Los Presupuestos Generales de Navarra para 2007: un compromiso entre eficiencia económica y equidad social

Juan José Rubio Guerrero

Catedrático de Hacienda Pública y ex-Director del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda)

INSTITUCIÓN FUTURO
THINK TANK INDEPENDIENTE

Institución Futuro
Policy Briefing, Nº05

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
Plaza del Palacio, 4
31620 Gorraiz (Navarra)
Tel. 948 337 900
e-mail: info@ifuturo.org
www.ifuturo.org

Título: Comentario a los Presupuestos Generales de Navarra del año 2007
ISBN-13: 84-611-3576-8
DL: NA-2854/2006
ISSN de la serie: 1698-7977
Diseño: Andoni Egúzkiza
Maquetación: EGN Comunicación
Impresión y encuadernación
Ulzama Digital

00 Índice

01 Introducción 5

02 Escenario macroeconómico 9

03 Conceptos de política presupuestaria y principales cifras de los Presupuestos Generales del Estado para 2007 17

04 Principales cifras de los Presupuestos Generales de Navarra para 2007 21

05 Desglose por capítulos de gasto. Clasificación económico administrativa 27

06 Desglose por capítulos de ingreso. Clasificación económico administrativa 33

07 Conclusiones 39

01 Introducción

Como viene siendo habitual desde 2005, la Institución Futuro pretende analizar desde una perspectiva económica las características estructurales de los Presupuestos Generales de Navarra como principal documento de la política económica del Gobierno de nuestra Comunidad Foral. Parece razonable que una institución que pretende convertirse en una referencia a nivel nacional e internacional sobre la incardinación de Navarra en un contexto económico mundial de excelencia cumpla su cita anual presentando un documento de valoración de los Presupuestos Generales de Navarra para el 2007 (PGN07) en función de la política fiscal que definen (saldo presupuestario, volumen de gasto y estructura de ingresos y gastos) y del modo en que la misma contribuirá a generar prosperidad de un modo sostenido en nuestra Comunidad.

Después de la experiencia de los ejercicios presupuestarios 2005 y 2006, la ventaja fundamental del documento que ahora presentamos es que nos permite hacer comparaciones con los Presupuestos Generales del Estado para el 2007, como con el comportamiento de los PGN en 2005 y 2006. Así, podemos constatar una continuidad en el modelo presupuestario tanto desde el punto de vista económico como técnico. Se observa un incremento en los gastos en políticas sociales, se mantiene el esfuerzo inversor, se reduce el servicio de la deuda pública y se mantiene la apuesta por la estabilidad presupuestaria, aunque también observamos el mantenimiento de unos altos gastos corrientes y una tendencia a su conversión en gastos estructurales de escasa flexibilidad a la baja cuando la favorable coyuntura financiera cambie, con posibles efectos sobre déficits futuros. A pesar de esto, podemos caracterizar a los PGN07 como un esfuerzo de compromiso entre la eficiencia económica y la equidad social en un contexto de ciclo electoral como el que ahora se abre para las Comunidades Autónomas españolas y que introduce alguna distorsión en la práctica presupuestaria habitual.

El Gobierno foral ha cerrado las cuentas del 2005 con un superávit presupuestario de 73,6 millones de €[1]. La cifra permite invertir la tendencia negativa de las cuentas públicas en 2003 y 2004, que se cerraron con sendos déficits de 35 y 84 millones. El dato como tal es positivo en principio, aunque conviene leer entre líneas a qué se debe este comportamiento del saldo. La realidad nos sitúa ante un gasto real superior al gasto presupuestado en un 106%, por lo que el buen resultado del saldo presupuestario no se debe tanto a políticas de control y austeridad en el gasto público, como a un incremento notable de los ingresos públicos que superaron con creces el crecimiento del 8% presupuestado. El crecimiento de la actividad empresarial y la generación de empleo y renta personal se han traducido en 2005 en una mayor recaudación de los impuestos directos, básicamente IRPF e Impuesto de Sociedades, que ingresaron un 15,44% y un 12,20% más respectivamente. Además, en el cierre de 2005 han influido los flujos que han llegado a la Hacienda Foral.

El problema principal de este comportamiento, en principio positivo, es que el superávit surge, no de un control de gasto, sino de un comportamiento excepcionalmente brillante de los ingresos. Si estos gastos superiores se consolidan en el futuro y los ingresos no tienen una evolución tan positiva, nos veremos abocados a situaciones de déficit estructural futuro de difícil corrección. Sin olvidar que, en cualquier caso, un superávit fundado en un incrementos importante de gastos e ingresos tiene un efecto expansivo (perfectamente descrito por el Teorema de Haavelmo y constantemente olvidado por la autoridades políticas) sobre la actividad económica, completamente inadecuado para una coyuntura económica como la actual donde prevalecen altos niveles de inflación y desequilibrio externo de nuestras cuentas.

En este sentido, la crítica a los efectos expansivos del déficit público ha generado, a nivel doctrinal, una nueva consideración de los efectos económicos del déficit a partir de cuatro líneas argumentales diferentes aunque, en muchos casos, complementarias y que es necesario recordar en una coyuntura política y económica como la actual, en la que se cuestionan en nuestro país y en la Unión Europea instrumentos jurídicos potentes que garanticen la estabilidad presu-

[1] Como ya comentamos en el documento Policy Briefing 001, la contabilidad presupuestaria de Navarra ha incorporado algunos cambios en 2005 respecto a la contabilización de los gastos fiscales, así como en la forma de contabilizar el IVA a raíz de la aprobación del último modelo de financiación autonómica.

puestaria con un control estricto del gasto público como fundamento de un crecimiento económico generador de empleo.

Estas líneas son las siguientes:

1. El déficit público puede originar efectos de expulsión real (crowding out) sobre la demanda interna de la economía. Estos efectos sobre la economía real pueden producirse por tres motivos:

a) Un aumento del déficit público puede producir una elevación en la demanda interna nacional de un país, cuya conversión en producción interna va a depender de la propensión a importar del mismo. Cabe la posibilidad, en países con fuerte propensión marginal a importar (España es uno de ellos), que la demanda interna se filtre hacia las importaciones, por lo que su elevación no tenga efectos sobre los niveles de producción y empleo internos. Adicionalmente, este comportamiento puede degradar la situación de la balanza de pagos, como esta ocurriendo en los últimos meses[2].

b) Un comportamiento de expectativas racionales de los ciudadanos puede generar que un déficit público creciente, sobre todo si partimos de situaciones previas de equilibrio presupuestario, sea previsto anticipadamente por los ciudadanos, los cuales presumiendo una elevación futura e importante de los impuestos necesarios para su financiación ahorren una cantidad importante de recursos, detrayéndolos del flujo circular de la renta.

c) El déficit puede financiar aumentos de consumo público sustitutivos del consumo privado, deprimiendo el consumo privado y disminuyendo, en términos relativos, la demanda agregada total.

2. El déficit puede originar un efecto expulsión de carácter financiero (*crowding out* financiero) por la elevación de los tipos de interés. Este escenario no es descartable teniendo en cuenta las perspectivas de comportamiento errático de la inflación en los últimos dos meses y la confirmación de que la Política Monetaria gestionada por el BCE se está volviendo más contractiva[3]. Este efecto sobre la economía financiera con impacto directo sobre el comportamiento real de la economía se puede producir por tres razones:

a) Con una Política Monetaria restrictiva con el fin de preservar la estabilidad de precios, un aumento de la Deuda Pública obligará al Sector Público a elevar los tipos de interés para competir con la financiación privada en relación con los recursos financieros disponibles en la economía. La elevación de los tipos de interés que provoca un aumento de la rentabilidad relativa de las inversiones financieras y una disminución de las inversiones reales inducirá una reducción de la demanda agregada de inversión cuestionando los posibles efectos expansivos del déficit público.

b) Este efecto se vería agravado ante una posible saturación de títulos públicos en la cartera de los inversores privados, ya que para colocar sucesivas emisiones de fondos públicos debería hacerlas atractivas a través de un incremento significativo de los tipos de interés de las nuevas emisiones.

3. El déficit público puede actuar negativamente sobre la oferta agregada de la economía. Varias son las razones destacando las tres más relevantes:

a) Si la situación de desempleo en una economía se debe a la existencia de salarios reales elevados (paro neoclásico) en lugar de problemas de insuficiencia de demanda efectiva, un aumento del déficit elevará el nivel de precios con una repercusión muy escasa sobre producción, renta y empleo.

b) Si además el déficit se financia o se trata de financiar con impuestos que distorsionan el mercado de trabajo o de capital, se pueden añadir los efectos negativos que se derivan de su financiación.

c) Asimismo, si el capital circulante de las empresas, del que forman parte los salarios, se financia mediante préstamos, la demanda del factor trabajo dependerá no sólo del salario real sino también, y de forma relevante, de los tipos de interés. Si el déficit eleva los tipos de interés, se producirá una reducción de la oferta de trabajo debido a la costosa financiación del capital circulante que afecta a los salarios.

4. El déficit puede generar efectos negativos a medio plazo si son crecientes y persistentes en el tiempo, y este es un riesgo no desdeñable en los próximos años.

La reciente historia financiera de los países de nuestro entorno económico ha puesto de manifiesto que déficits prolongados y con deuda acumulada importante han generado efectos económicos a medio plazo de enorme gravedad.

a) En cuanto al comportamiento tendencial de la inversión privada, las elevaciones de los tipos de interés han impedido la recuperación hasta su inflexión en los últimos años, debido a que los tipos de interés elevados han impedido una rentabilidad real suficiente para las inversiones privadas.

b) La posibilidad de una política antiinflacionista y, sobre todo, su credibilidad, disminuyen con déficits públicos crecientes, ya que las expectativas de inflación son crecientes como consecuencia de los mecanismos de autoalimentación del déficit público.

c) Los intereses reales crecientes en etapas de lento crecimiento económico tienden a autoperpetuar el déficit debido a incrementos, en términos reales, de la necesidad de financiación vía deuda pública.

[2] En la actualidad, para España el saldo negativo de la balanza por cuenta corriente en porcentaje del PIB no ha dejado de crecer desde 2001 (4,3%) hasta situarnos en un 9,3% previsto para 2006.

[3] Es previsible que para comienzos del ejercicio 2007, el tipo de interés del BCE se sitúe en un entorno del 3,50% al 3,75%, desde el 2,5% que disfrutábamos en 2005.

d) El déficit puede tener efectos negativos significativos sobre el equilibrio de Balanza de Pagos debido al endeudamiento exterior al que, en algunos casos, hay que acudir y a la propensión a importar de muchos países que se ve potenciada por la existencias de déficits crónicos.

Conviene tener en cuenta estos efectos si nos planteamos "flexibilizar los requisitos de la Estabilidad Presupuestaria" y defender la estabilidad en el ciclo económico, al mismo tiempo que permitimos cierta discrecionalidad a las CC.AA. a la hora de "negociar" sus escenarios de déficits en función de circunstancias particulares de cada Comunidad. No olvidemos que las necesidades públicas tienden a infinito y es necesario gestionar recursos escasos, susceptibles de usos alternativos por lo que resulta fundamental ordenar las prioridades en las políticas públicas, pero sujetas a unas restricciones presupuestarias e institucionales que obliguen a todas. El nivel de endeudamiento de algunas de ellas, no es el caso de Navarra pero por ello resulta discriminatorio para nuestra comunidad, es suficientemente preocupante como para jugar con "fuego".

Sirvan estas preocupaciones para poner en contexto los comentarios que vamos a incorporar en el análisis de los Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2007.

Como ya es habitual, y para mantener los elementos de comparabilidad y homogeneidad con los documentos de ejercicios anteriores, el estudio se divide en cinco partes perfectamente diferenciadas:

- En la primera, vamos a analizar de forma pormenorizada los escenarios macroeconómicos de la economía internacional, española y navarra, como restricción de partida para una correcta y realista presupuestación.
- En la segunda parte, desarrollaremos una serie de conceptos teóricos y metodológicos básicos para comprender el comportamiento temporal de los Presupuestos Generales en general, y también realizaremos algunas valoraciones respecto al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2007 (PGE07) que pueden afectar a nuestra Comunidad Foral.
- En la tercera parte, comentaremos las grandes cifras de los Presupuestos Generales de Navarra, tanto en relación a los del Estado como de los de Navarra en ejercicios anteriores. Se trata con ello de sentar la dinámica general de las grandes partidas presupuestarias.
- En cuarto lugar, desglosaremos los diferentes capítulos de gastos y de ingresos, tratando de combinar las clasificaciones económica y administrativa, al mismo tiempo que vamos incorporando comentarios sobre las cuestiones clave de cada capítulo que nos preocupan en el diseño y desarrollo del Presupuesto.
- Por último, trataremos de fijar, en las conclusiones, una serie de directrices que pueden ser transcendentales para el diseño y desarrollo de futuros presupuestos, o bien justificar alguna enmienda sobre el presente ya que en estos momentos no deja de ser un proyecto de Ley Foral.

02 Escenario macroeconómico

Los Presupuestos Generales de Navarra para el 2007 (PGN2007) se enmarcan en un escenario de crecimiento mundial y estatal muy similar al que estamos viviendo en 2006. En este sentido, aunque la economía española va a mantener cierta estabilidad en su ritmo de crecimiento, el contexto internacional introduce una serie de riesgos que es necesario incorporar a la hora de desarrollar una presupuestación realista; en particular, el errático comportamiento de los precios de la energía y los retardos e incertidumbres en la recuperación de las grandes economías europeas.

2.1 ESCENARIO INTERNACIONAL

El contexto económico mundial se caracteriza por un gran dinamismo que se concreta en elevados ritmos de crecimiento tanto en la producción como en el comercio (en torno a un 5% anual). Los principales motores de este crecimiento siguen siendo China, con tasas de crecimiento en torno al 10%, y Estados Unidos, con tasas del 3%. Conviene, en cualquier caso, señalar que ambas economías representan, según el FMI, el 36% del producto mundial, por lo que cualquier alteración en su comportamiento tiene enorme trascendencia sobre la producción y comercio mundial.

T. 01 **Perspectivas económicas (tasas de crecimiento en %)**

			PREVISIONES ACTUALES		DIFERENCIAS CON LAS PREVISIONES DE ABRIL	
	2004	2005	2006	2007	2006	2007
PIB REAL						
MUNDIAL	**5,3**	**4,9**	**5,1**	**4,9**	**0,3**	**0,2**
ECONOMÍAS AVANZADAS	**3,2**	**2,6**	**3,1**	**2,7**	**0,1**	**-0,1**
Estados Unidos	3,9	3,2	3,4	2,9	---	-0,4
Área Euro	2,1	1,3	2,4	2,0	0,4	0,1
Alemania	1,2	0,9	2,0	1,3	0,7	0,3
Francia	2,0	1,2	2,4	2,3	0,3	0,2
Italia	1,1	---	1,5	1,3	0,3	-0,1
España	3,1	3,4	3,4	3,0	0,1	-0,2
Japón	2,3	2,6	2,7	2,1	-0,1	0,1
Reino Unido	3,3	1,9	2,7	2,7	0,2	0,1
Canadá	3,3	2,9	3,1	3,0	---	-0,1
Otras economías avanzadas	4,6	3,7	4,1	3,7	---	---
Economías de Sudeste Asiático	5,9	4,5	4,9	4,4	-0,2	-0,1
OTROS MERCADOS EMERGENTES	**7,7**	**7,4**	**7,3**	**7,2**	**0,4**	**0,5**
África	5,5	5,4	5,4	5,9	-0,4	0,4
Área Sub-Sahariana	5,6	5,8	5,2	6,3	-0,6	0,6
Europa Central y del Este	6,5	5,4	5,3	5,0	0,1	0,2
Ex-Repúblicas Soviéticas	8,4	6,5	6,8	6,5	0,8	0,4
Rusia	7,2	6,4	6,5	6,5	0,4	0,9
Resto de estados ex soviéticos	11,0	6,7	7,6	6,4	1,5	-0,2
Grandes economías asiáticas	8,8	9,0	8,7	8,6	0,5	0,7
China	10,1	10,2	10,0	10,0	0,5	1,0
India	8,0	8,5	8,3	7,3	1,0	0,3
Los 4 Tigres Asiáticos	5,8	5,1	5,0	5,6	---	-0,1

	2004	2005	PREVISIONES ACTUALES 2006	PREVISIONES ACTUALES 2007	DIFERENCIAS CON LAS PREVISIONES DE ABRIL 2006	DIFERENCIAS CON LAS PREVISIONES DE ABRIL 2007
ORIENTE PRÓXIMO	**5,5**	**5,7**	**5,8**	**5,4**	**0,2**	**-0,1**
AMÉRICA LATINA	**5,7**	**4,3**	**4,8**	**4,2**	**0,4**	**0,6**
África	4,9	2,3	3,6	4,0	0,1	0,5
México	4,2	3,0	4,0	3,5	0,5	0,4
UNIÓN EUROPEA	**2,4**	**1,8**	**2,8**	**2,4**	**0,4**	**0,1**
TASA DE COMERCIO MUNDIAL	**10,6**	**7,4**	**8,9**	**7,6**	**0,9**	**0,2**
Importaciones						
Economías avanzadas	9,1	6,0	7,5	6,0	1,2	0,4
Mercados emergentes	16,4	11,9	13,0	12,1	0,1	0,2
Exportaciones						
Economías avanzadas	8,8	5,5	8,0	6,0	1,4	-0,1
Mercados emergentes	14,6	11,8	10,7	10,6	-0,1	0,2
PRECIO DE LAS MATERIAS PRIMAS						
Petróleo (*)	30,7	41,3	29,7	9,1	14,9	6,2
ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO (IPC)						
Economías avanzadas	2,0	2,5	2,6	2,3	0,3	0,2
Mercados emergentes	5,6	5,3	5,2	5,0	-0,1	0,2

(*): MEDIA DE LAS COTIZACIONES DE LA CESTA DE BARRILES BRENT, WEST TEXAS INTERMEDIATE, DUBAI.

