INSTITUCIÓN FUTURO
THINK TANK INDEPENDIENTE
PREMIO TEMPLETON A LA LIBERTAD 2008

Comentario a los Presupuestos Generales de Navarra 2009

Gestión de un escenario económico incierto

Juan José Rubio Guerrero
Catedrático de Hacienda y Exdirector del Instituto de Estudios Fiscales. Foro Independiente de Analistas Fiscales.

Julio Pomés
Director de Institución Futuro.

1. ESCENARIO MACRO DE LA ECONOMÍA NAVARRA.

Los Presupuestos Generales Navarra para 2009 se enmarcan en un escenario de incertidumbre importante como consecuencia de la crisis financiera generada por los mercados hipotecarios norteamericanos y que está siendo el catalizador de un proceso de ajuste económico a nivel mundial y de un cambio de ciclo económico para la economía navarra. En estos momentos, las previsiones formuladas por las autoridades fiscales navarras, como comentaremos más adelante, parecen muy optimistas por lo que se prevé una importante reducción en las tasas de crecimiento para el ejercicio 2009, según el consenso de los instituciones de prospectiva económica más solventes. Una presupuestación más realista exigiría considerar el nuevo escenario económico internacional en el que nos movemos con un precio de petróleo errático y situado en torno a 80 dólares / barril, una inflación relativa alta en los países desarrollados, y un tipo de cambio euro/dólar aún alto respecto al patrón normal, así como unas dudas más que razonables sobre la recuperación de las grandes economías europeas. No obstante, la endeblez de la evolución en el crecimiento de las economías desarrolladas, muchas economías europeas han entrado o están entrando en recesión técnica, debe reconducir, por el lado de una fuerte reducción de la demanda, hacia parámetros menos alarmantes en la evolución de los precios de materias primas, energía y consumo.

En el ámbito de la *zona euro*, lo más característico es el endurecimiento del crédito bancario que afecta tanto a las familias como a las empresas y que se manifiesta en un aumento de los spreads y de las restricciones del crédito. Asimismo, los riesgos de inflación que se han manifestado en el pasado reciente en numerosas economías de la zona, entre las que se encuentra España, han obligado a una política monetaria restrictiva aún siendo necesario, para algunos expertos, un impulso monetario por el Banco Central Europeo en una situación depresiva de las economías occidentales. En este momento, la menor presión que ejercen los precios del petróleo, materias primas y bienes de consumo plasmados en una reducción significativa de la inflación (el IPC adelantado de la economía española para Octubre se sitúa en el 3,6%) están provocando una reacción de la Reserva Federal norteamericana y del BCE en línea con una rebaja de los tipos de interés con el fin de implementar una política monetaria expansiva que permita, en coordinación con las medidas adoptadas a nivel multilateral para solucionar los problemas de liquidez internacional, propulsar una salida a la crisis económica internacional a finales del 2009.

Las Previsiones del Gobierno de Navarra que acompañan al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado proyectan un crecimiento del PIB del 1,1% en 2009. Sin embargo, según las estimaciones de diferentes institutos económicos, la previsión de crecimiento para la economía española para el ejercicio 2008 se situará entre el -0,5% y el 0,5 %, alejada de las optimistas previsiones del Gobierno de España y también del Gobierno Foral de Navarra.

Desde el punto de vista de la demanda, el empeoramiento de las previsiones se concentra en la inversión en construcción, acompañada de un enfriamiento de la inversión en bienes de equipo y del consumo de los hogares y del sector público. Toda esta dinámica dependerá, en cuanto a la profundidad y duración de sus efectos, de cómo alcance a nuestra economía el “tsunami” de la actual crisis financiera.

El empleo, principal motor de la demanda interna y el crecimiento económico de los últimos años[1], se ha derrumbado. La tasa de paro ha aumentado hasta el 11,3% en septiembre en el conjunto del Estado. Además, la tasa de temporalidad sigue siendo una de las más altas de la UE con un 29,4% de los contratos en vigor. En este sentido, es destacable la reducción de los ocupados en la construcción, resultado del frenazo inmobiliario, y la caída de los ocupados en la industria por la desaceleración de la demanda externa. Además, el empleo en los servicios que ha mantenido en el pasado un destacado dinamismo que ha evitado un hundimiento en la cifra de ocupados comienza a mostrar signos de empeoramiento claro.

