

Comentario a los
Presupuestos
Generales de
Navarra del año
2008: Un Proyecto
de Consenso para
un escenario
económico incierto

Juan José Rubio Guerrero

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

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 Gorráiz (Navarra)
Tel. 948 337 900
e-mail: info@ifuturo.org
www.ifuturo.org

Título: Comentario a los Presupuestos
Generales de Navarra del año 2008
1ª edición: Diciembre de 2007
ISSN de la serie: 1698-7977
Diseño: Andoni Egúzkiza
Maquetación: EGN Comunicación
Impresión y encuadernación: Ulzama Digital

Índice

00	Prólogo	09
01	Introducción	11
02	Escenarios macroeconómicos	13
03	PGE 008 ¿son los que España necesita?	21
04	Principales cifras de los Presupuestos Generales de Navarra para 2008	27
05	Desglose por capítulos de Gasto. Clasificación económico-administrativa	35
06	Desglose por capítulos de Ingreso. Clasificación económico-administrativa	43
07	La política tributaria española en 2007: una reforma insuficiente	49
08	La política tributaria en Navarra en 2007. Perspectivas para 2008	55
09	Conclusiones	63

Índice de tablas

T.01 Crecimiento del PIB real en 2007 en el G-7	14
T.02 Crecimiento del PIB real y de la inflación	14
T.03 Previsiones económicas para España	15
T.04 Porcentaje de la construcción sobre el PIB	16
T.05 Flujos de Comercio Exterior	18
T.06 Evolución del Empleo (ocupados a tiempo completo)	19
T.07 Recaudación Líquida Gobierno de Navarra	20
T.08 Escenario macroeconómico	22
T.09 Distribución territorial de la inversión real en 2008	25
T.10 Presupuestos de gastos año 2008	27
T.11 Presupuestos de ingresos año 2008	29
T.12 Cifras del presupuesto de beneficios fiscales para el año 2008	31
T.13 Evolución de los gastos por departamento en el Gobierno de Navarra (2007/2008)	32
T.14 Evolución de los gastos por departamento en el Gobierno de Navarra (2007/2008) (II)	33
T.15 Transferencias corrientes por departamentos	39
T.16 Transferencias de capital por departamentos	40
T.17 Resumen de las transferencias corrientes y de capital a las corporaciones locales (2008-2007)	41
T.18 Presión fiscal. Ingresos fiscales en % PIB	49

Índice de gráficos

G.01 Evolución interanual comparada del IPC

19

Glosario

Relación de abreviaturas utilizadas:

CC.AA.:	Comunidades Autónomas
FEADER:	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA:	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FSE:	Fondo Social Europeo
IAE:	Impuesto sobre Actividades Económicas
IPN:	Impuesto sobre Patrimonio Neto
IPREM:	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IRPF:	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS:	Impuesto de Sociedades
LFIS:	Ley Foral del Impuesto de Sociedades
LGT:	Ley General Tributaria
PGE:	Presupuestos Generales del Estado
PGN:	Presupuestos Generales de Navarra
PIA:	Presupuesto Inicial Ajustado

Institución Futuro presenta, por cuarto año consecutivo, el trabajo “Comentario a los Presupuestos Generales de Navarra del año 2008”, estudio realizado por el catedrático de Hacienda Pública y ex-director del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda Juan José Rubio Guerrero, sin duda uno de los mejores expertos en la materia. Este estudio tiene la ventaja de ser comparable con los de los tres años precedentes, lo que permite esclarecer la tendencia del gasto público de la Comunidad Foral en el tiempo.

Antes de comentar alguna de las conclusiones del estudio que parecen más relevantes, quiero mostrar la causa que dificulta la mejora del proyecto de presupuestos y algunas ideas que puedan ser útiles para dinamizar la economía navarra. Mi primera crítica se refiere al obsoleto procedimiento de elaborar los presupuestos públicos: se toman como modelo los del año anterior, y sobre esas partidas se introducen algunas modificaciones que alcanzan entorno al 10% del monto total (excluidas las inversiones en obra pública), muy por encima del crecimiento nominal de la economía, lo que implica un aumento del peso del sector público en la misma.