FUENTE: (2006) LOS PGE-2007: POLÍTICA VERSUS ECONOMÍA. (EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2007) / CIRCULO DE EMPRESARIOS. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA

Por su parte, las economías de la Unión Europea han experimentado una sensible mejoría, con un tasa de crecimiento interanual para el segundo trimestre de 2006 de 2,6% frente al 2,2% del trimestre anterior. En la zona Euro, el crecimiento ha sido del 2,4% interanual, debido al relativo fortalecimiento, pendiente aún de una consolidación definitiva, de tres de las grandes economías europeas (Alemania, Francia e Italia). Un elemento positivo destacable en toda esta dinámica es que, en la zona euro, parte de esta recuperación se debe principalmente al incremento de las exportaciones como consecuencia del dinamismo del comercio internacional. Este proceso ha beneficiado, especialmente a Navarra, como apuntaremos más adelante, al mejorar el saldo de nuestra balanza comercial teniendo en cuenta que el 80% de nuestras exportaciones se dirigen a territorio de la UE. Pero, además, se observa también una cierta recuperación de la demanda interna del conjunto debido fundamentalmente al incremento de la demanda de consumo en Alemania. La duda que surge es si este incremento de la demanda interna en Alemania es consecuencia del adelanto de consumos generados por el anuncio de la elevación de los tipos de IVA para el 2007, lo que llevaría aparejado una contracción fuerte de esa demanda para el ejercicio 2007.

Este escenario positivo puede verse alterado negativamente en un futuro próximo si se confirman una serie de riesgos latentes que habría que asumir y que podrían reducir las tasas de crecimiento mundial, según el FMI, hasta niveles cercanos al 3%, desde el 5% actual:

- Como elemento estructural, resulta preocupante el fracaso de la "Ronda Doha", después de cinco años de duras negociaciones en materia de integración y liberalización del comercio mundial. Este fracaso abre una nueva etapa donde el riesgo del proteccionismo comercial recupere posiciones con el consiguiente riesgo de reducción del comercio internacional, motor de la expansión económica mundial en los últimos años.
- En los Estados Unidos se percibe un cierto debilitamiento en el segundo trimestre de 2006, puesto que su tasa de crecimiento anual se redujo casi tres puntos (5,6 al 2,9%). Los datos del tercer trimestre no permiten ser optimistas. En cualquier caso, este comportamiento de la economía norteamericana va a incidir sobre la evolución de los tipos de interés americanos, teniendo en cuenta el dilema que supone, para la Política Monetaria articulada por la Reserva Federal, establecer un criterio sólido ante combinaciones de repunte inflacionistas en energía y materias primas y síntomas de debilidad de la economía, especialmente en el mercado inmobiliario. Asimismo, no podemos olvidar el fuerte déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos norteamericana que está siendo financiado, especialmente, por las economías asiáticas y por los países exportadores de petróleo y que pueden generar en el futuro ajustes abruptos en forma de turbulencias financieras internacionales por depreciación del dólar.

■ Las actuaciones de las autoridades monetarias norteamericanas, unidas a los riesgos inflacionistas derivados del relanzamiento de las principales economías europeas, pueden significar nuevos incrementos de los tipos de interés de referencia del Banco Central Europeo. No es en absoluto descartable que se cierre el año con tipos en torno al 3,75% en la zona euro en un proceso de endurecimiento de la política monetaria que puede prolongarse el próximo ejercicio presupuestario.

■ El siempre latente riesgo económico que subyace en el conflicto del Medio Oriente podría agravar las tensiones inflacionistas si el precio del petróleo, a pesar del actual receso que disfrutamos, recupera su senda alcista como consecuencia de algún elemento político-estratégico puntual o al incremento en la demanda derivada de la entrada del invierno en el hemisferio norte. Tampoco es desdeñable el peligro que supone el conflicto de Corea del Norte que puede, en un determinado momento, desestabilizar las economías y mercados del sudeste asiático que son, como bloque, los que mayores niveles de crecimiento en la producción y el comercio arrojan.

■ En la zona euro, el riesgo más relevante es consecuencia de la necesidad que tienen algunos países centrales de aplicar políticas fiscales restrictivas con el fin de sanear sus cuentas públicas con el fin de dar cumplimiento al Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico en la UE, lo que podría frenar, en alguna medida, el repunte de la demanda interna que se observa a lo largo de 2006. Ya hemos comentado, como caso paradigmático, la situación de Alemania, donde se ha anunciado una fuerte subida del IVA, lo que ha adelantado el consumo a momentos previos a su entrada en vigor, pero que, a partir de 2007, puede provocar el efecto contrario con más inflación.

2.1 ESCENARIO ESPAÑOL

De acuerdo con los últimos datos de la Contabilidad Nacional Trimestral del segundo trimestre de 2006, el PIB generado por la economía española aumentó un 3,7% en el segundo trimestre de 2006, manteniendo el perfil de crecimiento paulatinamente ascendente mostrado en trimestres anteriores.

El motor del crecimiento ha continuado siendo la demanda interna, cuya fuerte expansión está incidiendo en la persistencia de desequilibrios en términos de inflación, déficit por cuenta corriente y endeudamiento de las familias. Aunque, también es cierto que la dinámica de comportamiento de los agregados nos muestra una cierta desaceleración de la demanda interna, compensada por una reducción de la aportación negativa del sector exterior, lo que conduce a una leve corrección del patrón de crecimiento desequilibrado que ha caracterizado a la economía española en los últimos años.

En este sentido, debemos destacar el buen comportamiento de las exportaciones de bienes, que han mostrado en los primeros meses del año aumentos nominales próximos al 13%, aprovechando la recuperación de nuestros principales socios comerciales: Francia y

T. 02 **Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000. Segundo trimestre de 2006. Producto Interior Bruto trimestral y sus componentes. Volumen encadenado referencia 2000. Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario. Tasas de variación interanual.**

	2004				2005				2006	
OPERACIONES	TR. I	TR. II	TR. III	TR. IV	TR. I	TR. II	TR. III	TR. IV	TR. I	TR.II
GASTO EN CONSUMO FINAL	**3,7**	**5,0**	**5,0**	**5,0**	**4,7**	**4,4**	**4,2**	**4,1**	**3,9**	**3,8**
Gasto en consumo final de los hogares	3,2	4,7	4,5	4,6	4,4	4,4	4,1	3,8	3,8	3,6
Gasto en consumo final de las ISFLSH	3,6	3,8	4,8	6,8	6,6	6,0	6,3	4,6	4,6	4,8
Gasto en consumo final de las AAPP	5,7	6,3	6,8	6,2	5,5	4,3	4,5	4,9	4,4	4,4
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	**4,3**	**4,3**	**5,4**	**6,0**	**6,8**	**7,4**	**7,1**	**6,6**	**6,3**	**6,1**
Bienes de equipo	0,1	1,7	6,9	9,0	9,2	9,8	8,3	8,6	8,6	9,1
Construcción	6,0	5,5	5,2	5,2	6,0	6,2	6,3	5,6	5,8	5,7
Otros productos	5,3	4,3	4,2	4,3	6,4	8,0	8,4	7,4	4,8	3,3
Variación de existencias (*)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Demanda nacional (*)	4,1	5,0	5,2	5,4	5,4	5,3	5,2	5,0	5,0	4,8
EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	**4,8**	**3,8**	**4,5**	**3,5**	**-0,8**	**1,8**	**2,5**	**2,3**	**9,5**	**5,3**
Exportación de bienes (fob)	6,1	5,9	5,5	3,1	-2,1	2,4	0,1	-0,3	13,0	4,7
Exportación de servicios	2,1	-0,6	2,4	4,4	2,0	0,5	7,7	7,8	2,2	6,5
IMPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	**7,7**	**9,9**	**10,9**	**10,0**	**5,9**	**7,7**	**7,7**	**6,6**	**12,4**	**7,9**
Importación de bienes (fob)	7,3	9,9	11,3	10,3	6,9	7,8	6,6	5,0	11,3	7,5
Importación de servicios	9,3	9,6	9,2	9,1	2,0	7,0	12,1	13,2	16,8	9,5
PRODUCTO INTERIOR BRUTO A PRECIOS DE MERCADO	**3,2**	**3,2**	**3,3**	**3,4**	**3,4**	**3,5**	**3,6**	**3,6**	**3,6**	**3,7**

(*): APORTACIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB A PRECIOS DE MERCADO

FUENTE: INE

Alemania. Por el contrario, se ha producido un fuerte incremento de las importaciones cercana al 15%, consecuencia lógica de la elevada propensión marginal a importar de la economía española que se traduce en una elevada elasticidad de las importaciones respecto a la demanda interna. El efecto neto ha sido un aumento del 20% en el déficit comercial (27% en el déficit corriente) durante el primer semestre de 2006 en relación a igual período de 2005. Así pues, podemos señalar ***que el problema del desequilibrio exterior es más un efecto de la falta de competitividad por oferta inadecuada que la debilidad de las economías que adquieren nuestro productos. Es pues, crucial buscar nuevas formas de negocio adecuadas a las necesidades internacionales y profundizar en la diversificación de mercados.***

Las previsiones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2007 (PGE2007) reconocen estas tendencias en términos generales, aunque introducen una cierta corrección en el desequilibrio exterior. Apuestan por un mayor crecimiento del PIB para 2006 (3,4%, una décima más de lo previsto hace un año)[4]. Según el gobierno, la suave moderación del ritmo de crecimiento real (3,2% en 2007) debe reconducir los desequilibrios macroeconómicos hacia una senda de cierta estabilidad, destacando la menor detracción al crecimiento por parte del sector exterior. Las previsiones nos sitúan ante un comportamiento menos expansivo de la demanda interna que se explica por tres elementos que actúan en el mismo sentido:

- el aumento de los tipos de interés en la zona euro,
- el elevado nivel de endeudamiento de las familias[5],
- y una alta inflación relativa que resta poder adquisitivo.

Por su parte, las previsiones del gobierno consideran que la aportación negativa del sector exterior al crecimiento irá reduciéndose debido al incremento esperado de las exportaciones y a la ralentización prevista en el ritmo al que crecen las importaciones. Respecto a esta última previsión mantenemos ciertas dudas, como ya hemos explicado, dada la elevada elasticidad de las importaciones respecto a la demanda. En todo caso, estas previsiones están sujetas a factores aleatorios y de difícil estimación, que ya hemos comentado en el epígrafe anterior, como son la continuidad del crecimiento mundial, la fortaleza de la recuperación en la zona euro, el comportamiento de nuestro diferencial de inflación y la evolución de los tipos de cambio e interés, entre otras. Pero el problema central de carácter estructural es la pérdida de competitividad que exigiría la adopción de reformas estructurales y que trascienden a los propios Presupuestos Generales del Estado.

Desde la perspectiva de la *oferta*, durante 2006 ha continuado destacando el elevado dinamismo del *sector de la construcción* en coherencia con el mantenimiento de tipos de interés reales aún negativos y la importante creación de empleo. Sin embargo, las previsiones oficiales señalan una importante corrección en el comportamiento de la inversión en construcción, cuyo crecimiento al final del 2006 se situará en torno al 5% con una previsión para 2007 del 3,8%. De esta manera, el aumento de los precios y el empeoramiento de las condiciones de financiación estarían desalentado la compra; sin embargo, la FBCF en construcción sigue manteniendo un elevado ritmo de crecimiento, superior al 5,5% interanual, y el crédito de los hogares para adquisición de vivienda sigue aumentando a una tasa cercana al 24% interanual, lo que nos sugiere que el carácter restrictivo de la política monetaria europea está siendo contrarestado por otros factores o bien es insuficiente el impacto restrictivo de la misma sobre la economía española con un componente de crecimiento inercial muy elevado.

Por su parte, la mejora de la *actividad industrial* se explica por la recuperación de las exportaciones y el dinámico avance de la inversión en bienes de equipo, con un crecimiento interanual en torno al 9%. Este comportamiento se debe especialmente a las facilidades financieras y a la recuperación económica de nuestros socios comerciales, pero estos factores están provocando también niveles crecientes de endeudamiento y carga financiera que podrían condicionar las cuentas de resultados del futuro, sin olvidar que un endurecimiento de la política monetaria en Europa y cierta ralentización en la recuperación pueden comprometer el futuro de la inversión empresarial. La rama de servicios ha conservado un ritmo de incremento muy estable aunque ligeramente inferior al observado en el primer trimestre de 2006.

El proceso de *creación de empleo* ha continuado manteniendo tasas de expansión elevadas, aunque no tanto como en los trimestres precedentes dada la menor incidencia del efecto de regularización de inmigrantes que se produjo el año anterior. De esta manera, la Encuesta de Población Activa (EPA) del segundo trimestre recoge un aumento del 4,2%, frente a un 5,8% del segundo trimestre del 2005, o un 4,9% de principios de año. Esto supone una disminución de los parados del 5,5%. Pero lo más importante es que la tasa de paro se sitúa en unos niveles históricos del 8,5%, desde el 9,1% del primer trimestre del año y el 9,3% de un año antes.

[4] Las previsiones del tercer trimestre sitúan el crecimiento del PIB español en el 3,8 y en tasa interanual en el 3,7%.

[5] La deuda hipotecaria de las familias es superior al 55% del PIB y la deuda total supone el 115% de la renta familiar disponible. En el caso de los créditos hipotecarios resulta común encontrarnos con familias endeudadas a tipos variables históricamente bajos con períodos de amortización muy largos, por lo que cualquier movimiento al alza de los tipos debe tener consecuencias sobre el comportamiento del consumo privado.

T. 03 **Balance del mercado de trabajo. Segundo trimestre**

	Miles de personas		Variación	
	2006	2005	Absoluta	En %
Activos	21.530,1	20.839,6	690,5	3,3
Ocupados	19.693,1	18.894,9	798,2	4,2
Parados	1.837,0	1.944,7	-107,7	-5,5
Tasa de actividad	58,3	57,4	-	-
Tasa de paro	8,5	9,3	-	-

FUENTE: ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (EPA). INE

Este dato, sin embargo, debe ser matizado por el hecho de que en torno a 2/3 de los empleos creados durante el primer semestre de 2006 han sido contratos a tiempo parcial y de alta temporalidad, a pesar de la medidas adaptadas para reducir la temporalidad en el empleo, provocando un repunte de la temporalidad, que rebasa el 34%.

Las proyecciones del gobierno de la nación prevén el mantenimiento de un alto ritmo de creación de puestos de trabajo, aunque con una ligera moderación con respecto a ejercicios precedentes. No obstante, se confía en situar la tasa de desempleo en 2007 en torno al 7,8%, fundamentalmente por la reducción en el ritmo de crecimiento de la población activa. En cualquier caso, conviene señalar que la construcción sigue siendo el motor que tira de la creación de puestos de trabajo, puesto que el empleo en esta actividad, que representa el 13% del total, creció en tasa interanual en el primer semestre de 2006 en un 7,6%. En este sentido, conviene alertar que esta dependencia del sector de la construcción es un elemento condicionante de su evolución futura por cuanto se trata de una rama de actividad especialmente sensible a los cambios en la coyuntura económica, dada la importante tasa de temporalidad entre los asalariados del sector (57%). En definitiva, cualquier ralentización del crecimiento económico en este sector con respecto a las previsiones oficiales podría conducir a unos resultados del mercado de trabajo peores que los contemplados por el Gobierno.

La tasa de *inflación*, acusando el encarecimiento de los precios energéticos y la rigidez de los precios de los servicios debido a la imperfección de gran parte de estos mercados, sin olvidar la resistencia a la baja que muestra la inflación subyacente española, se aceleró hasta el 4% en julio, elevando a 1,5 puntos porcentuales su diferencial con la zona euro, lo que pone de manifiesto problemas estructurales propios de la economía española al sufrir, en mayor medida, cualquier shock externo que el resto de nuestros socios comunitarios, así como la falta de autonomía energética que condiciona la evolución de nuestras macromagnitudes. En este sentido, en los últimos meses hemos asistido a una reducción de nuestras tasas de inflación hasta niveles próximo al 3%, debido fundamentalmente al buen comportamiento de los precios de la energía, pero nada nos garantiza que no pueda recuperarse la senda alcista en cuanto vuelvan a pulsar al alza los precios de la energía. Además debemos considerar el impacto inflacionista de la fijación de salarios en la negociación colectiva.

Como elemento positivo, señalar que la *ejecución presupuestaria del Estado* acumulaba al mes de junio, en términos de Contabilidad Nacional, un superávit de 2.558 millones de €, importe que equivale al 0,3% del PIB lo que supone una mejora respecto del 0,1% del registrado en el mismo período del año anterior. Esta favorable evolución es consecuencia fundamentalmente de un comportamiento extraordinario de los ingresos fiscales que están rompiendo todas las previsiones y que nos confirman la idea de que es el momento de crear reservas para momentos en que la coyuntura económica se resienta.

En definitiva, para 2007 resulta razonable pensar que la demanda interna continuará siendo el motor del crecimiento aunque con una ligera ralentización con respecto a años anteriores. Por su parte, la demanda externa podría reducir su aportación negativa al crecimiento, aunque conviene matizar este optimismo pasándolo por el tamiz de ciertas incertidumbres como son el precio de la energía, las dudas sobre la recuperación europea, las debilidades norteamericanas, los diferenciales de inflación... Sin embargo, se vuelve a echar de menos una política valiente de reformas estructurales tan necesarias para "cebar" el crecimiento económico cuando la coyuntura cambie y sean necesarias medidas que siempre resultan más fáciles de implementar en períodos de bonanza que en situaciones de crisis.