La inflación (tasa de variación interanual del IPC) ha alcanzado cifras desconocidas en el pasado reciente. En julio de 2008 se situó en el 5,3%, aunque en meses posteriores se redujo hasta el 4,6% y posiblemente en octubre se sitúe en el entorno del 3,6% debido al efecto base de los precios del petróleo y del comportamiento de los productos básicos y materias primas, que han hecho más agobiante para las clases populares este

[1] España viene registrando desde principios de 2003 tasas de crecimiento por encima del 3%, prolongando una fase alcista que dura diez años. Esta fase se ha visto acompañada de una enorme capacidad de creación de empleo, hasta llegar a superar la cifra de 20 millones de ocupados y a registrar tasas de desempleo muy reducidas en términos históricos.

repunte inflacionista, pero que en este momento su fuerte inflexión pueden contribuir, por el propio ajuste de los mercados, a generar las condiciones de una salida equilibrada de la crisis.

La necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo sigue creciendo hasta alcanzar el 11,3% del PIB en el primer trimestre de 2008, una de las más altas de los países desarrollados. Esta mayor necesidad de financiación refleja fundamentalmente el aumento del déficit comercial y en rentas y transferencias corrientes.

Estos datos vienen a confirmar una serie de elementos que constituyen riesgos potenciales para el crecimiento de la economía española en particular en los próximos meses:

- ***la sensibilidad del endeudamiento privado a las variaciones de los tipos de interés,***
- ***la dependencia financiera del exterior y***
- ***el elevado peso relativo del sector de la construcción en el PIB y en el empleo, sin un sustituto inmediato de este sector en la participación relativa del PIB.***

Por partes, el endeudamiento del sector privado se concentra en el caso de las familias en el segmento hipotecaria (y a tipos variables). El crédito concedido a los hogares para la compra de inmuebles ha superado a principios de 2008 el 70% de la riqueza financiera de los hogares, cuando en el año 2000 suponía en torno al 20%. Pero además esta posición financiera es muy sensible a las variaciones de los tipos de interés a corto plazo ya que la mayoría de la hipotecas[2] son a tipo variable, lo que las sitúa en el ojo del huracán de las turbulencias monetarias.

Asimismo, la economía española tiene una enorme dependencia de la financiación exterior, como muestra el creciente déficit por cuenta corriente. Esta dependencia nos hace especialmente vulnerables a la evolución de los mercados financieros internacionales, que son los que han estado financiando nuestro crecimiento dada la insuficiencia del ahorro doméstico para atender a la demanda de inversión. Este panorama se ve gravemente ensombrecido por la falta de liquidez en los mercados internacionales y la falta de confianza entre los agentes financieros para realizar transacciones en el mercado interbancario debido al desconocimiento de la solidez de los balances de muchas instituciones, como consecuencia de los casos de crisis financiera en Estados Unidos y en otros países europeos producidas en los últimos meses.

Resulta una realidad evidente y asumida por todos que el modelo de crecimiento de la economía española ha mantenido un perfil donde la importancia del sector de la construcción era determinante, muy por encima del que tiene en otros países. En términos de PIB, el peso de la construcción en España casi duplica el que se da en otros países europeos. Resultaba evidente también que cualquier ralentización de este sector iba a tener efectos significativos sobre el crecimiento general de nuestra economía. El efecto sobre el mercado de trabajo sería también decisivo por cuanto el sector de la construcción juega un papel determinante al suponer casi un 13% de la población ocupada, siendo además un sector con elevada temporalidad.

Por su parte, la economía navarra replica, en cierta medida, este patrón de comportamiento de la economía española aunque refleja una trayectoria de ralentización económica menos acusada que la observada para el conjunto de España. A la pérdida de impulso acusado experimentado por las ramas de la construcción y los servicios de mercado en los primeros trimestres del 2008, se añade en el tercer trimestre la pérdida de pulso de las ramas industriales y de la agricultura

