

009 Comentario a los
Presupuestos
Generales
de Navarra 2010:
¿Sentando las bases
del despegue?

Juan José Rubio Guerrero

Comentario a los Presupuestos Generales de Navarra 2010: ¿Sentando las bases del despegue?

Juan José Rubio Guerrero

Catedrático de Hacienda Pública.

Foro Independiente de Analistas Fiscales.

Ex director general del Instituto de Estudios Fiscales.

Pamplona, octubre de 2009



00 Índice

01 Introducción

02 Escenario Macroeconómico 2009-2010

2.1. Previsiones para la economía española

2.2. Previsiones para la economía navarra

03 Las grandes cifras de los PGN10

3.1. Caracterización presupuestaria del Gasto Público Foral

3.2. Caracterización presupuestaria de los Ingresos Públicos Forales

04 Conclusiones. Sumario ejecutivo

01 Introducción

Los Presupuestos Generales de Navarra 2010 (PGN10) se diseñan en un contexto de indefinición respecto a la posible salida de la crisis que parece vislumbrarse en un horizonte de mediados del 2010 para la economía mundial, aunque, por desgracia, este horizonte no sea tan halagüeño para la economía española en su conjunto. La crisis de la hipotecas “subprime” en Estados Unidos abrió un período económico que podríamos denominar de “incertidumbre” ante el comportamiento de la economía mundial y probablemente la peor crisis financiera desde la Gran Depresión de

1929. Durante el último trimestre de 2008 y los dos primeros de 2009, la economía mundial, en general, y la española, en particular, han atravesado por la fase más dura de la actual recesión. A esta circunstancia, habría que añadir, en nuestro caso, el pinchazo de la burbuja inmobiliaria que ha dejado tras de sí una economía fuertemente endeudada, un preocupante deterioro de los balances de las entidades de crédito y un enorme exceso de capacidad productiva en el sector de la construcción, cuyo ajuste está resultando muy traumático en términos de empleo.

02 Escenario macroeconómico 2009-2010

2.1. PREVISIONES PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

El funcionamiento de los mercados financieros internacionales, aunque ha mejorado tras la parálisis de los últimos meses del año 2008, aún está lejos de la normalidad. Además, en España debemos afrontar ahora la reestructuración de nuestro propio sistema financiero, y el sector inmobiliario, que sigue teniendo un peso excesivo en nuestra economía, va a permanecer deprimido durante mucho tiempo. Todo ello va a prolongar la crisis en España durante bastantes trimestres más. No obstante, en los últimos meses se han observado indicios en casi todas las áreas económicas del mundo que apuntan no tanto a una reactivación inminente, como a una reducción en la intensidad de la caída de la actividad económica que permitiría a principios del 2010 vislumbrar leves tasas de crecimiento positivas en las economías desarrolladas. Sin embargo, para España, este escenario no es tan prometedor a corto plazo. Nuestra economía ha dejado probablemente de caer en picado para caer en paracaídas, pero seguirá en valores negativos de crecimiento en el año 2010.

Internamente, el motor del crecimiento en los últimos años ha sido

la demanda interna y dentro de ello el comportamiento del consumo de los hogares. En este sentido, los indicadores más esperanzadores hacen referencia a esta variable. Sus tasas de variación han caído a niveles desconocidos desde que se dispone de información, pero en los últimos meses estas tasas, si bien en terrenos negativos, han comenzado una cierta moderación, lo cual, entendemos, puede ser la primera fase de una paulatina recuperación de esta demanda interna. Es especialmente positiva la recuperación de la confianza de los consumidores. Esto, más la importante ganancia de poder adquisitivo que se está produciendo al caer los precios de consumo, las bajadas de los tipos de interés de las hipotecas y el rápido proceso de recomposición de las tasas de ahorro de las familias están sentando las bases para que el consumo empiece a recuperarse probablemente en el primer trimestre de 2010. No obstante, conviene ser prudentes, ya que a partir de finales del verano, por motivos estacionales y tendenciales, estamos asistiendo a un repunte del paro, lo que podría dañar esta incipiente mejora en la confianza. En este sentido, los datos de confianza de los consumidores en

septiembre vuelven a resentirse después de nueve meses.

En definitiva, la economía española debería, como la mayoría de las de su entorno, entrar en una fase que sería la antesala de la recuperación, aunque con mayor retraso que el resto. En ella, el PIB y el empleo van a seguir cayendo, pero a un ritmo cada vez menor, aunque esta caída será probablemente más intensa que la que se propone en los escenarios macroeconómicos previstos en los PGE10 (-0,3%, mientras que los organismos internacionales la sitúan entre el -0,7% y el -1%). Ahora bien, el acusado declive del sector inmobiliario

y los problemas del sector financiero podrían prolongar la estancia en la antesala más de lo que ha sido normal en crisis anteriores y en las economías de nuestro entorno, por lo que no se contemplan crecimientos intertrimestrales del PIB hasta finales del año 2010 en el escenario más optimista. En términos de medias anuales, el PIB se reducirá en 2009 en torno al 4%, y durante el 2010 otro 1%. La tasa de paro mantendrá, dada la estructura y comportamiento de nuestro mercado de trabajo, una tendencia creciente al menos hasta finales de 2010, pudiendo rozarse los 5 millones de parados, es decir, un 21% de la población activa.