2.1 ESCENARIO NAVARRO

El crecimiento del PIB regional aumentó en el 3,7% interanual en el segundo trimestre de 2006, según las estimaciones proporcionadas por la Contabilidad Trimestral de Navarra, mostrando una *evolución suavemente acelerada* frente al perfil más estable de los trimestres precedentes; esto supone que el diferencial de crecimiento a favor de la economía española se ha eliminado, como ya hemos señalado en el epígrafe anterior, debido a la aceleración de la expansión del PIB regional respecto al nacional.

Esta suave aceleración se ha basado, especialmente, en la *aportación del sector exterior al crecimiento económico menos negativo* que en períodos anteriores, ya que la demanda interna moderó su elevado ritmo de incremento al perder fuerza relativa tanto la expansión del consumo de los hogares como el *avance de la inversión en construcción y en otros productos*.

Desde la vertiente de la *oferta*, los últimos datos disponibles ponen de manifiesto el *elevado perfil expansivo de la construcción*, aunque su tasa de crecimiento no ha sido tan intensa como en los períodos precedentes, así como las *mejora de la actividad industrial*, en consonancia con la recuperación de las exportaciones y el dinamismo mostrado por la inversión en bienes de equipo. Conviene destacar que la estable trayectoria expansiva de las ramas constructoras se ha reflejado, especialmente, en la *favorable evolución de la obra en infraestructura y en el mejor comportamiento de la edi-*

ficación no residencial, lo que compensó la que, creemos, *pasajera moderación de la edificación residencial*. Estimamos que en los próximos meses, ésta podría recuperar sus tasas de crecimiento con el repunte de la edificación que se deriva del *notable aumento de la licitación oficial*.

Desde la perspectiva de la *demanda*, la estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía navarra en el segundo trimestre de 2006 se ha debido a que la ligera moderación presentada por la demanda interna, que en su ritmo de avance se ha visto compensada con la *recuperación experimentada por la demanda externa*. Así, mientras la primera aportó 3,9 puntos a la expansión del agregado, una décima menos que en el primer trimestre de 2006, la segunda tuvo una evolución menos desfavorable reduciendo a dos décimas su negativa aportación, manteniéndose de esta forma en el 3,7% la tasa de crecimiento del PIB.

El gasto en consumo final ha situado su aportación al crecimiento del PIB en 2,7 puntos, es decir, una décima menos que en el primer trimestre de 2006. Este recorte ha sido consecuencia de la *moderación en los ritmos de crecimiento del gasto en consumo final de los hogares*, por cuanto el gasto en consumo final de las Administraciones Públicas continuó con la estabilidad mostrada en períodos anteriores. Así, el gasto en consumo de los hogares ha disminuidos una décima su contribución al crecimiento económico, situándose en el 2,2 puntos. El gasto en consumo final de las Administraciones Públicas se ha mantenido estable con una aportación al agregado de 0,5 puntos.

La formación bruta de capital, empujada por el *mayor dinamismo de la inversión en bienes de equipo*, ha acelerado ligeramente su ritmo de crecimiento al 4,2%, una décima por encima del alcanzado en el primer trimestre de 2006. La inversión en bienes de equipo ha vuelto a presentar por segundo trimestre consecutivo una intensificación en su ritmo de avance que le hizo llegar al 3,8%, tras el 3,5% alcanzado en el primer trimestre del año. Por su parte, la inversión en construcción ha mantenido su ritmo de crecimiento en el 4,7%, tasa similar a la precedente. No obstante, la ligera aceleración experimentada por este agregado no le ha hecho aumentar su contribución a la expansión del PIB que se mantuvo invariable respecto al trimestre anterior, por cuanto tanto la inversión en bienes de equipo como la inversión en construcción continuaron aportando cinco y siete décimas respectivamente al crecimiento del PIB.

Por lo que respecta al *comercio exterior*, en el acumulado hasta mayo de 2006, las ventas al extranjero han alcanzado los 2.165 millones de €, lo que supone un incremento del 3,7% respecto al mismo período del 2005. Por su parte, las importaciones han aumentado un 15,9% hasta alcanzar los 2.135 millones de €, lo que permite *recuperar los valores positivos en el saldo comercial que perdió en el primer trimestre de 2006, situándolo en 30 millones de € de superávit*. Desde el punto de vista sectorial, excepto maquinaria mecánica y textil, cuero y calzado, todos los demás grupos experimentan variaciones positivas, con importantes incrementos de productos metálicos (10,6%), maquinaria eléctrica (9,4%) y Agricultura (8,5%). Por su peso, merece destacarse el material de transporte que, con un incremento del 2,2%, aporta un 30% de los 76 millones de € en que han aumentado las exportaciones. Geográficamente, las exportaciones a la UE han aumentado un 0,5%, pero su participación en el total disminuyó hasta situarse en el 80,4%, lo que puede leerse en términos de una mayor diversificación de la colocación de productos en los mercados internacionales.

T. 04 **Flujos de Comercio Exterior (millones de euros)**

	ENERO-MAYO (P)		VARIACIÓN	
	2006	2005	ABSOLUTA	EN %
EXPORTACIONES	**2.165**	**2.089**	**76**	**3,7**
Automóviles	668	670	-2	-0,4
Resto	1.497	1.419	78	5,6
IMPORTACIONES	**2.135**	**1.843**	**292**	**15,9**
Automóviles	443	312	131	42,3
Resto	1.692	1.531	161	10,5
SALDO	**30**	**246**	**-216**	**-87,9**
TASA DE COBERTURA	**101,4**	**113,3**	**-**	**-**

(P): PROVISIONAL

FUENTE: DEPARTAMENTO DE ADUANAS E IMPUESTOS ESPECIALES Y ELABORACIÓN PROPIA

Respecto al *mercado de trabajo*, el gobierno navarro reconoce que los datos del segundo trimestre de 2006 dejan entrever luces y sombras en la marcha del mercado laboral navarro. Así, mientras que la afiliación a la Seguridad Social y el paro registrado en el Servicio Navarro de Empleo presentan comportamientos positivos, la contratación sufre una variación interanual negativa. De la misma manera, las estimaciones de la EPA muestran resultados dispares: evoluciones positivas tanto en ocupación como en población activa y, por el contrario, un aumento importante en la cifra de parados respecto al año anterior.

Si descontamos los flujos de trabajadores inmigrantes, cuya evolución está afectada por el proceso de regularización llevado a cabo en 2005, la afiliación a la Seguridad Social reflejaría un incremento del 1,6%, manteniendo una cierta progresión sobre el trimestre precedente.

T. 05 **Afiliados a la Seguridad Social por Sectores**

	MEDIAS ABRIL-JUNIO		VARIACIÓN	
	2006	2005	ABSOLUTA	EN %
Agricultura	12.313	13.110	-797	-6,1
Industria	70.186	70.081	105	0,1
Construcción	31.872	30.801	1.071	3,5
Servicios	155.040	148.397	6.643	4,5
Total afiliados	**269.411**	**262.438**	**6.973**	**2,7**

FUENTE: TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El número de contratos realizados en el segundo trimestre de 2006 fue de 60.038, con una disminución del 0,6% sobre los registrados en el mismo período del año anterior y rompiendo una serie de cuatro trimestres consecutivos con ascensos superiores al 8%. Si bien es cierto que los contratos indefinidos se incrementaron un 7,6% en tasa interanual, los temporales presentaron una variación negativa del 1,3% que fue el causante del descenso de los contratos registrados en este trimestre.

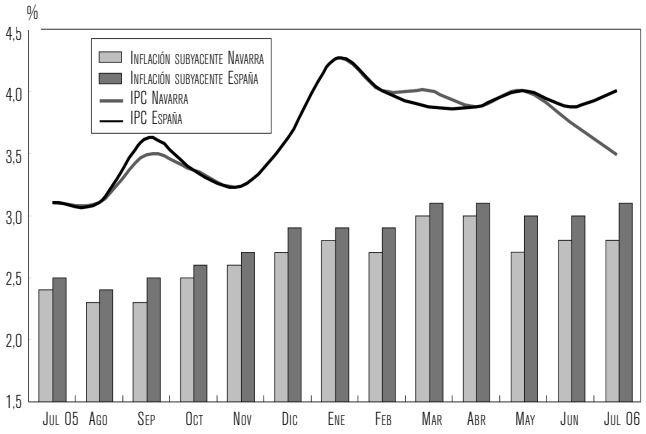
Las estimaciones de la EPA para el segundo trimestre del 2006 mantienen el crecimiento de la población ocupada con una tasa del 3,2%, siendo más importante la ganancia de ocupación de la población femenina. Por su parte, la tasa de empleo se situó en el 56,9%, cinco décimas más que el trimestre anterior, con una distribución que permite aumentar esta tasa en el colectivo de mujeres hasta el 47,4%, mientras que la tasa masculina se sitúa en el 66,5%. Al cierre del segundo trimestre de 2006, *la tasa de paro ha disminuido, respecto al trimestre anterior, en siete décimas hasta situarse en el 5,6%.*

Por su parte, el incremento salarial pactado, por el que se han visto afectados 81.000 trabajadores en Navarra, tras un ligerísimo repunte finalizó el mes de junio en el 3,44%, continuando por encima del incremento salarial medio nacional, que también se incremento suavemente, hasta el 3,15%.

La tasa de variación interanual del IPC, representativa de la *inflación* en Navarra ha roto la senda alcista iniciada el tercer trimestre del 2005, desacelerándose desde el 4% de marzo hasta el 3,8% de junio de 2006. A nivel nacional, este indicador ha tenido un comportamiento estable respecto al trimestre precedente en el 3,9%.

Respecto al *diferencial de inflación entre Navarra y el resto de España* en el mes de julio de 2006 se ha incrementado hasta las 4 décimas, ya que mientras que a nivel regional la tasa de variación se redujo hasta el 3,6%, a nivel nacional sufrió un ligero incremento elevándose hasta el 4%. En el mes de julio, el índice de precios sin energía ni alimentos no elaborados (inflación subyacente) se ha situado en el 2,8%, mientras que el de España se colocó en el 3,1%. Esto supone una *posición neta competitiva en precios más ventajosa para Navarra respecto a la media española.*

T. 06 **Evolución precios Navarra-España (tasas de variación anual)**



FUENTE: DEPARTAMENTO DE ADUANAS E IMPUESTOS ESPECIALES Y ELABORACIÓN PROPIA

Comparando la evolución de los diferentes grupos de gasto a nivel regional y nacional, se observa que ocho de los doce grupos tuvieron un comportamiento más inflacionista a nivel nacional, destacando los de Menaje, Transporte y Hoteles, cafés y restauración, con unos diferenciales de ocho décimas, mientras que el grupo que presentó una mayor diferencia en contra fue el de Ocio y cultura, siendo nueve décimas más elevada en Navarra, lo cual cabe vincularlo a la mayor demanda de bienes superiores en Comunidades con una alta capacidad adquisitiva y de bienestar.

El crédito total concedido por el sistema financiero navarro continúa con un alto ritmo de crecimiento, un 26,5% respecto al primer trimestre de 2005, alcanzando la cifra de 16.952,7 millones de €. El crédito al sector privado representa el 98,9% del total, incrementándose en un 26,8%, lo que explica parcialmente el mantenimiento de la tensión de la demanda interna navarra, mientras que el destinado al sector público aumenta un 5,9%, representando el 1,1% del total, lo que confirma la política de estabilidad presupuestaria seguida por el Gobierno navarro en los últimos años.

Por último, señalar que la recaudación liquida obtenida por la Hacienda Foral está creciendo espectacularmente en el período enero-agosto de 2006. Los impuestos gestionados directamente ascienden a 2.014,8 millones de €, lo que representa un aumento de 20,1% respecto al mismo período del año anterior.

T. 07 **Recaudación Líquida Gobierno de Navarra (millones de euros)**

	ENERO-AGOSTO		
	2006	2005	% VARIACIÓN
Impuestos Directos	900.460.607	832,3	21,9
I. Indirectos gestión directa	999,9	845,3	18,3
Total I. gestión directa	**2.014,80**	**1.677,60**	**20,1**
Ajustes, tasas y otros	90,1	70,5	27,8
Total recudaciones	**2.104,90**	**1.748,20**	**20,4**

FUENTE: SERVICIO DE RECAUDACIÓN DEL GOBIERNO DE NAVARRA Y ELABORACIÓN PROPIA.

Este incremento viene impulsado por el buen comportamiento de los impuestos directos que muestran incrementos del 21,9% (1.014,9 millones de €) y dentro de ellos, y especialmente, el Impuesto de Sociedades, que ha recaudado un 32,1% más que en igual período del año anterior, debido a las medidas tributarias adoptadas por el Gobierno Navarro en 2005. También los impuestos indirectos-gestión directa han experimentado una importante expansión (18,3%), para situar la recaudación en 1.000 millones de €. Este

incremento se debe fundamentalmente a la expansión registrada por el IVA (32,3%).

Agregando a la recaudación impositiva por gestión directa los Ajustes Fiscales con el Estado y las Tasas y otros ingresos, se obtiene una recaudación líquida total de 2.104,9, un 20,4% más que en 2005.

Como conclusión, las autoridades fiscales navarras esperan que *la economía navarra sitúe su tasa de crecimiento en torno al 3,6% en 2006 y al 3,4% en 2007. Se estima que la variación de los precios de consumo y del deflactor del PIB se alineen con los de la economía española (3,8% para 2006 y 3,4% para 2007). En cuanto al empleo, se espera un mantenimiento de tasas de crecimiento altas (2,9% en 2006 y 2,7% en 2007).*

03 Conceptos de política presupuestaria y principales cifras de los Presupuestos Generales del Estado para 2007

Los Presupuestos Generales del Estado son el documento central de la política económica española en un ejercicio fiscal y constituyen prácticamente el único instrumento de estabilización económica del que dispone la autoridad económica nacional para hacer frente a los shocks asimétricos que afectan a nuestra economía, desde el momento en que la política monetaria está cedida al Banco Central Europeo que la define en función de los intereses continentales y no específicamente de los nacionales. En este sentido conviene, antes de entrar a analizar las cifras específicas de los Presupuestos Navarro, que, por su parte, son el documento fundamental de la política fiscal del gobierno de Navarra, hacer una serie de consideraciones conceptuales y generales sobre el significado de los Presupuestos en general, y de los Presupuestos de la nación, para poner en contexto las cifras de nuestra Comunidad Foral.

La política fiscal, articulada a través de los Presupuesto, incide sobre la actividad económica a través de dos vías:

- Vía demanda agregada, en forma de gasto público como una parte de la demanda conjunta de los agentes sociales, y a través de los impuestos que reducen o incrementan la demanda de esos agentes sociales, en función de los requerimientos de la autoridad fiscal para afectar a la coyuntura.
- Vía oferta, a través de determinadas partidas de gasto como puede ser la inversión pública o las transferencias de capital, o bien a través de los impuestos articulando un conjunto de incentivos o beneficios fiscales que tratan de inducir y ordenar comportamientos económicos estratégicos de los agentes sociales.

Respecto a la confección del documento presupuestario en general, conviene destacar la escasa flexibilidad que suele tener un presupuesto para modificar su estructura de gastos. A nivel nacional, más de dos tercios de los créditos ya tienen sus obligaciones cerradas previamente a la discusión del Proyecto: los gastos de personal, los intereses de la deuda, las transferencias a comunidades autónomas y corporaciones locales, las pensiones o las aportaciones a la UE, son magnitudes predeterminadas en los PGE. Algo similar va a ocurrir en los Presupuestos Generales de Navarra aunque, en este caso, el margen de maniobra resulta un poco mayor.

En segundo lugar, el peso del Estado en España en relación al total de las Administraciones Públicas se ha reducido en los últimos años, de manera que la participación del Estado en el total de gastos de las

T. 08 **Distribución sectorial de los empleos no financieros de las Administraciones Públicas.** **En estructura porcentual**

SUBSECTORES	2001	2002	2003	2004 (P)	2005 (A)
Administración Central	24,1	23,3	22,4	23,4	21,5
Estado	20,7	20,0	19,1	20,2	18,2
Organismos de la Administración Central	3,3	3,3	3,3	3,2	3,3
Comunidades Autónomas	33,8	34,3	34,9	35,1	36,4
Corporaciones Locales	12,8	13,1	13,4	12,6	13,0
Administraciones de Seguridad Social	29,3	29,3	29,4	29,0	29,0
Total empleos no financieros de las Administraciones Públicas (1 a 4)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(P) Provisional (A) Avance

FUENTE: INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Administraciones Públicas se ha recortado hasta suponer en torno al 22% del gasto total, según el proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2007 (PGE07). No obstante, su capacidad para dirigir la economía española sigue siendo muy alta a través de la composición complementaria del gasto público, la ordenación y regulación de los ingresos fiscales, la financiación del resto de las administraciones públicas y la generación de expectativas económicas y dirección estratégica que mantiene respecto al resto de las Administraciones Públicas.

Reconociendo las limitaciones a las que se enfrenta la actuación presupuestaria y fiscal del Estado, los PGE07 tienen una serie de elementos que no acaban de coincidir con las necesidades prioritarias que tiene, en estos momentos, la economía española:

1. La Administración del Estado prevé, por vez primera, un superávit en sus cuentas de 3.621 millones de € (0,2% del PIB en términos de contabilidad nacional), como resultado de una previsión de ingresos no financieros de 146.547 millones de € (en términos presupuestarios) (incremento del 6,1% sobre previsión de liquidación 2006), después de la cesión de ingresos a los entes territoriales, que sobrefinancia el techo de gasto presupuestario comprometido para el ejercicio 2007 y que se sitúa en 142.925,69 millones de € (incremento del 6,7% sobre lo presupuestado en 2006). Una primera idea conceptual merece ser considerada: suponiendo la existencia efectiva de una situación de equilibrio o superavit presupuestario ligero, la Teoría Económica nos enseña que la dinámica de una situación de estabilidad presupuestaria con un comportamiento creciente de gastos e ingresos públicos provoca efectos expansivos sobre la actividad económica[6], al contrario de lo que ocurre cuando este equilibrio se produce en una dinámica de recorte de gastos e ingresos públicos.