Uno de los objetivos estratégicos del actual Gobierno de España al inicio de la pasada legislatura fue modificar el patrón de crecimiento a lo largo de la misma. La realidad pone de manifiesto que, lejos de conseguir este objetivo, la productividad total de los factores a finales del 2007 se situaba un punto porcentual por debajo del valor que el índice correspondiente registraba en 2003 y que este indicador empeoró en ese plazo con respecto a los valores observados en la UE. Por su parte, los indicadores del gasto en TICs en porcentaje del PIB, como indicadores del esfuerzo tecnológico, vienen mostrando desde 2004 una paulatina caída desde el 4,8% hasta el 4,6% en 2006, muy alejados de la media de la UE. Todo ello confirma un debilitamiento de la competitividad tanto coyuntural como estructural de la economía española que nos aleja de un modelo de crecimiento económico más sostenible en una coyuntura económica complicada como la que se avecina. En este sentido abordar un conjunto de reformas estructurales parece fundamental, en líneas estratégicas como la regulación de mercados, la política fiscal, la política energética, los mercados laborales, la liberalización de los mercados de bienes y servicios de acuerdo con las directivas europeas, etc.

[2] Según la Asociación Hipotecaria española, el 99,3% del total de créditos hipotecarios se referenciaban con tipos de interés variable a un año o menos.

2. PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA 2009. COMENTARIOS.

Una primera idea que conviene destacar para poner en contexto el debate presupuestario es la escasa flexibilidad que suele tener un presupuesto para modificar su estructura de gastos. A nivel de la Comunidad Foral, más del 70% de los créditos ya tienen sus obligaciones cerradas previamente a la discusión del Proyecto: los beneficios fiscales, la aportación al Estado, los intereses de la Deuda, el Parlamento, el Consejo de Navarra o el Consejo Audiovisual son magnitudes predeterminadas en los PGN. De los 4.301,7 millones de euros, 1.159,9 millones de euros corresponden a gastos de personal y 1.089 a Beneficios fiscales y Presupuesto no distribuible, quedando en torno a 2.000 millones a distribuir entre las consejerías. En consecuencia, la restricción presupuestaria que incorporan los gastos de personal, que crecen un 7,33% en los PGN09, limita la capacidad de gasto en funciones vinculadas a actividad productiva, como consecuencia de compromisos asumidos en el pasado por el Gobierno Foral.

Una segunda consideración metodológica que merece destacarse en relación a los PGN es que las cuentas se han vuelto cada vez más crípticas y dificultosas para hacer una comparación no sólo interregional sino intertemporal al no ser homogéneos los datos. La ingeniería presupuestaria se ha convertido no en una excepción sino en una costumbre para maquillar unas cuentas que ocultan un gasto estructural de cierta relevancia a medio plazo, ya que el techo de gasto no financiero se ve superado a través de, entre otras, de la utilización de operaciones financieras que ocultan gastos reales. Desde la generalización de operaciones extrapresupuestarias, pasando por la creación de bolsas presupuestarias de libre disposición hasta la conversión de operaciones de los capítulos 4 a 7 en operaciones financieras documentadas en el capítulo 8 como operaciones financieras, el instrumental para desviar la atención del correcto escrutinio de las operaciones presupuestarias tanto por los parlamentarios como por los estudiosos en la materia o las instituciones europeas que velan por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, se ha convertido en un ejercicio habitual en cualquier documento de naturaleza económica.

En cualquier caso, los PGN09 tienen una serie de elementos de preocupación y que resumimos en los siguientes:

1. Falta de credibilidad de los escenarios macroeconómicos.

El cuadro macroeconómico presentado como fundamento de los PGN09 es poco creíble en el momento actual de la coyuntura económica nacional e internacional. Plantear un crecimiento del 1,1% para 2009 en la actual situación económica tanto internacional como nacional es algo, cuando menos, arriesgado como ya hemos comentado al caracterizar los escenarios de la economía española y navarra. La crisis de la hipotecas “subprime” en Estados Unidos iniciada hace un año ha actuado fulminantemente en un proceso explosivo en el mundo financiero y ha abierto un período económico que podríamos denominar de “incertidumbre” ante el comportamiento de la economía mundial. Los efectos en cadena de esta crisis financiera no han hecho más que empezar y es previsible que en los próximos meses las ondas concéntricas de este impacto financiero alcancen, en mayor o menor medida, al sector financiero español y, por derivación, a la economía real que, en un contexto general de mayor aversión al riesgo, están afectando a las decisiones de inversión y gasto de los agentes económicos.