2.2. PREVISIONES PARA LA ECONOMÍA NAVARRA

Por su parte, la economía navarra ha seguido un comportamiento similar a la del resto del Estado probablemente con un trimestre de retraso, razón por la cual la contracción de la economía navarra ha sido ligeramente más intensa en el segundo trimestre de 2009 (-1,4% en Navarra frente a un 1,2% en España). La magnitud de la pérdida de actividad en los tres grandes sectores productivos (industria, construcción y servicios), si bien es intensa, ha sido en todos ellos ligeramente menor que al considerar España en su conjunto. Desde la perspectiva de la demanda, podemos identificar diferencias de crecimiento favorables a la economía navarra en relación a la estatal en forma de caídas de menor cuantía en la primera por lo que respecta al gasto privado e inversión en construcción, mientras que los datos sugieren que la intensidad de la reducción de la inversión en equipos debe ser similar en

los dos ámbitos de referencia. El elemento diferencial que justifica esta mayor caída de la economía navarra viene dada por la demanda externa que ha evolucionado claramente peor en nuestra región.

No obstante, podemos ser optimistas respecto al crecimiento futuro ya que Navarra tiene una serie de factores diferenciales respecto al resto del Estado que debemos poner en valor:

- Las condiciones socioeconómicas de la región (tasa de paro inferior a la media española, renta per cápita superior y mayor tasa de actividad) que deben proyectar más intensamente la demanda de consumo privado cuando se produzca el despegue.
- La magnitud del ajuste inmobiliario en Navarra ha sido, según los principales indicadores de actividad del sector, más

limitado y menos intenso, por lo que este sector puede estar preparado para contribuir más pronto que tarde a la mejora del PIB navarro.

- Las ramas del sector terciario (servicios inmobiliarios y turismo) más afectadas por la crisis en España tienen en Navarra un peso relativo en términos de VAB inferior por lo que el impacto global de la crisis ha sido menor.

Adicionalmente, como elementos estructurales que pueden potenciar ese despegue y que constituyen fortalezas de la estructura económica de Navarra que conviene gestionar correctamente citaremos:

- El mayor tamaño relativo del sector industrial (25% del PIB en Navarra respecto al 15% en el resto del Estado). Este sector, que debido al comportamiento negativo de la demanda interna de bienes y de las exportaciones ha contribuido a explicar gran parte de la caída del PIB navarro, se convertirá en el motor de crecimiento si sabemos diseñar adecuadamente a través de programas de I+D+i un nuevo sector industrial que haga frente a los retos y demanda de la economía global, incorporando patrones de competitividad que permitan desarrollar industrias con alto valor añadido.
- El elevado peso sobre la demanda interna regional que corresponde a la inversión en bienes de equipo, en relación al ámbito estatal. Si la desactivación de la industria ha provocado la reducción de este componente de demanda fundamental en nuestra región, es previsible que una reactivación acelere esta demanda que,

dependiendo de su elasticidad, contribuirá a un crecimiento sustancial de la misma si, además, se vincula a una reconversión de nuestro sector industrial.

- El importante sector exportador, que actualmente juega en nuestra contra, pasará a ser un elemento determinante de nuestra salida de la crisis, especialmente si se confirma la recuperación de las principales economías de la Unión Europea (Alemania y Francia) hacia donde canalizamos más del 60% de nuestras exportaciones. En este sentido, señalar que aunque hay importantes dudas sobre el vigor de la recuperación de la economía francesa, el Bundesbank se ha mostrado optimista respecto a la solidez de la recuperación de su economía, considerando que la economía alemana se ha visto inmersa en el proceso recesivo más por motivos coyunturales (fuerte caída de sus exportaciones por la crisis mundial) que por deficiencias estructurales propias de su economía.

En cualquier caso, la recuperación económica será un proceso lento y gradual en la mayor parte de las economías desarrolladas, pero esto se aplica especialmente a la española, por deficiencias estructurales propias. Las razones apuntadas con anterioridad nos hacen pensar que la economía navarra, al igual que entró en recesión más tarde que la española en su conjunto, podría mostrar un perfil de reactivación económica más rápido que el Estado en su conjunto. Si la coyuntura internacional progresa en los términos mostrados con los últimos datos, la economía navarra podría situarse en valores positivos de