2. Este superavit contribuye al logro para el conjunto de las AA.PP. de un superávit del 0,7% del PIB. Sin embargo, vuelve a ser la Seguridad Social la que más contribuye al superavit total de las AA.PP., pues el ligero superavit de la Administración Central quedaría compensado en 2007 con el déficit del 0,1% que muestran tanto las CC.AA. como las Corporales Locales. En este sentido, señalar que la dirección de la política fiscal es la adecuada pero, a todas luces insuficiente, ya que la política presupuestaria no termina de adecuarse al carácter contractivo que necesitaría la economía española teniendo en cuenta el escenario apuntado en epígrafes anteriores. La actual fase de prolongado crecimiento debería correlacionarse con un esfuerzo más vigoroso en la generación de superavits para cumplir con la filosofía de mantener la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico que subyace en la Ley 15/2006 de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Los superavits actuales representan la financiación para los déficits en que habrán de incurrir las Administraciones en los momentos depresivos de la coyuntura, cuando convenga una política fiscal de tono más expansivo. Pero además no plantea una gestión proactiva del modelo de crecimiento económico al no adoptar medidas de reforma estructural que permitan incrementar los niveles de productividad y competitividad de nuestra economía.

3. El superavit se alcanzaría debido al buen comportamiento de los ingresos[7] y no tanto por un control del gasto público que crecerá, en términos reales, ligeramente, incrementando el peso relativo del Estado y aumentando la presión fiscal global de la economía en su conjunto[8]. Pero lo más grave es que se incorpora un notable incremento de gasto estructural. Es decir, aquel que da lugar a compromisos futuros de gasto sin generar mayor capacidad de creación de riqueza ni, en consecuencia, retornos recaudatorios en forma de mayores tributos futuros, poniendo en peligro la estabilidad presupuestaria cuando cambie la tendencia del ciclo económico. En particular, los PGE07 recogen compromisos sobre elevación de pensiones mínimas, complementos de mínimos, fondos asignados a desempleo y protección vinculados al acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (RD-ley 5/2006), sistemas de atención a la dependencia, gastos de personal, beneficios fiscales, etc. Estos compromisos condicionan la asignación de gasto futuro por cuanto se consolidan, dificultando la reducción del gasto total en su momento pero, además, reducen la capacidad estabilizadora de la política fiscal en fases bajistas del ciclo.

4. Se consolida un esquema de reparto de las inversiones de capital territorializables ciertamente insolidario, teniendo en cuenta la puesta en aplicación del Estatuto de Cataluña que supone que esta Comunidad se apropie de 18,85% de las inversiones territorializables en infraestructuras lo que supone, al margen de discusiones sobre metodologías de imputación y distribución territorial de carácter técnico, un elemento de ruptura del papel estabilizador de la Administración Central. Esta fórmula de reparto desbarata una de las funciones básicas que un Estado moderno tiene desde el punto de vista macroeconómico, como es la redistribución de la riqueza entre territorios. La inversión de la Administración Central debe estar para compensar

[6] Se recomienda revisar el Teorema de Haavelmo en cualquier manual de macroeconomía básica al uso.

[7] La previsión es de un incremento del 6,1% en los ingresos no financieros con respecto al avance de liquidación de 2006 (14% respecto a lo presupuestado en 2006).

[8] La evolución prevista de las distintas figuras impositiva produce una variación regresiva del denominado "tax mix" o relación entre impuestos directos e indirectos, de manera que los presupuestos para 2007 prevén un incremento de la recaudación indirecta ligeramente mayor que la directa.

aquellos territorios con menores capacidades de desarrollo y, en consecuencia, contribuir a la convergencia regional. La preocupación en este momento es que se pueda generalizar, con cierta justificación, un comportamiento de negociación de las inversiones públicas territorializables en función de aquellos índices más beneficiosos para la respectiva comunidad[9], lo que haría al sistema financieramente insostenible. Sin olvidar que la pérdida de fondos europeos ya está planteando alguna dificultad para la convergencia entre regiones y de nuestro país con los centrales de la UE.

5. Respecto a la Seguridad Social, a pesar de su buena evolución que se mantiene en 2007 con una previsión de superavit del 0,7% del PIB, se mantienen una serie de problemas que pueden poner en peligro la sostenibilidad del sistema. En primer lugar, la evolución demográfica prevista y el nivel de desarrollo alcanzado por nuestra economía. La situación nos conduce a un número creciente de beneficiarios durante un período de tiempo más prolongado, pero además con una mayor demanda de calidad en la cobertura de los servicios sociales. En segundo lugar, la implementación de medidas que alejen al sistema de la contributividad, como puede ser la elevación de las pensiones mínimas y las no contributivas.

Los actuales superavits de la Seguridad Social constituyen, en proyección, el germen de problemas futuros. La masiva incorporación de nuevos cotizantes significa un incremento sustancial de la población beneficiaria de las prestaciones futuras. Un incremento financieramente insostenible debido a que las condiciones económicas y demográficas irán reduciendo dramáticamente el flujo de nuevos contribuyentes y por el desequilibrio implícito en el diseño de la relación entres cotizaciones y prestaciones. Se trata de un problema estructural que exige, más pronto que tarde, una reforma decidida del régimen de pensiones que tenga en cuenta elementos tan importantes como: la cuantía de la pensión media, la edad de jubilación, las tasas de empleo, la productividad media, la composición por edades de la población, etc.

[9] El Estatuto de Autonomía de Andalucía introduce la población como elemento para determinar el volumen de inversión pública territorializable por la Administración Central en aquella Comunidad.

04 Principales cifras de los Presupuestos Generales de Navarra para 2007

Los Presupuestos Generales de Navarra estiman una gasto para el ejercicio presupuestario 2007 de 3.901,3 millones de euros, con un incremento del 12,74% sobre el Presupuesto Inicial Ajustado de 2006 (PIA2006) (el incremento en 2006 fue del 7,14% y del 12,87% en 2005). Para poner en comparación estos datos es necesario considerar los ajustes técnicos incorporados en la metodología de cálculo de los gastos fiscales. Los gastos fiscales repartidos en las diferentes dotaciones del presupuestos de gastos ascienden a 381.755.000€, mientras que en el proyecto de 2006 se elevaron a 245.458.000€. Este importante aumento se debe a un proceso de perfeccionamiento de la metodología de cálculo de los gastos fiscales que ha permitido en el ejercicio 2007 incorporar conceptos no incluidos hasta ahora como son:

- Las deducciones por aportaciones a sistemas de previsión social.
- Las deducciones por cotizaciones a personas cuidadoras.
- Dentro de los gastos de inversión, la inclusión de las deducciones por IAE y la exención por reinversión (IRPF e IS), y la reserva especial para inversiones del Impuesto de Sociedades.

La valoración de estos conceptos para el 2006 sería de 80.357.000€. Por ello, y con el fin de que las comparaciones que se puedan realizar sean lo más homogéneas posible, se ha ajustado este importe al presupuesto inicial del 2006, incrementando tanto el presupuesto inicial de ingresos, en el capítulo de impuestos directos por la totalidad del ajuste, como el presupuesto inicial de gastos, en el que el capítulo de transferencia corrientes se ha incrementado en 45.764.000 €, y el de capital se ha aumentado en 34.593.000 €. Así pues, si comparamos los gastos fiscales del 2007 con los del 2006 de forma homogénea, estos han crecido un 17,17%, pasando de 325.815.000€ a 381.755.000 €.

En cualquier caso, si no tenemos en cuenta los gastos fiscales, el aumento previsto de gastos totales sería del 12,28%, que casi duplica el crecimiento nominal que se prevé para la economía navarra (6,8%).

T. 09 **Presupuestos de gastos año 2007** (EN EUROS)

CONCEPTO		PTO. INICIAL AJUSTADO 06	PRESUPUESTO 2007	% VAR. 07/06
I	Gastos de personal	916.432.222	986.238.688	7,62
II	Gastos corrientes en bienes y servicios	302.927.003	381.212.024	25,84
III	Gastos financieros	302.927.003	30.570.996	-12,78
IV	Transferencias corrientes	(*) 1.351.230.936	1.553.261.980	14,95
	SUMA GASTOS CORRIENTES	**2.605.639.462**	**2.951.283.688**	**13,27**
VI	Inversiones reales	251.341.296	273.382.209	8,77
VII	Transferencias de capital	(**) 569.745.718	655.782.794	15,10
VIII	Activos financieros	33.795.824	20.878.856	-38,22
IX	Pasivos financieros	7.000	7.000	––
	SUMA GASTOS DE CAPITAL	**854.889.838**	**950.050.859**	**11,13**
	TOTALES	**3.460.529.300**	**3.901.334.547**	**12,74**

(*) Se han incluido 45.764.000 euros en el importe inicial del capítulo como ajuste de nuevos conceptos de gastos fiscales que se han incorporado al presupuesto de 2007.

(**) Se han incluido 34.593.000 euros en el importe inicial del capítulo como ajuste de nuevos conceptos de gastos fiscales que se han incorporado al presupuesto de 2007.

FUENTE: (2006) MEMORIA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES 2007 / GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Se confirmaría así en 2007 la ruptura de una tendencia de caída de los gastos totales (financieros y no financieros) de las administraciones central y navarra en términos de PIB que venía produciéndose en los últimos años, aunque en este último caso parece explicable por la distorsión que introduce el ciclo electoral y que obliga a las administraciones autonómicas, en nuestro caso a la Navarra, a forzar el volumen de gasto para "cerrar" en tiempo y forma los compromisos electorales asumidos al comienzo de la legislatura.

Para situar en contexto el volumen de gasto presupuestado en Navarra, merece la pena tener una perspectiva comparativa en relación con otras Comunidades Autónomas:

- Las Comunidades Autónomas españolas gestionarán, en su conjunto, en 2007 unos presupuestos de 161.646 millones de €, cantidad que supera en un 6,75% los 151.420 millones de € que han manejado en 2006.
- El gasto conjunto de todas las Comunidades Autónomas es superior al presupuesto de gastos no financieros de la Administración Central que asciende a 142.925 millones de €.
- Cataluña, a pesar de encontrarse en la obligación de prorrogar sus presupuestos debido al cambio de administración que se avecina como consecuencia de las pasadas elecciones, es la Comunidad con mayores presupuestos con un gasto de 29.689 millones de €. Le sigue Andalucía con 29.187 millones de € (crecimiento del 6,6% respecto a 2006).
- Las restantes regiones tiene un presupuesto inferior a 20.000 millones de €:

Madrid: 18.169 millones de € (9,61% sobre 2006).
Comunidad Valenciana: 12.893,4 millones (12,1%)
Galicia: 10.785 millones (8,3%)
Castilla y León: 9.652 millones (6,84%)
País Vasco: 8.740 millones (14,7%)
Castilla-La Mancha: 8.162 millones (9,27%)
Canarias: 6.320 millones (8,6%)
Aragón: 5.163 millones (7,5%)
Extremadura: 4.992 millones (10%)
Murcia: 4.150 millones (14%)
Asturias: 3.902 millones (8%)
Navarra: 3.901 millones (12,4%)
Baleares: 2.894 millones (6,6%)
Cantabria: 2.194 millones (5,68%)
La Rioja: 1.232,1 millones (10,7).

Con esta perspectiva, podemos verificar que *la Comunidad Foral de Navarra es una de las que mayor incremento del gasto presupuestado incorpora en el ejercicio 2007, sólo superada por País Vasco y Murcia, aunque en términos absolutos somos la decimocuarta comunidad en presupuesto comprometido.*

Pasando a desarrollar el desglose por operaciones diferenciaremos las operaciones de gasto por cuenta corriente y de capital, así como las operaciones de ingreso, con especial referencia a los ingresos fiscales y a los gastos fiscales.

Las operaciones de gasto por cuenta corriente experimentan un incremento del 13,27%, poniéndose de manifiesto una fuerte aceleración respecto a 2005 y 2006 (8,62% y 6,54%). Las previsiones sobre transferencias corrientes para 2007 presentan un incremento del 14,95% frente al 7,37% del ejercicio anterior. Este incremento del presupuesto nos obliga, de nuevo, a recordar que, desde la perspectiva de la gestión pública, es necesario *racionalizar este tipo de gastos por cuanto suponen unas transferencias de poder de compra a otros agentes económicos conllevando mayores dificultades de evaluación de la eficacia/eficiencia en el cumplimiento de los objetivos pretendidos por las autoridades fiscales al concederlas, especialmente, y no es el caso de Navarra, si las transferencias corrientes son generalistas.*

Por su parte, mientras que los gastos de personal tienen un crecimiento ligeramente superior al crecimiento nominal debido especialmente a la implementación del Acuerdo Administración y Sindicatos sobre las condiciones de empleo 2006-2007, *los gastos corrientes en bienes y servicios tienen un incremento significativo del 25,84% (frente al incremento del 9,86% en 2006), y muy por encima del crecimiento del PIB nominal, aumentando su participación en el gasto en términos reales, hasta alcanzar el 10% del total de gastos de la administración foral.*

Por su parte, *los gastos financieros, con una dotación de 30,6 millones de euros, arrojan una reducción significativa del 12,78% (frente a la reducción del 26,35% del año anterior) como consecuencia de la aceleración del proceso de reajuste de la deuda pública viva debido al saneamiento financiero que se ha producido en los últimos años, reduciendo paulatinamente su participación respecto a los gastos corrientes y a los totales, y que no llega a suponer ya el 1% de los gastos totales.* Desde un punto de vista dinámico, se puede observar cómo la carga financiera recogida en los Presupuestos se ha ido reduciendo de forma gradual al minorarse la deuda viva año tras año, y al abaratarse el coste medio de las misma, tanto por el comportamiento de los tipos de interés como por los reajustes en la renovación de la cartera. Es previsible que este proceso de saneamiento se siga acentuando en los próximos ejercicios, aunque la senda de repunte de los tipos de interés producida durante el segundo semestre de 2006 puede condicionar levemente esta tendencia.

Así pues, podemos observar *un incremento considerable de los gastos corrientes (13,27% frente al 6,54% del año anterior) que se explica fundamentalmente por el fuerte incremento de los gastos corrientes en bienes y servicios (25,84% frente al 9,86% del ejercicio anterior) y el incremento sustancial de las transferencias corrientes en un 14,95%, frente al incremento del 7,37% un año antes.* Si no consideramos el comportamiento de los gastos financieros, los gastos corrientes estarían aumentando en torno a un 17,13% (8% en 2006), con el agravante de que se trata de *gastos con carácter estructural* y, por lo tanto, de difícil contención y reducción ante una caída de los ingresos. Así pues,

estos presupuestos presentan un mayor gasto estructural no productivo, esto es, incluyen un incremento de partidas de gasto corriente que generan compromisos permanentes, condicionando la futura estabilidad presupuestaria sin contribuir a la mejora de la competitividad. Probablemente existan condicionantes políticos (elecciones autonómicas y locales en 2007) que priman sobre los económicos, imponiendo así un horizonte temporal más corto a la política económica del que convendría para lograr el necesario cambio de modelo, con el consiguiente coste de oportunidad. Un cambio de coyuntura abrupto puede situarnos ante dificultades presupuestarias debido a la inflexibilidad a la baja de gran parte de los gastos corrientes consolidados.

Las operaciones de gasto por cuenta de capital tienen un incremento del 11,13% (7,83% en 2006), con una cuantía de 950.050.859 €. Estas partidas se destinan a la financiación de las inversiones propias, que se incrementan en un 8,77% respecto a 2006, y a transferencias de capital que suponen cofinanciación de las realizadas por terceros, con un incremento del 15,10%. Conviene destacar que ***estas operaciones han incrementado su participación en el presupuesto de gastos desde aproximadamente el 23% en 2005 al 25% en 2007 lo que pone de manifiesto un clara opción por la capitalización pública de la economía navarra a través de un mayor esfuerzo inversor de su gobierno.***

Si consideramos el presupuesto desde la participación del ciudadano, el gasto previsto por habitante navarro para el 2007 se sitúa en 6.573,75€ (5.781 euros en 2005), lo que supone un incremento del 14% en gasto asignado per cápita. En conclusiones, se recoge un cuadro que explica el gasto previsto por habitante en cada una de las funciones del Presupuesto.

Por su parte, se estiman unos ingresos de 3.901.334.547 €, con un incremento del 12,74% respecto al PIA06. Por su parte, se prevé un crecimiento de los ingresos fiscales, con relación a los PIA06, del 13,63%, que sin los beneficios fiscales aplicados, es del 13,23%. Los ingresos fiscales tienen una importancia cualitativa y cuantitativa evidente en el grado de cumplimiento del Presupuesto por cuanto suponen el 93,47% del total. Año tras año, su peso relativo en el conjunto de los ingresos totales se mantiene en porcentajes similares.