2. Vuelta a los escenarios de déficit y prioridades de gasto estratégicas. Austeros pero no tanto.

A pesar de que el presupuesto parece formalmente equilibrado en una cifra de ingresos y gastos de 4.301 millones de euros, nos parece un cálculo excesivamente optimista ante un futuro borrascoso que se vislumbra con los datos macroeconómicos citados, por lo que existe un reconocimiento implícito de un importante déficit público teniendo en cuenta el comportamiento presupuestario del año 2008. Resulta inverosímil que con una tasa de crecimiento del 1,1% se avance una liquidación de ingresos fiscales para 2009 de 3.746 millones de euros cuando lo previsto al cierre de 2008 se situarían en 3.566 millones de euros, con una pérdida recaudatoria de 473 millones de euros, es decir, un 11,73% menos que lo presupuestado en 2008, con una tasa de crecimiento prevista muy optimista para 2009. Probablemente y como ya ha ocurrido en 2008, será necesario realizar una reserva de gasto a lo largo del ejercicio para ajustar la ejecución a lo largo del ejercicio presupuestario. De hecho, en el año 2008, teniendo en cuenta el límite de endeudamiento existente, el ejercicio actual se cerrará con un fuerte déficit que habrá que refinanciar en años sucesivos.

En este sentido, el Gobierno de Navarra tiene previsto para 2009 emitir 196 millones de euros en Deuda Pública que constituye el nivel máximo permitido por la Ley de Estabilidad, es decir, el 1% del PIB. Así pues, el endeudamiento público navarro pasará de ser de 644 millones de euros a 840,7 millones de euros, lo que supone un 4,8% del PIB Navarro.

El déficit es consecuencia no sólo de la caída de los ingresos, especialmente del Impuesto de Sociedades, del IVA y de aquellos vinculados al sector inmobiliario, sino también del conjunto de medidas fiscales motivadas por las actuaciones del Estado con efectos en el Presupuestos Foral como la aplicación de los 400 euros, la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio y el adelanto de la devolución del IVA que en conjunto supondrán una merma de 196 millones de euros. Sin embargo, y especialmente, este déficit se deberá a la falta de una política de control del gasto público que va a crecer ligeramente en términos nominales. Las dificultades de control del gasto público se producen por el fuerte incremento de gasto estructural producido en el pasado reciente. Entendemos por gasto estructural aquel que da lugar a compromisos futuros consolidados 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 cambia la tendencia del ciclo económico (gastos de dependencia, beneficios fiscales, gastos de personal…). 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, ya suficientemente comprometida por los gastos obligatorios antes citados.

Resulta evidente que la actual fase cíclica de la economía Navarra va provocar déficit fiscal. Aunque este déficit puede justificarse por su carácter anticíclico deber ser una magnitud controlada en su cuantía y composición. En este sentido, al margen de los incrementos asociados a la población más necesitada, resulta trascendental un recorte de partidas de gasto corriente que no contribuyen ni a reforzar la competitividad de la economía navarra ni a una mayor cohesión social.

Para reducir el déficit sería necesario llevar a cabo un recorte racional de gastos con el fin de mejorar la eficacia de los programas de gasto con los siguientes objetivos: i) revisar los gastos recurrentes que no tienen justificación real y efectiva, ii) disminuir los gastos corrientes de la Administración Foral, para evitar duplicidades en servicios y competencias, iii) limitar la subida de los salarios de funcionarios ya que parece excesiva en la fase económica en que estamos, iv) reducir el nivel de creación de empresas públicas, aumento de tasas y trámites burocráticos.

En cuanto a las prioridades de gasto y respecto al ejercicio anterior, la ***política industrial*** se debería articular como una de las prioridades máximas como elementos de potenciación de la actividad económica. El comportamiento del euro frente al dólar y la coyuntura económica mundial merece algún esfuerzo adicional en términos de internacionalización de nuestras empresas y fomento del turismo y PYMES que son sectores clave de nuestra estabilidad económica. En definitiva, hay que impulsar medidas de ayuda a la industria navarra que la proteja contra la deslocalización.

Otra necesidad imperiosa consiste en reformar el sector energético, fomentando la competencia real en los mercados energéticos y asegurando el suministro adecuado a toda la población en términos de cantidad, calidad y precio.

