, sí que se observa un crecimiento continuado de los gastos, sin priorizar los mismos. No debemos esperar a que los futuros ingresos que nos puedan llegar de la Unión Europea, a lo largo de 2021, sean los que nos financien los imprescindibles proyectos transversales necesarios para elevar el crecimiento económico y la competitividad de la economía y el empleo. Estos deben estar reflejados en el Presupuesto y priorizarlos respecto todos aquellos que no lo son.

- **Navarra tiene la necesidad de acometer un proceso de consolidación fiscal**, que no debe hacerse por la vía del incremento de los impuestos, puesto que perjudicaría el crecimiento de la actividad y del empleo, sino mediante la **mejora de la eficiencia en el gasto público**. En el actual contexto económico, dadas las múltiples necesidades que tiene que cubrir la política presupuestaria y la insuficiencia de los recursos presentes y futuros para la financiación de estas, es prioritario conocer si los niveles de bienestar de nuestra sociedad se pueden alcanzar con una menor utilización de los recursos públicos (con el consiguiente menor endeudamiento), o si el uso de los mismos puede mejorar las prestaciones actuales. Este es un debate que debe centrar la atención pública, pudiendo ser considerado una de las prioridades de política económica.
- Por último, debe hacerse una reflexión obligada al respaldo político en el Parlamento de Navarra de estos Presupuestos. Tal y como se ha conocido, el Gobierno de Navarra ha optado por pactar con el grupo parlamentario EH-Bildu. En un momento de extrema gravedad sanitaria, social y económica no se ha sido capaz de sumar e involucrar a la mayor parte del arco parlamentario. Era un momento idóneo de grandes acuerdos y grandes políticas, que marcaran no solo el inicio del nuevo futuro de Navarra post-pandemia, sino que enviaran a la sociedad navarra, tan castigada por igual por la COVID, un mensaje de unidad y de apuesta conjunta y moderada por el bien común. Una oportunidad perdida.

Somos una entidad privada, sin ánimo de lucro y de libre asociación, fundada en 2002, que diseña y promueve un mejor futuro para la sociedad navarra a través del desarrollo de sus empresas e instituciones. Analizamos políticas públicas y presentamos ideas y propuestas innovadoras, logradas a través de nuestras redes, investigaciones y otras actividades, a la sociedad y a los agentes que pueden llevarlas a cabo.



www.ifuturo.org