crecimiento hacia el segundo o tercer trimestre de 2010, y siempre por delante del resto del Estado en uno o dos trimestres. Es decir, apostamos por un recesión en forma de U, acumulando ocho a nueve trimestres de avance negativo del PIB nacional y seis o siete en Navarra. El mejor comportamiento de la economía navarra se debería, como ya hemos comentado, al tirón del sector exterior gracias a la elevada tasa de cobertura (ratio exportaciones/importaciones) que tiene nuestra Comunidad Foral. En cualquier caso, en tasas interanuales, el crecimiento esperado para la economía navarra se situaría en 2010 en un -0,3%, frente al -0,9% que se estima para la economía española, por lo que la recuperación no se espera, en términos interanuales, hasta el año 2011. Lógicamente, todo este esquema de previsiones puede verse alterado por el impacto que puedan tener los planes de estímulo y gasto público impulsados tanto por la Administración Central como por la Administración Foral, así como por la disponibilidad de flujos financieros suficientes y a coste razonable para las empresas. En este sentido, no sería una buena noticia una elevación de los tipos de interés que han tenido un comportamiento similar en los países desarrollados (tipos de interés muy bajos y tendencia de estabilidad a corto plazo). Las tensiones inflacionistas que puedan generarse en los países centrales de la UE si se confirma una salida próxima de la crisis pueden obligar a una elevación de los tipos del BCE que pueden afectar a la economía española en sus expectativas de salida a lo que se añadiría las primas de riesgo inherentes a una economía tan endeudada como la española.

En relación a la inflación todo apunta a que durante el año 2009 se van a mantener signos negativos en el comportamiento de los precios y sólo, en el escenario más favorable, cruzaremos el umbral de cero en diciembre. En este sentido, podemos señalar que se cerrará el año con un nivel del IPC navarro superior en un 0,3% al registrado en diciembre de 2009, y una inflación media regional del -0,6%. Es previsible que, a lo largo de 2010, las variaciones interanuales de los precios de consumo continúen la tendencia alcista que inicien a fin de este año en sintonía con la mejoría esperada en la demanda, situándose la tasa de inflación media del ejercicio en el entorno del 1,0%. La tasa negativa en el índice general obedece, al igual que ha ocurrido en el resto del mundo desarrollado, a los efectos derivados en las variaciones en el precio del petróleo. Pero la sustancial caída de la tasa subyacente, que, aunque se ha mantenido en positivo, ha descendido hasta mínimos históricos en España (por debajo del 1%), es consecuencia del desplome del gasto de las familias. Destaca especialmente la moderación de la inflación en los servicios, el componente que mayor resistencia a la baja ha presentado tradicionalmente.

Por lo que respecta al mercado de trabajo, el ritmo de destrucción de empleo a nivel estatal sigue siendo elevado. De acuerdo con las cifras de la Contabilidad Nacional, el número de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo se redujo un 1,2% intertrimestral en el segundo trimestre, frente al 3,1% en el período precedente. La afiliación a la Seguridad Social se redujo un 1,5% en comparación con un 2,6% en el primer trimestre de 2009.

Las cifras obtenidas por la EPA apuntan en la misma dirección, por lo que la tasa de paro se elevó hasta el 17,9% en el segundo trimestre. Todo indica que la destrucción de puestos de trabajo se va a prolongar durante todo el año próximo, puesto que, aunque la actividad comience a presentar tasas positivas de crecimiento, éstas serán insuficientes para crear empleo. Por lo que se refiere a Navarra, se espera un repunte en la caída del empleo en el tercer trimestre y una mejora en el último, en línea con la estimación de evolución de la actividad. En el conjunto del año 2009, el número de ocupados podría haberse reducido a un

ritmo del 4,5% en Navarra y del 6,7% en España, tensionando con fuerza la tasa de paro promedio del ejercicio al alza respecto a 2008 hasta niveles del 11,9% en nuestra región y del 18,6% en España. Para 2010, se prevé una caída adicional del empleo del 1,5% en nuestra Comunidad Foral, y del 2,8% en todo el Estado, lo que situaría la tasa de paro media regional en un 13,8% y, en torno a un 20% en el Estado. En principio, y con los datos actuales, no debe esperarse una generación de empleo hasta 2011, ya que la economía española necesita tasas de crecimiento de la actividad superiores al 2% para poder generar empleo neto.

03 Las grandes cifras de los PGN10

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, en torno al 50% de los créditos ya tiene sus obligaciones cerradas previamente a la discusión del Proyecto: los gastos fiscales, la aportación al Estado, los intereses de la Deuda, el Parlamento, el Consejo de Navarra o el Consejo Audiovisual y, en 2010, una reserva para medidas anticrisis de 20 millones de euros son magnitudes predeterminadas en los PGN. De los 4.386, 73 millones de euros de gasto previsto (incremento de 1,98% respecto a 2009), 1.194,4 millones de euros corresponden a gastos de personal y 1.040,6 millones de euros a Gastos no distribuibles, restando en torno a 2.152 millones a distribuir entre los departamentos. En consecuencia, las restricciones presupuestaria que incorporan los gastos de personal que crecen un 2,7% en los PGN10 y el creciente servicio de la Deuda Pública limita la capacidad de gasto en funciones vinculadas a actividad social y productiva, como consecuencia de compromisos asumidos en el pasado por el Gobierno Foral.