En 2009, la política encargada de cerrar nuestra brecha tecnológica con respecto a las economías industrializadas contará con una partida importante en línea con los últimos presupuestos. Lo preocupante de este esfuerzo financiero es el ***escaso resultado en términos de coste-eficacia de la inversión y de rentabilidad social obtenida. Un replanteamiento general de la política de I+D+i, dados los escasos resultados alcanzados en los últimos años, debería ser un elemento de discusión en todo el proceso de debate parlamentario foral, ya que la cuestión en esta política no es tanto cuanto se gasta como con qué objetivos se gasta, haciendo especial hincapié en la "D+i" de Desarrollo e innovación para hacer la industria navarra más competitiva. En este sentido, la mayor deficiencia procede del escaso esfuerzo inversor privado por lo que sería conveniente un mayor compromiso a través de un marco impositivo y regulador más favorable de este componente.***

El esfuerzo de inversión previsto en los PGN09 puede calificarse de intenso y comprometido para lograr una reactivación de la economía navarra. Se trata de un componente de gasto con un elevado efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y estrechamente vinculado al crecimiento de la inversión privada. En este sentido, la inversión prevista en aplicación del Plan Navarra 2012 supone un montante de 640 millones de euros en 2009, con un incremento de la aportación del Estado de 151 millones de euros a 200 millones de euros lo que supone un incremento del 32% respecto a 2008

Respecto a las ***políticas sociales***, será necesario manteniendo unos niveles de participación sobre el total de gasto del 52%, redireccionar algunos conceptos hacia aquellas actividades que mejor cobertura puedan dar a los colectivos que se sitúen en situación precaria como consecuencia de la crisis económica, bien a través de políticas directas de gasto público o bien a través de incentivos fiscales a las familias, como puede ser los

anunciados aumentos en las deducciones por IRPF dentro del Plan Extraordinario de Rehabilitación de Vivienda 2009/2011.

Por su parte, los ***gastos de personal*** crecen un 7,3%, muy por encima de lo previsto por los PGE09, que se sitúa en el 5,3% y del IPC. El incremento de las partidas salariales para el personal de la administración es consecuencia de compromisos anteriores que suponen un incremento significativo del gasto corriente. Un problema colateral de este comportamiento expansivo de los gastos de personal es que compromete las llamadas a la moderación salarial lanzadas desde la Administración.

Como elementos estructurales complementarios de una política presupuestaria sana, el Banco Mundial en su informa "Doing Business" (2008) alerta sobre la elevada presión fiscal española en términos comparativos a pesar de las reformas fiscales recientes, pero también previene sobre el bajo nivel de protección a la inversión, las trabas administrativas para la apertura de los negocios, la dispersión normativa en materia fiscal por Comunidades Autónomas y la escasa eficacia judicial en la litigiosidad económica.

3. Medidas fiscales relevantes en los PGN09.

Los PGN09 no prevén una deflactación de la tarifa del IRPF, ni la indiciación de los elementos tributarios del IRPF (mínimos exentos, deducciones, etc.). La decisión del Gobierno de no deflactar la tarifa supone un aumento de los impuestos sustancial, por cuanto no internaliza el efecto de la inflación cuando, además, la inflación en España es de las más altas de la zona euro y se arrastra un serio desfase de años anteriores que no ha sido corregido ni siquiera por la reciente reforma fiscal del Gobierno de España. Conviene no olvidar que la inflación es, por su propia naturaleza, el impuesto más injusto y que afecta especialmente a las contribuyentes de menor renta. Por lo tanto, se trata de unos presupuestos que conllevan un incremento de la presión fiscal. Esta afirmación se ve apuntalada por el hecho de que el tipo impositivo que se aplica a las rentas del ahorro se incrementará del 15 al 18% armonizándose con el tratamiento existente en el resto del Estado, en un momento en que se propugna por los expertos una mejora de la fiscalidad que grava el ahorro en España ya que la falta de financiación es un problema estructural de nuestro país.

En un contexto de relanzamiento de la actividad económica, una de las medidas que el Gobierno Foral debe implementar es una mayor reducción de la fiscalidad que grava la actividad empresarial. La reducción del impuesto de sociedades facilitará la inversión y la creación de empleo al mejorar la competitividad de la economía navarra. En este sentido, la aceleración de las amortizaciones, el desarrollo de un esquema generoso de libertad de amortización con o sin vinculación a la creación de empleo, la aplicación de deducciones por inversión en activos fijos nuevos, la reducción de los tipos impositivos del impuesto de sociedades más allá de la propuesta de reducción a las micropymes del 24 al 23% en 2009 deberían estar en la agenda de las discusiones parlamentarias.