Los impuestos directos van a suponer 1.870,9 millones de € con un crecimiento respecto a 2006 del 12,10%, representando el 48% de los ingresos totales. Conviene, en cualquier caso, destacar que el ***presupuesto de ingresos por impuestos directos ya recoge el coste total que supone la reforma del IRPF y que se ha estimado en 83,4 millones de €*** . Por su parte, los impuestos indirectos van a suponer 1.775,5 millones de € con un crecimiento del 15,28%, representando el 45% de los ingresos totales. ***Esta distribución proporcional entre impuestos directos e indirectos, denominada técnicamente como "tax mix", permite, dada la preponderancia de la imposición directa sobre la indirecta, caracterizar al sistema fiscal navarro como progresivo al prevalecer los impuestos de carácter personal/progresivos sobre los impuestos proporcionales/regresivos, al contrario de lo que ocurre en el sistema fiscal del Estado.***

Por la vía de los impuestos, la aportación media de cada ciudadano sin tener en cuenta los beneficios fiscales será de 5.501,03€ frente a los 4.931€ estimados en 2006, es decir un incremento del 12%. El resto de los

T. 10 **Presupuestos de ingresos año 2007** (EN EUROS)

CONCEPTO		PTO. INICIAL AJUSTADO 06	PRESUPUESTO 2007	% VAR. 07/06
I	Impuestos directos	(*) 1.669.080.006	(**) 1.870.963.006	12,10
II	Impuestos indirectos	1.540.113.000	1.775.500.000	15,28
	SUMA INGRESOS FISCALES	**3.209.193.006**	**3.646.463.006**	**13,63**
III	Tasas, precios públicos y otros ingresos	64.932.156	68.065.989	4,83
IV	Transferencias corrientes	40.776.282	46.851.683	14,90
V	Ingresos patrimoniales	52.102.641	58.772.097	12,80
	SUMA INGRESOS CORRIENTES	**3.367.004.085**	**3.820.152.775**	**13,46**
VI	Enajenación inversiones reales	18.516.229	27.947.810	50,94
VII	Transferencias de capital	49.099.931	30.120.232	-38,66
VIII	Activos financieros	25.909.055	23.113.730	-10,79
IX	Pasivos financieros	––	––	––
	SUMA INGRESOS DE CAPITAL	**93.525.215**	**81.181.772**	**-13,20**
	TOTALES	**3.460.529.300**	**3.901.334.547**	**12,74**

(*) Se incluyen beneficios fiscales por 325.815.000 euros. Corresponden al importe inicial de 245.458.000 euros más el ajuste de 80.357.000 euros de nuevos conceptos de beneficios fiscales que se han incorporado en el presupuesto de 2007.
(**) Se incluyen beneficios fiscales por 381.755.000 euros.

FUENTE: (2006) MEMORIA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES 2007 / GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

ingresos para situarnos en equilibrio procederá de las siguientes partidas, medidas en euros por habitante:

- •Procedentes de la cofinanciación europea: 72,74€
- •Procedentes de la administración del Estado 43,90€
- •Procedentes de tasas, precios públicos y otros ingresos: 114,69€
- •Procedentes de empresas y particulares: 1,82€
- •Procedentes de otras administraciones públicas: 0,88€
- •Procedentes de empresas públicas y otros entes: 10,35€
- •Procedentes de explotación de patrimonio, ventas y reintegro de anticipos y préstamos: 88,22€
- •Procedentes de intereses y dividendos de empresas: 96,85€

Por su parte, los beneficios fiscales suponen una menor aportación por habitante de 643,26€.

Teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas de la economías navarra, ***la estimación parece ajustada por cuanto sitúa el crecimiento de la recaudación por encima del crecimiento previsible del PIB nominal[10] pero el buen comportamiento recaudatorio del 2006 que va a permitir liquidar el presupuesto con superavit y la mejoría experimentada respecto al año anterior de la economía navarra en relación a la española en su conjunto permiten mantener estas expectativas a pesar de algunos nubarrones que hemos destacado en el epígrafe 02.*** La principal preocupación para nuestra Comunidad, en estos momentos, es la potencial pérdida de competitividad que, en algún momento, pueda provocar una ralentización del crecimiento con el consiguiente descenso de los ingresos tributarios. La probabilidad de que esto ocurra aumenta conforme transcurre el tiempo sin que se adopten reformas estructurales fundamentales en la economía española. La responsabilidad última no es tanto del gobierno navarro como del de la nación, al ser la ordenación económica general una competencia de la administración del Estado.

Respecto a los gastos fiscales, los PGN07 recogen una cuantía de 381,7 millones de euros, frente a los 245,5 millones de 2006, lo que supone un aumento del 56%. Este importante aumento, como ya hemos comentado antes, es debido a que en el 2007 se han incluido conceptos no recogidos hasta el momento. Sin comparamos los gastos fiscales del 2007 con los del 2006 de forma homogénea, éstos han crecido un 17,17%, pasando de 325.815.000€ a 381.755.000€

Estos gastos, que representan lo que el Gobierno navarro dejará de ingresar de los ciudadanos y empresas en concepto de beneficios fiscales (exenciones, deducciones, bonificaciones, etc.), se incluyen a la hora de calcular el gasto total de los presupuestos. En concreto, como elemento destacable, citar que, en materia de vivienda, los beneficios fiscales para los ciudadanos

T. 11 **Cifras del presupuesto de beneficios fiscales para el año 2007** (MILES DE EUROS)

CONCEPTO	IMPORTE	% S/TOTAL
1.IRPF	**419.008**	**29,03%**
1.1 Minoraciones en BI	74.542	5,16%
1.1.1 Exención Reinversión vda habitual	21.374	1,48%
1.1.2 Aportaciones a Sistemas Prev. Social	51.361	3,56%
1.1.3 Cotizaciones Seg Soc empleada hogar	471	0,03%
1.1.4 Exención Reinversión Elem Afectos	1.336	0,09%
1.2 Deducciones de la cuota íntegra	344.466	23,86%
1.2.1 Por vivienda habitual	117.160	8,12%
1.2.1.1 Por alquiler	4.963	0,34%
1.2.1.2 Por adquisición o rehabilitación	112.197	7,77%
1.2.2 Actividad Empresarial y profesional	9.405	0,65%
1.2.2.1 Inversiones	8.270	0,57%
1.2.2.1 Creación de empleo	1.135	0,08%
1.2.3 Otras deducciones	203.285	14,08%
1.2.3.1 Bienes de Interés Cultural	3	0,00%
1.2.3.2 Donativos	4.186	0,29%
1.2.3.3 Deducción por Trabajo	199.095	13,79%
1.2.4 Pensiones de viudedad	10.611	0,74%
1.2.5 Deducción Cuotas IAE	4.006	0,28%
2. Impuesto Patrimonio	**47.985**	**3,32%**
3. Impuesto Sociedades	**218.054**	**15,11%**
3.1 Ajustes a la Base Imponible	44.058	3,05%
3.1.1 Reserva Especial	25.159	1,74%
3.1.2 Libertad de amortización	3.052	0,21%
3.1.3 Exención por reinversión	15.847	1,10%
3.2 Tipos Especiales	37.526	2,60%
3.3 Bonificaciones en la cuota	11.045	0,77%
3.4 Deducciones en la cuota íntegra	125.426	8,69%
3.4.1 Inversiones. Creación de empleo	104.029	7,21%
3.4.2 I+D+i	17.871	1,24%
3.4.3 Deducciones Sociedades Patrimoniales	63	0,00%
3.4.4 Deducción IAE	2.905	0,20%
3.4.5 Deducción Plan Prever	557	0,04%
4. Impuesto Renta no resid.	**2.883**	**0,20%**
5. Impuesto Suc. y donación	**4.574**	**0,32%**
6. Impuestos directos	**692.503**	**47,97%**
7. IVA	**670.087**	**46,42%**
7.1 Exenciones	208.665	14,46%
7.2 Tipo superreducido	96.559	6,69%
7.3 Tipo reducido	364.862	25,28%
8. I .TP y AJD	**15.849**	**1,10%**
9. Impuestos especiales	**60.509**	**4,19%**
9.1 Alcohol y Cerveza	1.884	0,13%
9.2 Transporte	9.861	0,68%
9.3 Hidrocarburos	47.565	3,30%
9.4 Electricidad	1.199	0,08%
10. I. S/ Primas de seguro	**4.521**	**0,31%**
11. Impuestos indirectos	**750.966**	**52,03%**
12. Total B° Fiscales	**1.443.470**	**100,00%**

FUENTE: (2006) MEMORIA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES 2007 / GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

[10] El Gobierno Foral ha determinado los gastos e ingresos de la Comunidad en 2007 teniendo en cuenta que el crecimiento económico de Navarra rondará el 3,4%, que los precios subirán en torno al 3,4% y que el empleo generado aumentará en un 2,7%.

sumarán 117 millones de euros con un incremento del 2,42% respecto al año anterior. En este sentido debemos *reconsiderar la idoneidad de algunos beneficios fiscales que afectan a la adquisición y al alquiler de la vivienda habitual.* Numerosos estudios internacionales y alguno nacional ponen de manifiesto que este tipo de incentivos fiscales tiende a capitalizarse en forma de mayor precio de la vivienda, de manera que son una causa explicativa del crecimiento de los precios de sector inmobiliario. Esta capitalización implica que son los promotores de las viviendas los que, a través de un proceso de traslación del beneficio fiscal, se apropian del mismo en lugar del potencial beneficiario, el comprador de la vivienda. Por lo tanto, dudamos de la eficacia de este tipo de incentivos desde la perspectiva tanto social como estrictamente fiscal. Una propuesta a considerar sería abolir este tipo de deducciones y afectar la recaudación recuperada por su abatimiento a políticas de gasto público vinculadas al acceso de la vivienda a sectores necesitados. Sin embargo, entendemos la dificultad política que conlleva aplicar esta medida que difícilmente sería entendida por el común de los contribuyentes que se benefician de la deducción.

En cuanto a las empresas, merece destacarse que *la Hacienda Foral dejará de percibir más de 17 millones de euros con un incremento del 128%, acumulado en los dos últimos ejercicios, por inversiones en Investigación, Desarrollo e Innovación, lo que pone de manifiesto el compromiso del Gobierno navarro con la productividad y competitividad de la economía navarra.* Asimismo, se concederán *beneficios fiscales por inversiones y creación de empleo en una cuantía de 104 millones de euros, con un incremento respecto al año anterior del 7,21%.*

Respecto a los saldos, la previsión para 2006 estima *un presupuesto en equilibrio lo que pone de manifiesto la voluntad de mantener a la Comunidad en la senda de la estabilidad presupuestaria y, en consecuencia, fomentar el crecimiento económico desde la perspectiva pública.*

Desde el punto de vista de la financiación, destaca el crecimiento del ahorro corriente. Para 2007, el ahorro bruto esperado es de más de 868,8 millones de euros (incremento del 14,11% respecto a 2006). El importe del ahorro bruto sobre los ingresos corrientes, como indicativo de la capacidad de la Administración Foral para la financiación de la inversiones, alcanzará el 22,74%.

En estas condiciones, la capacidad de autofinanciar inversiones se eleva hasta el 100% al tener en cuenta no sólo el ahorro bruto, sin también los ingresos de capital previstos para el 2007 a la hora se asumir los gastos de capital, y ello a pesar de la reducción de las transferencias de capital procedentes de la Unión Europea. Un solo pero: este resultado es consecuencia del buen comportamiento recaudatorio esperado de los ingresos fiscales en 2007 y no por un control y racionalización de los gastos corrientes, lo cual abre una duda respecto al futuro de estos saldos cuando el comportamiento de los ingresos fiscales no sea tan boyante.

En cualquier caso, Navarra no recurrirá al endeudamiento para financiar su actividad pública en 2007 y los gastos financieros (servicio de la deuda) apenas suponen el 1% de los PGN07.

En contraposición, en los PGE07 sería de nuevo la Seguridad Social[11] la que más contribuye al superávit total de las Administraciones Públicas, pues el ligero superávit previsto para la Administración Central queda compensado en 2007 por el déficit del 0,1% del PIB que muestran tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales. Un déficit que se justifica en razón de los planes de saneamiento presentados por algunas Comunidades Autónomas y ayuntamientos (entre los que destaca el de Madrid).

En nuestra opinión, a pesar de que el objetivo presupuestario de superávit apunta en la dirección adecuada, está de acuerdo con lo exigido en la Ley 15/2006 de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; no obstante, la política presupuestaria estatal no termina de adoptar el carácter contractivo que convendría a la economía española, por cuanto nuestra economía sigue creciendo gracias al impulso de la demanda interna a la que acompañan importantes desequilibrios en materia de inflación, saldo exterior y endeudamiento de las familias. La política presupuestaria del Gobierno del Estado debería tratar de moderar la demanda interna con el propósito de facilitar un "aterrizaje suave" ante los desequilibrios que se manifiestan y ampliar el margen de respuesta de la política fiscal ante un posible cambio en la fase del ciclo.

[11] Destacamos que este año, por vez primera, se computan por separado los objetivos de estabilidad del Estado y de la Seguridad Social, lo que debería dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas.

05 Desglose por capítulos de gasto. Clasificación económico administrativa

5.1 OPERACIONES CORRIENTES. COMENTARIO

En relación a los ***Gastos de Personal (capítulo I)*** se ha presupuestado una cuantía de 986.238.688€. En este capítulo se incluyen, como ya viene siendo habitual, los gastos derivados de las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad causadas por los funcionarios acogidos a la Ley Foral 10/2003.

El incremento que experimenta este capítulo respecto al Presupuesto Inicial Ajustado 2006 (PIA06) es del 7,62% (69.806.466€), superior al 6,11% de 2006 y 5,87% del ejercicio 2005, y superior también al incremento que experimentan los gastos de personal en los PGE 2007. El peso específico de los gastos de personal en relación a los totales previstos para 2007 será del 25,28% frente al 26,48% del año anterior, pero ello se debe más al incremento de participación de otras partidas como gastos corrientes en bienes y servicios y transferencias corrientes que a un recorte de los gastos de personal.

Esta desviación al alza del Presupuesto Foral es consecuencia de las directrices aprobadas por el Gobierno de Navarra en el Acuerdo de elaboración de los presupuestos para 2007 donde se recoge una dotación crediticia de todas las plazas de plantilla, una contención del gasto destinado a la contratación temporal de personal y una partida para afrontar el mayor gasto de personal que se derive del Convenio en materia de personal. Todas estas circunstancias además de la aplicación del Convenio suscrito entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra para los años 2006-2007 justifican el aumento de los créditos destinados a los gastos de personal.

Nos parece destacable el esfuerzo retributivo vinculado al cumplimiento de objetivos que se observa a través de la vinculación de retribuciones a programas como:

- Reducción de listas de espera del Departamento de salud con 4,41 millones de euros (0,5%).
- Seguridad ciudadana con la creación de 111 nuevas plazas de policía foral con 3,4 millones de € (0,4%).

Asimismo, se incluye una subida provisional del 2% de las retribuciones complementarias derivadas del Acuerdo citado sobre Administración y sindicatos y una partida ampliable para la aplicación, en términos estrictos, del Acuerdo.

Como es lógico, dada la estructura de competencias asumidas por Navarra, dos son los departamentos que disponen de más recursos de personal: ***Salud y Educación***. Entre ambos concentran el 70,29% de las dotaciones para el capítulo I de gastos. Así pues, resulta fundamental un control de estas dos categorías de gasto ya que una adecuada gestión de los mismos determina un éxito en la política de control del gasto público. No hay que olvidar que ambos departamentos dirigen sus actividades a amplios segmentos de la población y que tanto el servicio sanitario como el educativo se prestan, mayoritariamente, a través de los propios medios personales y materiales. Ya comentábamos en documentos anteriores[12], y volvemos a ratificarnos en nuestra postura, que la política sanitaria exige y merece un especial seguimiento debido a múltiples factores que condicionan tanto la oferta como la demanda de los servicios de salud. El envejecimiento de la población, las nuevas tecnologías y la cualificación del personal, sin olvidar el fenómeno de la inmigración que hace uso intensivo del servicio de salud, están favoreciendo un crecimiento del gasto sanitario por encima del crecimiento real de la economía. La necesidad de ajustar, en términos reales, la demanda del servicios sanitario nos va a obligar, tarde o temprano, a incorporar mecanismo de regulación a través de precios públicos, haciendo participar al paciente en su financiación de forma directa, costeando una parte de los servicios de asistencia sanitaria. Se trata, en definitiva, de ordenar la prestación del servicio sanitario obligando a introducir factores de racionalidad y control en la demanda de un servicio esencial, cuya demanda tiende a infinito cuando el precio a pagar es cero. Los políticos son renuentes a incorporar estos mecanismos por razones electorales pero la tozudez de los hechos nos conducirá a su incorporación, como ya ocurre en otros países de la OCDE. Por lo tanto, ***propugnamos una incorporación gradual, equitativa y eficaz de mecanismos de regulación de la demanda***

[12] Policy Briefing nº 001. Un comentario crítico a los Presupuestos Generales de Navarra 2005. Institución Futuro.

como puede ser un ticket moderador con excepciones vinculadas a la equidad y generalidad del sistema.

En el caso de la enseñanza, el porcentaje de población atendida vuelve a ser creciente en los últimos años, tras un largo período de recortes en las cohortes de estudiantes de primaria y ciclos de la educación general obligatoria, como consecuencia de la inmigración. Reconocemos, especialmente, en esta área la dificultad de presupuestar los gastos de personal ya que la ausencia temporal del titular de un puesto de trabajo exige su suplencia casi inmediata. Esta circunstancia favorece la necesidad de disponer de importante cuantías destinadas a la contratación temporal de personal para no desatender el servicio. Sin embargo, es posible hacer una estimación basada en la experiencia pasada respecto a los porcentajes de bajas temporales a partir de las cuales hacer una presupuestación estimativa bastante ajustada.

El Departamento de Presidencia, Justicia e Interior concentra el 16,51% del gasto del capítulo. En este Departamento se encuentran la Policía Foral y los Bomberos, además de recoger las partidas específicas del Convenio de Personal. Por su parte, los Departamentos de Economía y Hacienda y Bienestar social, Deporte y Juventud representan el 3,06% y el 3,02%. Ambos departamentos concentran colectivos de cierta importancia numérica como son los trabajadores del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra y los trabajadores que atienden los centros propios del Instituto Navarro de Bienestar Social.