Así pues, se trata de unos presupuestos ligeramente expansivos propios de una situación de crisis, pero sin comprometer excesivamente la estabilidad presupuestaria, por cuanto son cautelosos en el manejo del escenario macroeconómico de referencia, más creíble que el que recogen los PGE10 aunque no exentos de cierta incertidumbre, y de los posibles déficits que puedan generarse, dado el peso de las cargas financieras que conllevan y que, a pesar de un incremento importante en los PGN10, a medio plazo son asumibles en un escenario de salida de la crisis. En definitiva, los PGN10 suponen un gasto medio por ciudadano navarro de 7.071€ de gasto.

En líneas generales se tratan de unos presupuestos correctamente formulados (diríamos que posibilistas) para una situación de crisis e incertidumbre por la que transitamos y que, entendemos, sirven para sentar las bases de un probable y posible despegue de la economía navarra en el próximo ejercicio fiscal. Las políticas que se abordan son las necesarias en una situación crítica como la actual donde las administraciones públicas, además de sus funciones de asignación de recursos y redistribución de la renta, deben cumplir una función fundamental de estabilización de la economía.

Se produce un esfuerzo de control del gasto público en términos reales, tratando de compatibilizar el mantenimiento de las políticas sociales, que suponen en torno al 56% del Gasto Público total, con la austeridad en el presupuesto, que requiere un control de las finanzas públicas para evitar que el déficit público pueda dispararse y agravar en el futuro la carga de la Deuda Pública.

Se diseña una priorización de las líneas estratégicas de actuación de las políticas presupuestarias basadas en un compromiso entre el mantenimiento del gasto social y la preparación de la economía navarra para un cambio de modelo de crecimiento vinculado a la mayor competitividad y productividad de las empresas navarras. En particular, el capítulo de inversiones productivas del Plan Navarra 2012 va a crecer un 63%, pasando de 640 millones de euros en 2009 a 1.044 millones en 2010, con 93 grandes proyectos en 14 áreas estratégicas para nuestra región. Además el presupuesto de inversiones directas del Gobierno Foral crece un 2,68% y la inversión en I+D+i crecerá un 13,6%, pasando de 60,3 millones de euros en 2009 a 68,5 millones en 2010. Así pues, el esfuerzo inversor previsto en los PGN10 puede calificarse de adecuado teniendo en cuenta la restricción financiera en que nos movemos. Este esfuerzo es fundamental para lograr la reactivación de la economía navarra y clave en la

competitividad de la misma. 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. Asimismo, se mantiene un importante esfuerzo inversor en I+D+i, al contrario de lo que ocurre en el Estado, donde ha sufrido un recorte del 15%. Sin embargo, la duda que explicitábamos sobre los PGN09 sigue en vigor este año, si cabe con más fuerza en un escenario de salida de la crisis: es necesario un replanteamiento general de la política de I+D+i, dados los escasos resultados operativos alcanzados en la incorporación de los resultados a la Innovación empresarial tanto en el ámbito estatal como navarro.

Impulso del papel estabilizador del Gobierno Foral, a través de un conjunto de medidas anticrisis que se incrementan en un 25% en 2010, pasando de 29,9 millones de euros a 37,3 millones de euros. Estas medidas se concretan en una serie de acciones de fuerte componente social y de impulso de la demanda como son el empleo social protegido, el impulso a la rehabilitación de viviendas, el apoyo al sector turístico y un amplio paquete de medidas de Innovación, Empresa y Empleo, como, por ejemplo, los planes RENOVE, el fomento de la contratación y el empleo, la formación profesional para desempleados, la potenciación de los centros especiales de empleo, etc.

3.1. CARACTERIZACIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO PÚBLICO FORAL

En cuanto a la clasificación económica del gasto, el capítulo más importante lo supone los gastos corrientes en bienes y

servicios, con 2.043 millones de euros, seguido de los gastos de personal, que supondrá un gasto de 1.194 millones de

euros, y las transferencias de capital, con 670 millones de euros. Sin embargo, conviene alertar sobre el comportamiento de los intereses de la Deuda Pública que se incrementan en un 23,5%, pasando de 45,2 millones de euros a 55,8 millones de euros, lo que supone pasar del 1,08% al 1,28% del PIB, según previsión para el año 2010 (el máximo de esta ratio se alcanza en 1996 con un 4,50%). Esto es consecuencia del comportamiento del endeudamiento público en Navarra que se ha disparado en los últimos tres años, pasando de 644,4 millones de euros en 2008 a una previsión de deuda acumulada de 1.480,6 millones de euros. Es decir, el porcentaje de Deuda Pública respecto al PIB ha pasado del 3,45% en 2007 al 8,28% en 2010, lo que es lo mismo, se ha más que duplicado en tres años. Sin embargo, teniendo en cuenta la envergadura de la crisis y las situaciones del pasado donde se alcanzó en 1995 el máximo de esta ratio en 9,72%, esta proyección de Deuda sería manejable si se comienzan a adoptar medidas de estabilización de la misma, aunque siempre dependerán del inicio de la reactivación navarra.

Asimismo, debemos señalar el importante incremento de los gastos de personal en un 2,7% debido fundamentalmente al aumento de efectivos y la comprometida mejora de los recursos de la Administración de Justicia y la Seguridad ciudadana. En concreto, las retribuciones de los empleados públicos, incluidas las pagas complementarias y los planes de pensiones, subirán un 0,3%, lo que supondrá una pérdida de poder adquisitivo si se confirman las previsiones de un incremento en el nivel de precios entre el 1y el 1,5% en

2010. En cualquier caso, debería haberse considerado la posibilidad de congelar las retribuciones del personal al servicio de la Administración Foral como mecanismo redistributivo y de solidaridad de los empleados públicos tendente a potenciar las políticas sociales sin comprometer la sanidad de las finanzas.

Si analizamos la clasificación administrativa o el gasto por departamentos, confirmamos que Salud, con una dotación de 990 millones de euros (incremento del 9,26%), seguido de Educación con 656 millones de euros, Asuntos Sociales con 315 millones de euros y Presidencia, Justicia e Interior con 288 millones de euros son los departamentos más gastadores y, en consecuencia, los que habrá que sujetar a constante escrutinio en el período de ejecución presupuestaria para evitar desviaciones que puedan comprometerla. Resulta evidente, en todo caso, la necesidad de realizar un importante esfuerzo de austeridad para eliminar el déficit estructural que ha aflorado como consecuencia de la crisis y del cual el comportamiento de la deuda pública es fiel reflejo. Para llevar a cabo este ajuste no van a ser suficientes simples retoques en partidas presupuestarias por importantes que éstas sean, sino que se requerirá una reformulación completa de las políticas de gasto público. Ello implicará, entre otras cosas, el replanteamiento y la reforma de numerosas partidas, incluyendo algunas prestaciones sociales, una reforma de la Administración para suprimir duplicidades e ineficiencias y la introducción de la iniciativa privada en la prestación de los servicios públicos,

así como una cofinanciación de los mismos por el prestatario en algunos casos como pueden ser los gastos sanitarios o la educación superior, por ejemplo. Van en esta dirección de ahorro la congelación de los sueldos de los altos cargos, la reducción de 128 jefaturas de Gobierno y la unificación de los hospitales de Pamplona, así como la reducción en los dos últimos años de los gastos ordinarios de funcionamiento de la Administración Foral en 80,1 millones de euros, así como la racionalización de los arrendamientos a través del Plan Inmuebles que permitirá un ahorro anual de más de tres millones de euros.

Los mayores recortes se corresponden con los Departamentos de Relaciones Institucionales, con un -19%, Obras Públicas, con un -10%¹, y a Desarrollo Rural y Medio Ambiente, con un -5,5% debido, entre otras razones menores, a que este departamento deja de financiar el Canal de Navarra.

La clasificación funcional es probablemente la más representativa para el ciudadano al tratar de dar respuesta a la pregunta ¿Para qué se gasta? En este sentido, un 56% del gasto total se va a dedicar a partidas sociales (salud, educación, protección social y vivienda). En particular, esta partida se destina a dar cobertura,

además de los gastos sanitarios y educativos en sentido amplio, a la renta básica, plazas en residencia para personas mayores, libros de texto escolares, etc. Por su parte, el 21,1% del gasto se destina a Administración; el 18,2% al desarrollo económico; el 3,4% a justicia y seguridad y el 1,3% a deuda pública.

Resulta de justicia destacar también el esfuerzo inversor que va a realizar el Estado en la Comunidad Foral. La distribución territorial de la inversión real por el sector público estatal asigna a Navarra un montante de 213,3 millones de euros, lo que supone un incremento del 6,3% respecto al ejercicio anterior, siendo una de las grandes beneficiarias de las dotaciones públicas por inversión, apropiándose del 1% del Total del Estado (23.652,6 millones de euros). En este reparto, incrementan su asignación respecto al año 2009 sólo 5 Comunidades además de Navarra: Baleares (46,42%), Ceuta (27,32%), La Rioja (21,58%), Cantabria (17,88%) y País Vasco (3,29%). El resto reducen su participación respecto a 2009.

¹ La autovía del Pirineo se va a financiar con un sistema de peaje en la sombra, que es un ingreso extrapresupuestario. Esto supone un desvío de la inversión desde las operaciones de capital, que contabilizan como déficit, hacia las operaciones financieras, que no contabilizan como tal, lo cual se aleja de ser una práctica presupuestaria sana y transparente criticable desde el punto de vista de homologación fiscal.

3.2. CARACTERIZACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS FORALES

Por lo que se refiere a los ingresos, las estimaciones por impuestos (3.049 millones de euros) parecen ligeramente sobrestimadas teniendo en cuenta la cuantía presupuestada en 2009 (3.304,5 millones de euros) y las previsiones de recaudación fiscal al final del ejercicio. Le siguen, por conceptos, la Deuda Pública que sufre un incremento sustancial como ya hemos comentado, pasando de 203,5 m€ a 495 millones de euros, los beneficios fiscales (406 millones de euros) y las tasas y otros ingresos con 232 millones de euros. En este sentido, y para comprender mejor la presupuestación realizada es importante tener en cuenta el impacto que van a tener en Navarra la subida de impuestos en el Estado que supondrá en torno a 78,7 millones de euros y que en la Comunidad Foral se utilizarán básicamente en incrementar el gasto presupuestado y consolidar una política de reducción de impuestos a colectivos más desfavorecidos y a pequeñas y medianas empresas.