Resulta destacable también, por lo que supone de transparencia y homogeneidad informativa que, por vez primera, el coste del personal al servicio del Gobierno de Navarra se presenta integrado en este capítulo. Ello se debe a que, por Decreto foral 28/2006, se ha creado la Agencia Navarra de Emergencia, como Organismo Autónomo de la Dirección General de Interior, y a la que se han adscrito los recursos pertenecientes al Servicio de Protección Civil, así como los del Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento.

En relación a los ***gastos corrientes en bienes y servicios (Capítulo II)***, la dotación económica es de 381.212.024 €, lo que representa el 9,77% del presupuesto de gastos del ejercicio (8,80% en 2006). Respecto a la dotación inicial para el ejercicio 2006 experimenta un incremento muy importante y preocupante del 25,84% (9,86%) en 2006 respecto a 2005. No obstante, existen razones fundadas para este incremento ya que existen una serie de actuaciones estratégicas vinculadas al cierre de la legislatura y al cumplimiento programático del Gobierno de Navarra y que, por sí solas, explican el 13,77% de la subida en estos gastos. Estos son:

- El canon de la autovía A-12 Pamplona-Logroño cuyo pago se inicia en 2007: 28,8 millones de euros.
- Gastos inherentes a las elecciones de 2007: 1,12 millones de euros.
- Programa de reducción de listas de espera del Departamento de la salud: 6,1 millones de euros.
- Inversiones destinadas a la Policía foral y la recíen creada Agencia Navarra de Emergencias que se efectúan a través de contratos de renting:1,16 millones de euros.
- Actuaciones de asistencia a menores vinculadas al Departamento de Bienestar Social por importe de 1,01 millones de euros.
- Vacunas y fármacos relacionados con tratamientos oncológicos: 3,4 millones de euros.
- Contrato de seguridad para protección contra la violencia de género: 300.000 €.

Son los departamentos de Educación y Salud donde se concentra el 58,65% del gasto de este capítulo (65,57% en 2006), representando sólo el Departamento de Salud el 49,18% del capítulo. En cualquier caso, se observa una paulatina disminución de los gastos corrientes aplicados a estos dos departamentos, debido a una mayor diversificación de funciones y políticas sociales incorporadas por el gobierno de Navarra y que exigen compromisos presupuestarios nuevos como los que hemos señalado antes.

El Departamento de Salud, por sí mismo, absorbe en torno al 50% de los recursos de este capítulo (187.491.800€), aunque cinco puntos menos que en 2006, aunque con respecto a este año crece un 14,46%, fundamentalmente por los gastos en vacunas y conciertos de asistencia sanitaria. A mucha distancia, el Departamento de Educación asume el 9,47% del total de gastos de este capítulo (36.105.865€). Con respecto al año 2006, experimenta un incremento de un 9,35%. La mayor parte del gasto se concentra en los gastos de mantenimiento de centros escolares y gastos de transporte de los alumnos.

Atendiendo a la naturaleza de los gastos, una partida trascendental en el control presupuestario de este capítulo es la de "Material. Suministros y otros" con 284.188.733 €, es decir, el 74,55% del total del capítulo, lo que supone un reducción en su participación de 7 puntos (81,84% en 2006). Este apartado experimenta un incremento con respecto al ejercicio anterior, por importe de 38.077.398€ (15,47%). En este ejercicio, son especialmente llamativos los incrementos experimentados en:

- Los trabajos realizados por otras empresas que aumenta en 18.978.964 € (23,32 respecto a 2006). Donde se ubican los gastos por procesos electorales, servicios informáticos corporativos, Estudios y trabajos técnicos, servicios de limpieza y aseo, contratos de ambulancia, programa de salud bucodental, contratos de mantenimiento de centros sanitarios, campañas de saneamiento ganaderas, los programas propios culturales o los contratos de medios aéreos para protección civil y la Agencia Navarra de Emergencia.
- El incremento de gastos diversos con un crecimiento del 28,43% respecto al año anterior (23,33% respecto al 2005), con un crecimiento de los gastos de publicidad y propaganda más ajustado del 34,65% frente al 86,8% respecto al 2005. El cre-

cimiento de esta partida se debe al concepto "otros gastos diversos" que ha presupuestado 21,186 millones de euros de los 37,386 millones del total, lo que supone un incremento de un 31,94% respecto al año anterior. En este apartado se encuentran presupuestados una miscelánea de programas diversos como son, por ejemplo, actuaciones del Servicio Navarro de empleo para funcionamiento del Centro de Iturrondo, el Centro Nacional de formación de energías renovables o los gastos para notificación de la Agencia Tributaria de Navarra.

■ Los suministros auxiliares con un 10,98% (15,68% en 2006). Dentro de ellos, y como resulta previsible, es el gasto referido a combustibles, lubricantes y calefacción el que marca la tendencia al moderar su incremento al 14,72% con respecto al año anterior, frente a un incremento del 36,69% que se produjo en el presupuesto de 2006.

Por su parte, una de las partidas más importantes por su cuantía como son los Fármacos presentaba en el presupuesto de 2006 un moderado incremento respecto al PIA05 del 3,98%, que en valores absolutos equivalía a poco más de un millón de euros. Así pues, parecía haberse asumido la necesidad de un control y seguimiento del gasto farmacéutico y de la compra de bienes corrientes y servicios en la asistencia hospitalaria como un elemento de ajuste presupuestario. Sin embargo, en el presupuesto de 2007 el importe presupuestado se eleva a 31.887.196€, lo que supone un incremento con respecto al presupuesto inicial de 2006 del 11,92%, que, en valores absolutos, equivale a 3.397.045€. Este incremento sería de difícil explicación si no se vinculase a programas estratégicos como son el desarrollo de fármacos relacionados con los tratamientos oncológicos y a las vacunas.

El importe estimado para financiar el ***capítulo III (Gastos Financieros)*** se eleva a 30.570.996€, lo que representa un 0,78% del volumen global del presupuesto para el año 2007 (1,04% en 2006 y 1,5% en 2005), siendo competencia del Departamento de Economía y Hacienda en su totalidad.

En referencia al ejercicio anterior, el importe de este capítulo tienen un comportamiento tanto cualitativo como cuantitativo excepcional derivado de la política de saneamiento financiero seguido por el Gobierno de Navarra en los últimos años. El importe del capítulo se reduce en un 12,78% en 2007 (26,35% en 2006), por importe de 4.478.305 €, y es consecuencia de:

■ una reducción de los intereses de la Deuda de Navarra en 4.486.000€ (13,09%), y

■ un incremento en 7695€ de los intereses de demora (2,47%).

Un capítulo que, por su peso y trascendencia cuantitativa y cualitativa, siempre tiene importancia en cualquier análisis presupuestario es el relativo a las ***Transferencias corrientes (Capítulo IV)***. La consignación presupuestaria para transferencias corrientes en el ejercicio 2007 asciende a 1.553.261.980€ (1.331.034.349 € en 2006), con un participación del 39,81% en el total de gastos presupuestados (39,38% en 2006). Respecto al PIA06 experimenta un incremento del 14,95% (7,37% en 2006), lo que en cifras absolutas suponen unos 202 millones de euros significativamente mayor que el crecimiento experimentado en 2006 respecto al PIA05.

En cualquier caso, este capítulo es muy complejo ya que incorpora conceptos y subconceptos muy dispares (Transferencias a la Administración del Estado derivadas del Convenio vigente, a Fundaciones, a Empresas Públicas, a otros entes públicos, a Corporaciones Locales, con un crecimiento importante respecto al 2006 del 8,96%, a otras empresas privadas, a instituciones privadas sin ánimo de lucro...). Entre ellos merece un comentario especial:

■ Las transferencias a familias y particulares cuya dotación asciende a 372.556.807€, un 23,99% del importe total del capítulo, y que experimenta un incremento del 31,73% respecto al PIA06 (7,14% en relación a 2005), y dentro de ellas las prestaciones farmacéuticas con una dotación de 160.731.450 €, con un crecimiento del 6,40% respecto a 2006 (7,45% respecto a 2005). Aunque parece haberse ralentizado algo su tasa de crecimiento, podemos confirmar que la variabilidad de los gastos farmacéuticos por habitante en nuestro país permite considerar que este elemento de los gastos totales de salud es bastante sensible a la aplicación de políticas de control y que la buena dirección es la ralentización de las tasas de crecimiento de este concepto de gasto experimentada en Navarra en los últimos años.

■ Las Transferencia corrientes a Corporaciones Locales, cuya dotación asciende en 2007 a 222.809.565€. Este importe se distribuye en multitud de transferencias corrientes, la mayor parte de ellas de menor cuantía, con carácter finalista, y unas pocas, las de mayor cuantía, con carácter general. Entre estas últimas, destaca el "Fondo de Transferencia corrientes", que supone 167.276.362 € y que equivale al 75,08% del total de esta partida. El resto (55.533.203€) tiene un destino concreto al que deberán aplicarlo las entidades locales receptoras de las mismas.

Respecto al ejercicio anterior, estas transferencias han aumentado un 8,90%. Además de la partida ya señalada del Fondo de transferencias corrientes a las Administración Local Navarra, las más importante por su cuantía son:

•Transferencias corrientes para financiar montepíos municipales: 11.740.885€

•Financiación de los servicios sociales de base municipal: 9.878.576€

•Convenio con ayuntamientos para la escolarización 0-3años: 9.000.000€

•Aportación al servicio de transporte público de la comarca de Pamplona para cubrir su déficit: 4.386.837€

•Subvenciones para contrataciones efectuadas por entidades locales para obras de interés social: 3.155.400€
•Financiación de escuelas municipales de música: 2.000.000€
•Distribución a las entidades locales de la participación en ingresos de las tasas de telefónica: 1.970.635€
•Bonificación de intereses de préstamos de las entidades locales: 1.600.000€
•Subvención para el funcionamiento de concentraciones escolares: 1.397.038€
•Compensación a entes locales por bonificaciones en tributos locales: 1.100.000€[13]

A continuación recogemos un resumen de las transferencias corrientes a corporaciones locales según el departamento que las gestiona, comparándolas con las del PIA06.

T. 12 **Transferencias corrientes**

DEPARTAMENTO	PRESUPUESTO AJUSTADO 06	PRESUPUESTO 2007
0. Presidencia, Justicia e Interior	8.882.242	12.131.085
1. Economía y Hacienda	--	--
2. Administración Local	162.031.839	173.897.360
3. Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda	530.000	532.000
4. Educación	12.212.223	13.151.954
5. Salud	1.688.035	1.765.707
6. Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	3.469.374	4.386.837
7. Agricultura, Ganadería y Alimentación	--	--
8. Industria y Tecnología. Comercio y Trabajo	3.333.100	3.287.800
9. Bienestar Social, Deporte y Juventud	11.063.809	11.982.022
A. Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana	1.392.000	1.674.800
TOTALES	**204.602.622**	**222.809.565**

FUENTE: (2006) MEMORIA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES 2007 / GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

5.1 OPERACIONES DE CAPITAL. COMENTARIO

En cuanto a las operaciones de capital, se produce un aumento del capítulo de inversiones reales respecto al año anterior, del orden del 8,7% (10,32% EN 2006), lo que equivale a una mayor dotación de 22.040.913 €, debido a la subida de todos los conceptos, aunque, especialmente:

■ "Edificios y otras construcciones" con un incremento de 28.519.826€ destinado a la creación de infraestructuras básicas para el desarrollo del Plan Oncológico, la remodelación del Hospital Virgen del Camino y la remodelación de ambulatorios y centros de salud por el departamento de salud, y la construcción de la nueva biblioteca y filmoteca de Navarra, sin olvidar la construcción del nuevo parque de bomberos en Cordovilla acometida por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
■ "Mobiliario y enseres" con un aumento importante para el departamento de salud destinado a equipaciones diversas, destacando el equipamiento del Plan Oncológico.
■ "Inmovilizado inmaterial", que se explica fundamentalmente por la inversiones realizadas por el Departamento de Economía y Hacienda en el Plan de Modernización, Gestión y Proyectos.

Estos incrementos tienen su contrapartida en la disminución que por 26.482.119€ se produce en el concepto de obras públicas y más concretamente en carreteras, caminos y puentes con 20.540.907€ de decremento.

Por su parte, las transferencias de capital también experimentan un fuerte incremento del 15,10% respecto al año anterior (6,70% en 2006), lo que supone 86.037.076 € más que el año anterior y esto es debido fundamentalmente al aumento de las transferencias a otras empresas (38,6 millones de €), seguido del experimentado por las transferencias a familias y particulares (25,7 millones de €). El mayor incremento porcentual se produce en las transferencias a empresas públicas con un 142,08%, es decir, 2.258.291€.

Las ***inversiones públicas reales (Capítulo VI)*** que prevé directamente realizar el Gobierno de Navarra durante el ejercicio 2007 ascienden a 273.382.209 €, lo que supone un 7,01% del gasto total previsto en los PGN07. Como hemos comentado, se produce un incremento respecto al año anterior del 8,77%.

Son los Departamentos de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (32,05% del capítulo), Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (10,37%), Salud (15,66%) y Economía y Hacienda (10, 03%), los departamentos más inversores. Respecto al año anterior, se observa una pérdida de peso relativo de las inversiones gestionadas por el Departamento de Obras Públicas, compensadas con un incremento de la inversiones gestionadas por los restantes departamentos, con un aumento significativo de la inversión relativa en el Departamento de Salud.

Por actuaciones inversoras, "Carreteras, caminos y puentes" con una dotación de 55 millones (20,29% del capítulo) ha perdido el primer puesto debido a una reducción importante de 21 millones de euros, a favor de "edificios y otras construcciones" que, con un impor-

[13] Las restantes transferencias corrientes a Administraciones Locales se sitúan por debajo del millón de euros. Para conocer su desglose: ver Memoria de los PGN07. Comunidad Foral. Pág. 12.

te de 87,1 millones de euros (31,89% del capítulo), se reparten prácticamente los departamentos de Salud, Educación, Bienestar social y Cultura. En tercer lugar, "Obras hidráulicas" con un 7,91% del capítulo, que se destinan en un 100% para el Canal de Navarra[14].

El otro gran capítulo de las operaciones de capital, las *Transferencias de capital (capítulo VII)* presenta una asignación que asciende a 655.782.794€, lo que representa el 16,81% del gasto total previsto en los PGN06, y un crecimiento del 15,10%. Este incremento efectivo de las transferencias de capital unido al incremento de las inversiones reales parece asentar la ***recuperación de la senda de capitalización de la economía navarra, consolidada en el ejercicio anterior, tanto a través de los mecanismos de inversión directa como a través de los instrumentos que permiten la cofinanciación de inversiones realizadas por terceros.*** No obstante, con el fin de optimizar el esfuerzo inversor consideramos fundamental llevar a cabo ***una evaluación económica y social del grado de cumplimiento de los objetivos planteados tanto en el diseño y desarrollo de las inversiones reales como en la concesión de las transferencias de capital.*** Estos requisitos de control y operatividad en las transferencias de capital pueden cumplirse de forma relativamente sencilla al ser cuatro los departamentos que gestionan el 90,31% del capítulo: Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo (39,60%); Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (30,55%); Administración Local (10,58%) y Agricultura, Ganadería y Alimentación (9,59%).

Merece la pena detenerse brevemente en el análisis de las transferencias de capital a las Corporaciones Locales. Con una dotación presupuestaria de 120.028,319€, representan el 18,30% del total de las transferencias de capital previstas para 2007 y un incremento del 17,09% respecto al presupuestos inicial de 2006. Todas las transferencias tienen carácter finalista. Del mismo modo que en el caso de las transferencias corrientes, en las de capital también existe el Fondo de transferencias de capital por valor de 54.773.428€, que viene regulado en la Ley 17/2004 por la que se establece la cuantía y la fórmula de reparto del fondo de Participación de las Hacienda Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008, representado un 45,63% del total de transferencias de capital. El resto de las transferencias de capital suponen 65,254 millones de euros, que se destinan, entre otros menesteres, a:

- Realización de instalaciones deportivas de entidades locales.
- Plan forestal.
- Creación, mejora y equipamiento de espacios públicos.
- Inversiones en tercera edad.
- Construcción y equipamiento de casas de cultura.
- Fomento del sector turístico.
- Abastecimiento de agua en alta.
- Mejora y adaptación de infraestructuras.
- Construcción y reforma de centros de atención primaria.

Recogemos a continuación un resumen de las transferencias de capital a corporaciones locales, según el departamento que las gestiona, comparándolas con las del PIA06.

T. 13 **Transferencias de capital**

DEPARTAMENTO	PRESUPUESTO AJUSTADO 06	PRESUPUESTO 2007
0. Presidencia, Justicia e Interior	279.300	699.100
1. Economía y Hacienda	--	765.000
2. Administración Local	67.168.926	69.061.719
3. Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda	9.610.001	9.030.000
4. Educación	2.312.400	5.992.537
5. Salud	790.000	935.277
6. Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	1.605.000	2.909.000
7. Agricultura, Ganadería y Alimentación	3.585.000	4.447.300
8. Industria y Tecnología. Comercio y Trabajo	1.583.975	1.960.717
9. Bienestar Social, Deporte y Juventud	7.505.182	13.758.569
A. Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana	8.059.000	10.469.100
TOTALES	**102.498.784**	**120.028.319**

FUENTE: (2006) MEMORIA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES 2007 / GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Los *capítulos VIII (Activos Financieros) y IX (Pasivos Financieros)* son marginales. En el caso de los Activos Financieros, la previsión de gastos asciende a 20.878.856 €, lo que equivale al 0,54% del gasto estimado para 2007. Respecto a 2006, ha experimentado un disminución de 12.916.968€ (38,22%). Esta disminución se debe a la desaparición en 2007 de las partidas destinadas a préstamos por inversiones culturales y turísticas en Tudela, Villava y Roncesvalles. Destacan 20.578.753€ destinados a préstamos al sector local y 300.100€ a otros préstamos a largo plazo fuera del sector público.