Así pues, la política tributaria se articula como un instrumento fundamental para potenciar la salida de la crisis, con un paquete de medidas que pasamos a glosar:

- Se declaran exentas, a partir del 1 de enero de 2009, las subvenciones y ayudas públicas destinadas a la adquisición de vehículos, de ordenadores portátiles, de aparatos de TV, de electrodomésticos y de descodificadores para la recepción de la TV digital terrestre, así como las ayudas para la mejora del aislamiento térmico de viviendas y para la sustitución de calefacción eléctrica por calderas de alto rendimiento. Son medidas que pretenden, desde el lado del ingreso, incentivar la demanda privada, aumentar la eficiencia en el consumo de energía y equilibrar el mix energético en la Comunidad Foral.
- Se incrementa, a partir del 1 de enero de 2010, el gravamen de las rentas del ahorro a partir de los 6000€ hasta el 20%, manteniéndose el tipo del 18% para las rentas inferiores a esta cuantía. Esto supone una menor carga respecto al resto del Estado, que eleva los tipos al 21y 19%, respectivamente.
- Se suprime la denominada “deducción de los 440€”, pero sólo para trabajadores activos con rendimientos superiores a 17.000€ Esto significa que las rentas bajas van a continuar disfrutando íntegramente esta deducción, si bien a partir de 10.600€ irá descendiendo. En España, los PGE10 recogen una desaparición integral de esta deducción.
- Se revisa favorablemente la exención por reinversión, con el objetivo de reducir de diez a cinco años el plazo para que los elementos patrimoniales objeto de la reinversión permanezcan en funcionamiento en las propias instalaciones.
- Se produce una disminución de los tipos de gravamen aplicables a las pequeñas empresas para los períodos

- impositivos que se inicien a partir de 2010. En el caso de empresas cuyo importe neto de la cifra de negocios habida en el período anterior haya sido inferior a nueve millones de euros, el tipo de gravamen desciende del 28 al 27%. En cuanto a las microempresas, es decir, aquellas cuyo importe neto de la cifra de negocios sea inferior a un millón de euros, el tipo de gravamen desciende del 23 al 20%, lo que supone una ventaja comparativa importante respecto a las mismas empresas del resto del Estado al tratarse de un coste empresarial que va contra el resultado de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, ganando competitividad respecto a aquellas.
- Se incrementa en un 30% la deducción por creación de empleo para los períodos que se inicien durante los años 2010 y 2011, con el fin de favorecer fiscalmente la contratación de empleados, si bien los beneficiarios de esta medida son las pequeñas empresas y los empresarios individuales en estimación directa.
 - Se amplía al 30% la deducción por patrocinio deportivo y cultural.
 - Se establece una prórroga del plazo para materializar la inversión en cuanto a la exención por reinversión o en cuanto a la Reserva Especial para Inversiones. Siempre que dicho plazo finalice durante los años 2009 ó 2010, se podrá retrasar la reinversión o materialización hasta el 31 de diciembre de 2011, lo que permite descomprimir la presión de las empresas en su política de reinversión en momentos de crisis y restricciones crediticias.
 - En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se declaran exentas las adquisiciones lucrativas “intervivos” que correspondan a la transmisión de una empresa individual, de un negocio profesional o de participaciones en entidades, siempre sujeta a una serie de requisitos de consanguinidad, mantenimiento del patrimonio, edad y ejercicio de la actividad por el transmitente. Conviene recordar que ya se contempla en la normativa fiscal foral la exención de las adquisiciones patrimoniales “mortis-causa”.
 - En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD se declaran exentos los actos de emisión, transmisión, reembolso y cancelación de las cédulas, bonos y participaciones hipotecarias.
 - Además, se proponen rebajas en módulos del sector agrario y ganadero y se congela el módulo por nueva contratación de personal por los autónomos en los ejercicios 2010 y 2011.
 - Muy importante es el régimen de aplazamientos o de fraccionamientos de la deuda tributaria, a solicitar en 2010. En concreto, no se exigirán garantías en los aplazamientos en los que el importe total de la deuda a aplazar sea inferior a 210.000€ siempre que el plazo no exceda de 3 años, el solicitante ingrese con anterioridad a su tramitación el 20% de la deuda (antes el 30%) y el aplazamiento tenga periodicidad mensual.
 - Asimismo, se actualizan determinadas tarifas de tasas y se introducen algunas nuevas con motivo de la prestación de determinados servicios y se introducen

modificaciones en la LGT para introducir nuevos tipos de infracción vinculadas al régimen de declaraciones

telemáticas, devoluciones, omisión o falseamiento de datos...

03 Conclusiones. Sumario ejecutivo

Como resumen del panorama que acabamos de perfilar tanto en el escenario macroeconómico como en los elementos caracterizadores más relevantes de los Presupuestos Generales de la Comunidad Foral para el 2010, ofrecemos el siguiente sumario ejecutivo:

1. En España, el pinchazo de la burbuja inmobiliaria ha dejado tras de sí una economía fuertemente endeudada, un deterioro preocupante de los balances de las entidades de crédito y un enorme exceso de capacidad productiva en el sector de la construcción, cuyo ajuste está siendo muy traumático en términos de empleo.
2. El funcionamiento de los mercados financieros internacionales, aunque ha mejorado tras la parálisis de los últimos meses de 2008, aún está lejos de la normalidad, teniendo en España que afrontar además la reestructuración de nuestro sistema financiero y del sector inmobiliario, que sigue teniendo un peso excesivo en nuestra economía.
3. A pesar de la mejoría que se vislumbra en el contexto internacional, en España el escenario de salida de la crisis no resulta tan prometedor. La economía nacional ha dejado de caer en picado para caer en paracaídas, pero seguirá en tasas interanuales de crecimiento negativo en 2010.
4. Algunos comportamientos pueden acelerar el proceso de salida si se confirman en los próximos meses en forma de mayor consumo interno: las ganancias de poder adquisitivo por la caída de los precios de consumo, las bajadas de los tipos de interés de las hipotecas y el rápido proceso de recomposición de las tasas de ahorro familiar.
5. En todo caso, se espera un mal año con una tasa interanual de crecimiento negativo en el entorno de 1% y una tasa de desempleo cercana al 20% de la población activa.
6. La economía navarra ha seguido un comportamiento similar a la del resto de España aunque con un trimestre de retraso. No obstante, debemos ser más optimistas respecto al diagnóstico de salida de la crisis en la Comunidad Foral debido a que: 1) las condiciones socioeconómicas de la región permitirán incrementar la demanda interna más intensamente en el despegue; 2) la magnitud del ajuste inmobiliario está siendo más limitada y menos traumática; y 3) las ramas del sector terciario (servicios inmobiliarios y turismo) más afectados por la crisis en España tienen menor peso relativo en términos de VAB en Navarra.

7. Adicionalmente, Navarra tiene una serie de elementos estructurales que, si bien en estos momentos están jugando negativamente, serán, sin duda, los soportes de una recuperación sólida: 1) el mayor peso relativo del sector industrial, 2) el elevado peso sobre la demanda regional que corresponde a los bienes de equipo, y 3) la importancia del sector exportador en nuestra Comunidad.

8. En definitiva, estas razones nos hacen pensar que la economía navarra, al igual que entró en recesión más tarde que la española en su conjunto, debería mostrar un perfil de reactivación económica más rápidamente que España en su conjunto, debido, especialmente, al tirón del sector exterior. Por ello, una estimación de crecimiento negativo del 0,3% en Navarra parece verosímil. Lógicamente, este escenario de previsiones puede verse alterado por variables como los planes de estímulo fiscal, así como por la disponibilidad de flujos financieros suficientes y a coste razonable para las empresas. En este sentido, un elemento de preocupación puede ser la elevación de los tipos de interés de referencia del BCE si las economías centrales europeas comienzan a salir de la crisis y se reproducen tensiones inflacionistas.

9. En relación a los Presupuestos Generales de Navarra para el 2010, podemos afirmar que se trata de unos presupuestos ligeramente expansivos propios de una situación de crisis, pero sin alegrías que puedan comprometer excesivamente la estabilidad presupuestaria. Son cautelosos en el diseño del cuadro macroeconómico de

referencia, bastante más creíble que el aportado en los PGE10, aunque no exentos de cierta incertidumbre, que pueden agravar los déficits implícitos en las cuentas, dado el peso de las cargas financieras que conllevan.

10. Los PGN10 suponen un gasto medio por ciudadano navarro de 7.071€ de los que el 56%, es decir, 3.960€ se destinan a políticas sociales (salud, educación, protección social y vivienda). El 21,1% se destina a Administración, es decir, 1.492€ per cápita, mientras que el 18,2% (1.287€) se destinan a desarrollo económico, el 3,4% a justicia y seguridad y el 1,3%, es decir, 92€ per cápita al servicio de la Deuda Pública.

11. Se diseña una priorización de las líneas estratégicas de actuación de las políticas presupuestarias basadas en un compromiso entre el mantenimiento del gasto social y la preparación de la economía navarra para un cambio de modelo de crecimiento vinculado a una mayor productividad y competitividad. Este compromiso se observa en el capítulo de inversiones productivas del Plan Navarra 2012 que crecen en un 63%, además de las inversiones directas del Gobierno Foral que crecen un 2,68%. Este esfuerzo es fundamental dado el elevado efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y su estrecha vinculación al crecimiento de la inversión privada.