En relación a los pasivos financieros, se preve un gasto de 7.000€, que es gestionado por el Departamento de Economía y Hacienda.

[14] Resulta evidente que una mayor disponibilidad de infraestructura en los principales departamentos inversores y su mejor conservación producen externalidades positivas, negocio y actividades inducidas que aportan una rentabilidad social y económica al colaborar en una mayor competitividad y productividad de la economía. Aunque no es fácil valorar esta rentabilidad, parece que la política de inversiones perfilada en los PGN07 se ha planteado con criterios económicos y de rentabilidad social, aunque existen inversiones por desarrollar como es todo el sistema de infraestructuras aeroportuarias que pueden limitar el crecimiento económico en sectores trascendentales como son el turismo y los servicios.

06 Desglose por capítulos de ingreso. Clasificación económico administrativa

La estimación del conjunto de ingresos recogida en los PGN07 se sitúa en 3.901.334.547 €, lo que supone un aumento respecto al presupuesto anterior del 12,74%. Como ya comentábamos, la situación económica y los buenos resultados recaudatorios esperados para 2006 y 2007 hacen que esta previsión no sea descabellada a pesar de la reducción estimada en el crecimiento.

Los recursos más importante son:

- Los ingresos tributarios con un valor presupuestado de 3.646.463.006€ constituidos por los capítulos I y II (impuestos directos e indirectos) y que representan el 93,47% del importe total de ingresos del ejercicio. El importe de "Beneficios Fiscales" asciende a 381.755.000€
- Los ingresos no tributarios representan el 6,53% del importe total de ingresos, destacando por su cuantía las tasas, precios públicos y otros ingresos, y los ingresos patrimoniales.

6.1 INGRESOS CORRIENTES

El *capítulo I* recoge los *impuestos directos*. Los ingresos estimados en este capítulo son 1.870.963.006€, cifra que representa un 47,9% del total de los ingresos del PGN07 y un 51,31% sobre el conjunto de los ingresos tributarios, que ascienden a 3.646.463.006€. La previsión conjunta de este capítulo supone un incremento del 12,10% con relación al PIA06, es decir 201.883.000€. Sin tener en cuenta los beneficios fiscales de ambos ejercicios y los conceptos ajustados de 2006, el incremento es de 10,86%, por un importe de 145,9 millones de €. En cualquier caso, y dado que la estimación de crecimiento nominal de la economía navarra se situaría por debajo de esta magnitud, esto supondría ***un leve incremento en la presión fiscal de los ciudadanos por impuestos directos, que será mayor si se modifican los parámetros de recaudación en relación al Producto Interior Bruto regional.***

En este capítulo se integran:

1. El Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas, donde se prevé una recaudación de 1.179.457.000 €, es decir un incremento del 9,38% con respecto al PGN06. La parte de beneficios fiscales de este impuesto es de 215.726.000 € y los ingresos previstos por este impuesto representan el 63,04% de los impuestos directos.

2. El impuesto de Sociedades recoge unas previsiones recaudatorias de 604.157.000€, lo que supone un incremento de un 16,87% con respecto al PIA05, por un importe de 87.229.000€. La parte de beneficios fiscales que afecta a este impuesto se eleva a casi 166 millones de euros. Dentro de los ingresos por impuestos directos, el de sociedades representa el 32,39%.

Por lo que se refiere las modificaciones normativas ya hemos hecho referencia a las más importante más arriba aunque quisiéramos hacer algunas consideraciones generales sobre la necesaria reforma del Impuesto de Sociedades en España y en Navarra, por cuanto la recientemente acometida nos parece insuficiente. ***Los crecientes problemas de productividad, competitividad y deslocalización de las empresas españolas, y Navarra no es un excepción, junto con la progresiva reducción de la inversión extranjera en España, así como la gradual entrada en vigor de la nuevas normas internacionales de información financiera y contable, ponen de manifiesto la necesidad de ajustar nuestro Impuesto de Sociedades a las nuevas perspectivas.*** Entre las actuaciones que deberían considerarse y que no se han tenido en cuenta en el actual proceso reformador, al menos con la intensidad requerida, citaremos la necesidad de un incremento general de los coeficientes máximos de amortización y de los períodos de amortización, la actualización de valores en el balance de las empresas, la reducción de los tipos impositivos para situarlos en la media de nuestros competidores europeos (25%) y la revisión de todo el sistemas de incentivos fiscales a la inversión para valorar sus coste eficacia ya que existen serias dudas de que el entramado de beneficios fiscales estén cumpliendo sus fines y no distorsionando las decisiones estratégicas de naturaleza empresarial.

3. Otros impuestos: el Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas con una dotación de 53.614.000 €, experimenta un incremento del 17,12% respecto al PIA06, con una cifra de incremento absoluto de 7.838.000 €. Desde la perspectiva normativa, conviene destacar ***la necesidad de ajustar a la baja los***

tipos impositivos del IPN que, hoy por hoy, son los más altos de los pocos países que lo siguen aplicando. Se trata de un impuesto muy cuestionado a nivel internacional. En este momento sólo se aplica en Francia, para grandes fortunas, Suecia y Finlandia. Por lo tanto, deberíamos plantearnos seriamente su desaparición, aunque hay que reconocer la dificultad para este proceso en nuestro país, por cuanto se trata de un impuesto cedido a las CC.AA. y, en consecuencia, una fuente de ingresos de las mismas que sería necesario compensar.

Menos relevantes son los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre la Renta de no residentes. En el primero, se ha previsto una recaudación de 25.692.000€, con un incremento del 10,98% respecto a lo presupuestado en 2006, es decir, 2.542.000€. En el segundo cado, se espera un comportamiento excepcional como consecuencia de algunos cambios normativos en la tributación de los no residentes que permiten imputar esta renta a la Comunidad Foral, por lo que se estima una recaudación de 8.043.000€ con un incremento respecto a 2006 del 62,29%, lo que en valores absolutos supone 3.087.000 € más.

El *capítulo II* recoge el bloque de *impuestos indirectos* arrojando una previsión recaudatoria de 1.775.500.000€, lo que supone un 45,51% sobre el conjunto de ingresos presupuestados para 2007 y un 44,69% de los ingresos tributario del mismo período. Con respecto al presupuesto inicial de 2006, supone un crecimiento de un 15,28% por un importe total de 235.387.000€. En este ejercicio, parece que se produce un *cierto reequilibrio en el tax mix navarro volviendo a ganar importancia relativa la imposición directa respecto a la indirecta, aunque con un reparto casi al 50% de participación en los ingresos fiscales. Esto supone que el sistema tributario navarro, en su conjunto, es progresivo y contribuye a favorecer una distribución equitativa de la renta y de la riqueza. Pero, tampoco, debería preocuparnos en exceso un tax mix ligeramente sesgado hacia la imposición indirecta dada su menor capacidad de distorsión de la actividad económica que los impuestos directos por cuanto estos provocan distorsiones inmediatas sobre comportamientos económicos fundamentales como son: la oferta de trabajo, el ahorro, la asunción de riesgos, etc.*

El Impuesto sobre el Valor Añadido es la figura de mayor potencial recaudatorio con 1.162.723.000€, que se desglosan en 901.137.000 € por recaudación directa y 261.586.000 € que proceden del Estado en base a la aplicación del vigente Convenio Económico. Respecto al PIA del año 2006, este impuesto experimenta un incremento en sus previsiones recaudatoria del 20,40%, lo que supone en valores absolutos 196.993.000€.

Los Impuestos Especiales constituyen la otra gran fuente de recursos de la imposición indirecta al presupuestarse una cuantía recaudatoria de 412.519.000€ con un incremento en términos homogéneos del 2,90%, lo que significa 11.644.000 € más. Como no podía ser de otra manera, entre las figuras que configuran la imposición especial, destaca el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos con una estimación de 219 millones de euros, con un aumento de en torno al 1%, es decir, 2 millones de euros adicionales. Por su parte, el Impuesto Minorista sobre venta de hidrocarburos arroja una cantidad presupuestada de 21.906.000 €, lo que supone un incremento de un 0,77%%, es decir, 168.000 € en términos absolutos, respecto al año anterior.

El resto de los Impuestos Indirectos señala el aumento que experimenta la estimación recaudatoria del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales del que se espera obtener 100.576.000€, lo que supone un incremento del 19,15% frente al crecimiento del 14,49 del año anterior; también se prevé un incremento moderado del 8,5%, es decir, 1.558.000€ (17,91% el año anterior), en el caso del Impuesto sobre Primas de Seguros. Respecto a las demás figuras de la imposición especial, los incrementos se mueven en torno al 8-9%, con excepción del impuesto especial sobre la cerveza, cuyo incremento se estima en un 26,55%, es decir, 983.000€ como consecuencia de ajustes técnicos derivados de la estimación de demanda de este producto.

El *capítulo III (Tasas, precios públicos y otros ingresos)* presupuestan 68.065.989€, que representa un 1,74% del total de los ingresos previstos para el año 2007. Las tasas fiscales son el concepto más importante por este capítulo ya que concentra el 24,53% de los ingresos del mismo. Por orden de importancia recaudatoria se sitúan las tasas derivadas de la actividad del juego (13 millones de euros), las tasas por servicios industriales (916.000€), las tasas por servicios de ordenación del transporte (800.000€), las tasas por licencias de caza y pesca (720.000€) y las tasas por servicios administrativos y las tasas por derechos de examen.

Los Precios Públicos por prestación de servicio con una previsión del 15.162.251€ representa el 22,28% de los ingresos del capitulo. Estos ingresos provienen fundamentalmente de la prestación de servicios sanitarios y sociales, prestaciones de servicios culturales, deportivos y de ocio, y por prestación de servicios educativos.

Seguimos reivindicando la *potenciación de estas figuras recaudatorias porque la aplicación del principio del beneficio en la provisión de servicios públicos constituye una fuente de racionalización y regulación de la demanda, de manera que está siendo incorporado a los esquemas generales de financiación de las administraciones públicas como elementos complementarios a los ingresos fiscales.*

El *capítulo IV* recoge las *Transferencias corrientes* que, con una cuantía de 46.851.683€, supone el 1,20% de los ingresos presupuestados. Suponen un aumento de 6.075.401€, es decir, el 14,90%, con respecto al ejercicio 2006. Este aumento proviene fundamentalmente de las transferencias de la Administración del Estado con un aumento de 3.701.719 € que se deriva de un incremento de las transferencias corrientes de

empresas públicas (2.851.396€) y por el aumento de los ingresos por transferencias corrientes del FEDER (1.505.334€), aunque conviene destacar que las transferencias corrientes del Fondo Social Europeo se reducen en 1,385 millones de € y las del FEADER en 1,029 millones de euros.

Por conceptos, debemos detenernos en las *Transferencias corrientes procedentes del exterior, debido al cambio cualitativo que supone la aplicación de las Nuevas Perspectivas Financieras en la UE para el período 2007-2013*[15]. Los fondos provenientes por este concepto disminuyen un 4,36%, de 16,2 millones a 15,5 millones de euros en 2007. Los ingresos del FSE lo hacen en un 12% y los del FEADER en un 23%. Según la naturaleza del gasto a cofinanciar y en función del origen del fondo, podemos clasificar las transferencias corrientes procedentes de la UE en:

- Fondo Social Europeo (FSE): 10.018.331€.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): 1.795.958€.
- FEOGA-Garantía: 34.005€.
- Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Regional (FEADER): 3.378.751€.
- Otros fondos europeos: 265.501€.

Los *ingresos patrimoniales (Capítulo V)* procedentes de la gestión del propio patrimonio tienen un escaso peso en la financiación presupuestaria navarra, representando un 1,51% de los ingresos totales presupuestados. Por este concepto, se ha previsto obtener 58.772.097€ lo que supone un aumento de 6.669.456€ respecto al año anterior, es decir, un 12,80%. Este comportamiento se debe, especialmente, *al reajuste en la estimación de dividendos y participaciones en beneficios procedentes de las rentabilidades de las participaciones que la Hacienda Foral tiene en las diferentes empresas, así como un incremento en los intereses previstos en los depósitos líquidos que aumentan en 6,5 millones de euros, es decir un 76,5% más que en 2006*. En el Departamento de Economía y Hacienda se concentra el mayor volumen de ingresos patrimoniales, en concreto 57.938.428 €, equivalentes al 98,58% del total del capítulo.

6.1 INGRESOS DE CAPITAL

Las *enajenaciones de inversiones reales (Capítulo VI)* constituye una partida de muy escaso interés dentro de los Presupuestos de Ingresos por cuanto representa un 0,72% del total de los ingresos del Gobierno Foral, aunque sí se prevé un aumento importante con respecto a 2006 de 9.431.581 €, es decir, un 51% más, debido al crecimiento previsto en venta de inmuebles por parte del Departamento de Economía y Hacienda (7.,401 millones de €) que van a proceder fundamentalmente de la venta de solares de la antigua "Comercial de Porcelanas" (COMEPOR) situados en Cordovilla.

El *capítulo VII* recoge las *Transferencias de capital*, que se estiman para 2005 en 30.120.232€, experimentando un espectacular decrecimiento de casi 19 millones, un 38,86%, en relación al ejercicio anterior. Este decremento se debe fundamentalmente a la minoración de transferencias procedentes de la UE que constituyen la parte del león de este capítulo. En concreto, *se reducen en 18.140.094€, con el siguiente desglose:*

- FEDER: 3.686.258€.
- FEADER: 5.412.722€.
- Fondos de Cohesión: 7.741.115€.
- Otras transferencias de la UE: 1.299.999€.

De manera que los 27.677.835€ por transferencias de capital procedentes del exterior se distribuyen de la siguientes manera:

- Fondo Social Europeo (FSE): 350.000€.
- FEDER: 6.668.405€.
- FEADER: 18.560.350€.
- Fondos de Cohesión: 1.899.078€.
- FEGA: 100.000€.
- Otras transferencia: 100.002€.

Las cantidades percibidas del FSE se destinan fundamentalmente al programa de fomento de la innovación tecnológica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo. Las transferencias FEDER apoyan actividades de promoción como el fomento de la inversión y el empleo, la promoción del sector turístico, el Plan Tecnológico de Navarra, el Plan de infraestructura de telecomunicaciones y apoyo al sector local. Por su parte, el FEGA busca desarrollar programas de sanidad animal. Por último, el Fondo de Cohesión se destinará a actuaciones del sector local. Otras transferencias se refiere casi en su totalidad a ayudas del Fondo Europeo de Pesca (FEP) dentro del programa "Industrias agroalimentarias y explotaciones agrarias".

Desde nuestra incorporación a la UE en 1986, los Fondos Estructurales y de Cohesión recibidos por España han aumentado de forma continua hasta la última negociación de las Perspectivas Financieras para el Período 2007-2013 cerradas los días 16 y 17 de diciembre de 2005 por la actual Administración española. Estas nuevas Perspectivas sitúan a España con una dotación presupuestaria para Fondos Estructurales y de Cohesión de unos 30.507 millones de euros lo que implica una reducción de más del 50% en relación a lo conseguido en la Cumbre de Berlín de 1999. Para *Navarra supone dejar de recibir unos 220 millones de euros, lo que significa un 54% de los fondos recibidos en el período 2000-2006 y aproximadamen-*

[15] Según la memoria de los PGN07, en la previsión de ingresos recogida se incluyen 43,170 millones de euros procedentes de la UE, destinados a cofinanciar diferentes actividades, servicios e inversiones, amparadas iniciativas y programas europeos correspondientes al nuevo período 2007-2013. El importe que se prevé ingresar supone un disminución del 30,39% con respecto al presupuesto inicial del 2006. Este fuerte descenso obedece a que, en este nuevo período, en lo que se refiere a la ayuda al desarrollo rural, a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Navarra no se encuentra entre las regiones cubiertas por el objetivo convergencia y lo mismo sucede con el Fondo Social Europeo.

te un pérdida de recursos que suponen el 2,26% del PIB de la Comunidad Foral. En términos de euros per capita, la pérdida supone para cada ciudadano navarro la cantidad de 422€ que deberá compensar vía impuestos para mantener el actual nivel de inversión pública. Apelábamos hace un año en este mismo documento a la capacidad y voluntad de nuestras autoridades nacionales para salvaguardar, en el proceso de negociación de las nuevas perspectivas financieras, los intereses de los agentes económicos y sociales españoles, en general, y navarros, en particular. En estos momentos podemos mostrar cierta decepción por los resultados de la negociación que podrían y deberían haber sido mejores que los conseguidos.

El último de los capítulos que conforma el Presupuesto de ingresos (***Capítulo VIII***) recoge los ***Activos Financieros*** con una estimación de 23.113.730€, lo que equivale al 0,70% de los totales previstos y una reducción del 10,78% respecto al ejercicio anterior lo que supone, en términos absolutos, 2.795.325€, que provienen principalmente de la reducción de los ingresos procedentes de los reintegros de préstamos concedidos al sector público (2.434.539€), siendo la causa principal la finalización del plazo para la devolución del anticipo concedido al Ayuntamiento de Pamplona.

1 Como ya comentamos en el documento Policy Briefing 001, la contabilidad presupuestaria de Navarra ha incorporado algunos cambios en 2005 respecto a la contabilización de los gastos fiscales, así como en la forma de contabilizar el IVA a raíz de la aprobación del último modelo de financiación autonómica.