12. Conviene, en esta línea, destacar el esfuerzo inversor que va a realizar el Estado en la Comunidad Foral. La distribución territorial asigna a Navarra un montante de 213,3 millones de € lo que supone un incremento del 6,3% respecto al año

anterior, siendo una de las grandes beneficiarias de las dotaciones públicas por inversión. Sólo 6 regiones incrementan su dotación: Baleares, Ceuta, La Rioja, Cantabria y País Vasco, además de Navarra.

13. Por su parte, la Investigación, Desarrollo e Innovación crece en 8,2 millones de euros, es decir, un incremento del 13,6%, lo que contrasta con la importante caída por este concepto en los PGE10, que se sitúa en un 15%. En cualquier caso, renovamos la idea del necesario replanteamiento general de las políticas de I+D+i, dados los escasos resultados operativos que en la incorporación de la investigación básica a los resultados de la innovación empresarial tanto en el ámbito estatal como el navarro.

14. Se intensifica el papel estabilizador del Gobierno Foral a través de un conjunto de medidas anticrisis que se incrementan en un 25% en 2010, es decir, unos 10 millones de € adicionales, con un marcado componente social y de impulso de la demanda.

15. En toda esta dinámica, conviene, no obstante, poner de manifiesto algunas preocupaciones. En primer lugar, el comportamiento de los intereses de la Deuda Pública que se incrementan en un 23,5%, es decir, en 10.6 millones de euros, lo que supone pasar del 1,08 al 1,28% del PIB navarro. Esto es consecuencia del comportamiento del endeudamiento público que se ha disparado en los últimos tres años, pasando de 644,4 en 2008 a una previsión de deuda acumulada de 1.480,6 millones de euros (8,28% del PIB).

16. Los gastos de personal se incrementan en un 2,7%, en un contexto de crisis donde se está solicitando un ajuste importante en los salarios del sector privado. Debería haberse considerado la posibilidad de congelar las retribuciones del personal al servicio de la Administración Foral como mecanismo redistributivo y de solidaridad de los empleados públicos tendente a potenciar las políticas sociales sin comprometer la sanidad de las finanzas.

17. Respecto a los ingresos, las estimaciones por impuestos parecen ligeramente sobreestimadas, teniendo en cuenta las previsiones de recaudación fiscal al final del ejercicio, lo que puede redundar en mayores necesidades de financiación extraordinaria en la ejecución del presupuesto. En este sentido, destacar que la vivienda y el consumo, generosas fuentes de ingresos fiscales (IVA, IRPF, Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y AJD, entre otros) probablemente no vuelvan a tener un comportamiento tan relevante como el reciente, lo que puede poner en cuestión la sostenibilidad del sector público regional. Asimismo, señalar que la subida de impuestos en el Estado supondrá unos 80 millones de euros adicionales.

18. En cuanto a las medidas fiscales destacamos un tratamiento fiscal más generoso que en el resto del Estado, aunque dentro de los límites que la armonización fiscal interna exige. En este sentido, señalar que los crecientes problemas de productividad, competitividad y deslocalización de las empresas españolas, junto con la

progresiva reducción de las inversiones extranjeras en España, exigen ajustes en el impuesto de sociedades de mayor calado a los producidos hasta ahora tanto a nivel nacional como regional. Tipos nominales en Sociedades del 27%, se sitúan aún 1,1 puntos por encima de la media de la UE-16 y 3,5 puntos por encima del promedio de la UE-27. No olvidemos que el Impuesto es un coste y que condiciona la política de precios y beneficios de las empresas navarras comprometiendo su competitividad internacional.

19. Como corolario de la política presupuestaria adoptada en los PGN10, resulta evidente la necesidad de proceder a un importante esfuerzo de austeridad para eliminar paulatinamente el déficit estructural que ha aflorado como consecuencia de la crisis y del cual el comportamiento de la deuda pública es fiel reflejo.

20. Para llevar a cabo este ajuste no van a ser suficientes simples retoques en partidas presupuestarias, por importantes que estas sean, sino que requerirá una reformulación completa de las políticas de gasto público. Ello

implicará necesariamente el replanteamiento y reforma de numerosas partidas, incluyendo algunas prestaciones sociales, una reforma de la Administración para suprimir duplicidades e ineficiencias, la introducción de la iniciativa privada en la prestación de los servicios públicos para lograr mayor eficiencia, así como la cofinanciación de los mismos por el prestatario cuando existan beneficios individualizables en algunos casos como pueden ser los gastos sanitarios o la educación superior, por ejemplo.

21. Por último, señalar que el peso del sector público en Navarra es de los más importantes a nivel regional. Casi uno de cada cuatro euros de PIB navarro (22,2%) lo generan de forma directa las cuentas públicas. Este ranking lo encabeza Extremadura (33%), seguido de Castilla-La Mancha (24%), Navarra y Andalucía (20%). En el lado opuesto, los presupuestos autonómicos sólo representan el 9% del PIB madrileño y el 10% en el caso de Baleares, según datos del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda.

Institución Futuro

Policy Briefing, N°09

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 2010: ¿Sentando las
bases del despegue?

ISSN de la serie: 1698-7977

1ª Edición: noviembre 2009