2 En la actualidad, para España el saldo negativo de la balanza por cuenta corriente en porcentaje del PIB no ha dejado de crecer desde 2001 (4,3%) hasta situarnos en un 9,3% previsto para 2006.

3 Es previsible que para comienzos del ejercicio 2007, el tipo de interés del BCE se sitúe en un entorno del 3,50% al 3,75%, desde el 2,5% que disfrutábamos en 2005.

4 Las previsiones del tercer trimestre sitúan el crecimiento del PIB español en el 3,8% y en tasa interanual en el 3,7%.

5 La deuda hipotecaria de las familias es superior al 55% del PIB y la deuda total supone el 115% de la renta familiar disponible. En el caso de los créditos hipotecarios resulta común encontrarnos con familias endeudadas a tipos variables históricamente bajos con períodos de amortización muy largos, por lo que cualquier movimiento al alza de los tipos debe tener consecuencias sobre el comportamiento del consumo privado.

6 Se recomienda revisar el Teorema de Haavelmo en cualquier manual de macroeconomía básica al uso.

7 La previsión es de un incremento del 6,1% en los ingresos no financieros con respecto al avance de liquidación de 2006 (14% respecto a lo presupuestado en 2006).

8 La evolución prevista de las distintas figuras impositiva produce una variación regresiva del denominado "tax mix" o relación entre impuestos directos e indirectos, de manera que los presupuestos para 2007 prevén un incremento de la recaudación indirecta ligeramente mayor que la directa.

9 El Estatuto de Autonomía de Andalucía introduce la población como elemento para determinar el volumen de inversión pública territorializable por la Administración Central en aquella Comunidad.

10 El Gobierno Foral ha determinado los gastos e ingresos de la Comunidad en 2007 teniendo en cuenta que el crecimiento económico de Navarra rondará el 3,4%, que los precios subirán en torno al 3,4% y que el empleo generado aumentará en un 2,7%.

11 Destacamos que este año, por vez primera, se computan por separado los objetivos de estabilidad del Estado y de la Seguridad Social, lo que debería dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas.

12 Policy Briefing nº 001. Un comentario crítico a los Presupuestos Generales de Navarra 2005. Institución Futuro.

13 Las restantes transferencias corrientes a Administraciones Locales se sitúan por de bajo del millón de euros. Para conocer su desglose: ver Memoria de los PGN07. Comunidad Foral. Pág. 12.

14 Resulta evidente que una mayor disponibilidad de infraestructura en los principales departamentos inversores y su mejor conservación producen externalidades positivas, negocio y actividades inducidas que aportan una rentabilidad social y económica al colaborar en una mayor competitividad y productividad de la economía. Aunque no es fácil valorar esta rentabilidad, parece que la política de inversiones perfilada en los PGN07 se ha planteado con criterios económicos y de rentabilidad social, aunque existen inversiones por desarrollar como es todo el sistema de infraestructuras aeroportuarias que pueden limitar el crecimiento económico en sectores trascendentales como son el turismo y los servicios.

15 Según la memoria de los PGN07, en la previsión de ingresos recogida se incluyen 43,170 millones de euros procedentes de la UE, destinados a cofinanciar diferentes actividades, servicios e inversiones, amparadas iniciativas y programas europeos correspondientes al nuevo período 2007-2013. El importe que se prevé

ingresar supone un disminución del 30,39% con respecto al presupuesto inicial del 2006. Este fuerte descenso obedece a que, en este nuevo período, en lo que se refiere a la ayuda al desarrollo rural, a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Navarra no se encuentra entre las regiones cubiertas por el objetivo convergencia y lo mismo sucede con el Fondo Social Europeo.

07 Conclusiones

Como resumen del panorama que acabamos de perfilar, los elementos caracterizadores más relevantes de los Presupuestos Generales de Navarra para el 2007 (PGN07) son los siguientes:

1. Se observa una marcada continuidad en el modelo presupuestario desarrollado en ejercicios anteriores, teniendo en cuenta los buenos resultados alcanzados desde un punto de vista macroeconómico. Se observa un incremento en los gastos en políticas sociales, se mantiene el esfuerzo inversor, se reduce el servicio de la deuda pública y se consolida la apuesta por la estabilidad presupuestaria.

2. No obstante, observamos el mantenimiento de unos altos gastos corrientes y una tendencia a su conversión en gastos estructurales de escasa flexibilidad a la baja, cuando la favorable coyuntura financiera que disfrutamos cambie, con posibles efectos sobre déficit futuros. A pesar de ello, podemos caracterizar los PGN07 como un esfuerzo de compromiso entre equidad social y eficiencia económica en un contexto presupuestario difícil, propio de cierre de legislatura para las Comunidades Autónomas, y que introduce alguna distorsión en la práctica presupuestaria habitual.

3. Los gastos financieros siguen un proceso de paulatina reducción como consecuencia del proceso de reajuste de la deuda pública viva, debido al saneamiento financiero producido en los últimos años, de manera que, en la actualidad, supone menos del 1% de los gastos totales.

4. Se confirma en 2007 la ruptura de una tendencia de caída de los gastos totales de la administración central y Navarra en términos del PIB, aunque en nuestro caso parece explicable por la obligación de las administraciones autonómicas a forzar el volumen de gasto para "cerrar" en tiempo y forma los compromisos electorales asumidos con la ciudadanía al comienzo de la legislatura. En este sentido, podemos verificar que la Comunidad Foral de Navarra es una de las que mayor incremento de gasto presupuestado incorporan en el ejercicio 2007, con un crecimiento de 12,4%, sólo superado por el País Vasco y Murcia, aunque, en términos absolutos, somos la decimocuarta comunidad en presupuesto comprometido.

5. Debemos señalar un incremento considerable de los gastos corrientes (13,27% frente al 6,54% del año anterior) que se explica fundamentalmente por el fuerte incremento en los gastos corrientes en bienes y servicios (25,84% frente al 9,66% del ejercicio anterior) y de las transferencias corrientes (14,95% frente al 7,37%). Si no consideramos los gastos financieros, los gastos corrientes estarían aumentando en torno al 17,13% (8% en 2006). Estos presupuestos presentan un mayor gasto estructural no productivo, esto es, incluyen un incremento de las partidas de gasto corriente que generan compromisos permanentes, condicionando la futura estabilidad presupuestaria, sin contribuir especialmente a la mejora de la competitividad. Un cambio de coyuntura financiera abrupto podría situarnos antes dificultades presupuestarias debido a la inflexibilidad a la baja de gran parte de los gastos corrientes consolidados. Si bien el gasto social crece, no podemos separar su análisis del tremendo crecimiento población que esta teniendo Navarra en los últimos años, cercano al 10%.

6. Las operaciones por cuenta de capital han incrementado su participación en el presupuesto de gasto desde el 23% en 2005 al 25% en 2007, lo que pone de manifiesto una clara opción por la capitalización pública de la economía navarra a través de un mayor esfuerzo inversor de su gobierno.

7. Si consideramos el presupuesto desde la participación del ciudadano, el gasto previsto por habitante navarro para el 2007 se sitúa en 6.573,75€ frente a los 5.781€ del ejercicio anterior, lo que supone un incremento de 13,7%. Analizando el gasto funcional por habitante podemos ordenar el grado de importancia de las políticas sociales aplicadas por el gobierno navarro:

Departamento	2007	2006
Sanidad	1.358,01	1.247,30
Educación	939,96	888,28
Financión de gastos del Estado en Navarra y solidaridad territorial	978,96	834,09
Pensiones, servicios sociales, promoción social y fomento empleo	641,36	488,04
Infraestructuras y otras actuaciones de carácter económico	407,70	399,62
Acceso a vivienda	421,75	371,39
Potenciación del desarrollo industrial, turístico y comercial	414,50	299,09
Suficiencia financiera de las entidades locales	322,03	298,90
Servicios de carácter general de la Administración	233,59	247,62
Mejora de agricultura, ganadería y alimentacion	221,01	207,25
Justicia, Seguridad Ciudadana y política ext.	220,15	192,60
Cultura	159,53	157,48
Investigación, desarrollo e innovación	205,46	110,05
Para el pago de intereses de la deuda	50,56	59,06

El Proyecto recoge, en definitiva, un 53,54% de gasto social frente al 54,91% del año anterior y el 51% de los gastos sociales reconocidos en los Presupuestos Generales del Estado de 2007 (PGE07) aunque, en términos absolutos, el gasto social se incrementa en un 10,89% sobre lo presupuestado en 2006 con incrementos sustanciales en partidas tan relevantes como servicios sociales a las personas mayores (34,33%), protección a la familia (20,61%), acceso a la vivienda (15,26%), sanidad (10,20%) y educación (9,51%).

Para actuaciones de carácter económico se destina un 19% del gasto total. El crecimiento de este bloque de gastos es del 11,67%, destacando los incrementos de los gastos destinados a Investigación, Desarrollo e Innovación (17,71%) e Industria y energía (17,46%).

Para Justicia, Seguridad Ciudadana y Cooperación Exterior se destina el 3,35% del gasto total, con un incremento importante de los gastos dirigidos a financiar la seguridad ciudadana, que crecen un 14,50%.

Para el mantenimiento de los servicios puramente administrativos e institucionales (Gobierno, Parlamento y Administración, en general) se dedica el 3,5% y al sostenimiento del funcionamiento de otras administraciones públicas (locales, navarras y estatales) el 19,8%.

Por último, el 0,77% se destina al pago de las obligaciones de la deuda pública de Navarra.

Así pues, podemos destacar un predominio del gasto social más marcado que en los PGE07, así como un esfuerzo importante en la potenciación de la investigación, desarrollo e innovación con un aumento del gasto de más del 17%.

8. Respecto a los ingresos, y teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas de la economía navarra, la estimación presupuestaria parece ajustada por cuanto que, aunque sitúa el crecimiento de la recaudación por encima del crecimiento previsible del PIB nominal, el buen comportamiento recaudatorio de 2005 y 2006, que va a permitir liquidar ambos presupuestos con superávit, y la mejoría experimentada respecto al año anterior de la economía navarra en relación a la española en su conjunto, permiten mantener unas expectativas optimistas.

9. Por la vía de impuestos, la aportación media de cada navarro, sin tener en cuenta los beneficios fiscales, será de 5.501,03€ frente a los 4.931€ estimados en 2006, es decir, un incremento del 12%. Por su parte, los beneficios fiscales supondrán una menor aportación por habitante de 643,26€.

10. Como elemento destacable en relación a los beneficios fiscales, cabe señalar que en materia de vivienda estos beneficios sumarán 117 millones de euros con un incremento de 2,42% respecto al año anterior, aunque mantenemos nuestra salvedad sobre la idoneidad de estos beneficios fiscales que afectan a la adquisición y al alquiler de la vivienda habitual, y reiteradamente manifestada en documentos anteriores. En relación a las empresas, merece destacarse que la Hacienda foral dejará de percibir casi 18 millones de euros, con un incremento acumulado del 128% en los dos últimos ejercicios, por inversiones en Investigación, Desarrollo e Innovación lo que, unido al esfuerzo antes citado vía gasto público directo, pone de manifiesto el compromiso del Gobierno navarro con la productividad y competitividad de la economía navarra como elemento estratégico de su política fiscal. Asimismo, se concederán beneficios fiscales por inversiones y creación de empleo por valor de 104 millones de euros, con un incremento del 7,21% respecto al año anterior.

11. Respecto a los saldos, la previsión para 2007 estima un presupuesto en equilibrio lo que pone de manifiesto la voluntad de mantener a la Comunidad Foral en la senda de la estabilidad presupuestaria. Desde el punto de vista de la financiación, destaca el crecimiento del ahorro corriente. Para 2007, el ahorro bruto esperado será de 868,8 millones de euros, con un incremento del 14,11% respecto a 2006. El importe del ahorro bruto sobre los ingresos corrientes, como indicativo de la capacidad de la Administración foral para la financiación de las inversiones, alcanzará el 22,74%. En estas condiciones, la capacidad de autofinanciar las inversiones se eleva hasta el 100% al tener en cuenta no sólo el ahorro bruto, sino también los previsiones de ingresos de capital para 2007, y ello a pesar de la importante reducción de las transferencias de capital procedentes de la Unión Europea. Un solo pero: este resultado es consecuencia del excepcional comportamiento recaudatorio esperado de los ingresos fiscales en 2007 y no tanto de un control y racionalización de los gastos corrientes, lo cual abre una duda respecto al futuro de estos saldos cuando el comportamiento de los ingresos fiscales no sea tan boyante. En cualquier caso, Navarra, de nuevo, no tendrá que recurrir al endeudamiento para financiar su actividad pública en 2007 y el servicio de la Deuda Pública no alcanzará el 1% de los gastos presu-

puestados. Merece tener en cuenta como referencia insoslayable que Standard & Poors el pasado 22 de septiembre cambió la perspectiva de Navarra de 'Estable' a 'Positiva' elevando la calificación crediticia a "AA+", por su sólida ejecución financiera y presupuestaria[16].

12. Aunque una drástica reducción de nuestro crecimiento supondría una minoración del ahorro bruto y por tanto de la capacidad de invertir de la Administración foral, se aprecia que el Gobierno podría paliarlo merced a la alta capitalización de algunas de sus empresas públicas como Sodena y Sprin, empresas que están al margen del presupuesto. Esto hace presumible que no debiera haber grandes problemas en el medio plazo. En este mismo sentido, es preciso tener en cuenta la inversión extrapresupuestaria que realizará el Gobierno en 2007, y que superará los 200 millones de euros.

13. Debido a las proporciones que están alcanzando los gastos en sanidad es necesario plantearse la incorporación gradual, equitativa y eficaz de mecanismo de regulación de la demanda como puede ser un ticket moderador, como ya aplican la compañías de seguros sanitarios privadas, aunque siempre considerando excepciones vinculadas a la generalidad y equidad del sistema.

14. El presupuesto prevé un importante esfuerzo inversor tanto en inversiones directas como transferencias de capital. No obstante, con el fin de optimizar el esfuerzo inversor consideramos fundamental llevar a cabo una evaluación económica y social del grado de cumplimiento de los objetivos planteados tanto en el diseño como en el desarrollo de los gastos de inversión.

15. La estimación de incremento de los impuestos directos e indirectos en torno al 12% va a suponer un leve incremento de la presión fiscal, que será tanto mayor cuanto mayor sea el crecimiento de la recaudación efectiva en relación al incremento del Producto Interior Bruto regional.

16. Los crecientes problemas de productividad, competitividad y deslocalización de la empresas españolas y navarras, junto con la progresiva reducción de la inversión extranjera en España, así como la gradual entrada en vigor de las nuevas normas internacionales de información financiera y contable, ponen de manifiesto la necesidad de ajustar el impuesto de sociedades a las nuevas perspectivas. En este sentido, por ejemplo, la reforma de impuesto de sociedades en España nos parece insuficiente.

17. Se observa un cierto reequilibrio en el "tax mix"(relación entre impuestos directos e indirectos), volviendo a ganar importancia relativa la imposición directa sobre la indirecta, aunque con un reparto cercano al 50% de participación en los ingresos fiscales. Esto supone que el sistema tributario navarro, en su conjunto, gana progresividad y contribuye a favorecer una distribución equitativa de la renta y de la riqueza.

18. Seguimos reivindicando la potenciación del uso de Tasas, precios públicos e impuestos finalistas porque la aplicación del principio del beneficio en la provisión de servicios públicos constituye una fuente de racionalización y regulación de la demanda, de manera que están siendo incorporados a los esquemas generales de financiación de las administraciones públicas como elementos complementarios de los ingresos fiscales.

19. Por último, cabe señalar que las nuevas Perspectivas Financieras en la UE para el período 2007-2013 suponen una reducción superior al 50% en los Fondos Estructurales y de Cohesión en relación a lo conseguido en la Cumbre de Berlín de 1999, es decir, supone mantener una dotación de unos 30.000 millones de euros. Para Navarra, esto implica dejar de recibir en el período 2007-2013 unos 220 millones de euros, lo que significa un 54% de los fondos recibidos en el período 2000-2006, y en una pérdida de financiación externa en torno al 2,26% del PIB de la Comunidad Foral. En términos de euros per cápita, la pérdida supone para ciudadano navarro la cantidad de 422 euros que deberá compensarse vía impuestos para mantener el actual nivel de inversión pública. De alguna manera, el Gobierno navarro ha comenzado a tomar medidas para minimizar el impacto incrementando el ahorro bruto y las ingresos de capital para mantener los niveles de inversión actuales. Apelábamos, hace un año, a la voluntad y capacidad de nuestras autoridades nacionales para salvaguardar, en el proceso de negociación de la nuevas perspectivas financiera, los intereses de los agentes económicos y sociales españoles, en general, y navarros, en particular. En estos momentos, debemos mostrar cierta decepción por los resultados obtenidos de la negociación, que podrían y deberían haber sido mejores que los conseguidos.

[16] La cita textual de Standard & Poors del pasado 22 de septiembre dice: "El rating de Navarra refleja la sólida ejecución financiera y presupuestaria de la región, el elevado grado de autonomía fiscal, gracias a su régimen especial de financiación, y su bajo y decreciente nivel de deuda relativa". "El rating también tiene en cuenta el peso de los gastos corrientes en el Presupuesto total y el grado de relativa concentración de su economía en el sector del automóvil, si bien esta última ha disminuido en los últimos años gracias a los importantes esfuerzos de cara a una mayor diversificación."

INSTITUCIÓN
FUTURO
THINK TANK
INDEPENDIENTE

© Institución Futuro

Plaza del Palacio, 4
31620 Gorraiz (Navarra)
Tel. 948 337 900
e-mail: info@ifuturo.org
www.ifuturo.org