Es obvio que la mayor parte del presupuesto está comprometido por partidas estructurales, lo que obliga a un continuismo en las asignaciones y a que dotaciones que debieran ser coyunturales acaben siendo permanentes. También es innegable que impera en los departamentos de la Administración una actitud de gastarse el total de las cantidades previstas, aunque no sea imprescindible hacerlo, para evitar que esos importes sean reducidos en los presupuestos siguientes. La consecuencia de estas dos consideraciones es la introducción de un carácter expansivo en el gasto público, pues a lo que se ha gastado el año anterior se añaden las nuevas necesidades que exige la coyuntura.

Este sistema de ordenar el gasto no tiene nada que ver con los Business Plan con que las empresas elaboran sus previsiones económicas. En las compañías se mira al futuro y se decide qué es lo importante y se cuantifica la inversión correspondiente. En la Administración se mira al pasado y desde ese corsé se

contempla qué cambios son asumibles en las cuentas públicas.

En descargo de los magníficos profesionales que preparan los presupuestos forales, diré que no se hacen de otro modo porque hay unos hábitos establecidos de elaborar presupuestos en todas las administraciones públicas difíciles de cambiar, así como una legislación que favorece el continuismo. Sería importante que, ahora que la mayoría de nuestros parlamentarios forales están en régimen de dedicación exclusiva, sacaran tiempo para preparar una nueva ley que acercara el modo de establecer la previsión de las cuentas públicas al sistema que utilizan las empresas competitivas. La actual rigidez presupuestaria debe dejar paso a una mayor flexibilidad tanto en consentir trasvases entre partidas del presupuesto, en función de la evolución de la coyuntura, como en la asignación de los recursos humanos en aquellos puestos que debieran tener un perfil multifuncional.

Respecto al presente *Comentario*, indicar que acontece en un momento en que se está librando una gran batalla de marketing para conseguir el voto en la inminente convocatoria a las urnas. Es triste que las cuentas públicas se vean sometidas a tantas tensiones electoralistas. Lo que debiera importar es la eficiencia de los servicios públicos, el que el cociente calidad/coste sea reducido, una solidaridad razonable que impida abusos de los que no quieren hacer nada por sí mismos de un lado, y que por otro no desincentive el esfuerzo de los que generan riqueza. Por el contrario, nos encontramos en una subasta de efectos mediáticos. Pondré un ejemplo: a la propuesta de Mariano Rajoy de la desaparición del IRPF para los que sus ingresos sean inferiores a los 16.000 euros ha seguido la promesa de José Luis Rodríguez Zapatero de eliminar el impuesto sobre el patrimonio.

Navarra acaba de cerrar el convenio económico con el Estado, en el que se ha incrementado nuestra contribución a las cargas generales de la nación, pasando de 535 millones de euros en el 2005 a 704 millones de euros en el 2008. Si además se tienen en cuenta las aportaciones a la Caja Única de la seguridad social, se

puede deducir que Navarra es solidaria con el resto de regiones españolas, y que es infundada la información construida sobre datos desactualizados de un reciente informe de la Fundación del BBVA. Desde esta razón no debiera existir temor para introducir enmiendas en el debate de los presupuestos para no estar peor que los madrileños. Pondré un par de ejemplos: Esperanza Aguirre ha reducido el impuesto del patrimonio del 2,5% al 1,5% en la Comunidad de Madrid, y este ejemplo lo tendría que seguir Navarra.

Por último algunas pinceladas preocupantes sobre nuestras cuentas forales. Navarra alberga el triste record de encabezar el gasto en personal e inversiones por habitante del conjunto de comunidades autónomas, 1.750 euros (Expansión, 09/11/2007), cantidad que duplica la media del Estado y triplica la de Baleares. La rigidez que supone este gasto puede comprometer nuestro futuro cuando los ingresos fiscales descendan. Se debieran acometer medidas, como las que han aplicado Francia e Italia, para que no aumenten los servidores públicos, a base de incentivar la productividad de los actuales funcionarios.

Un segundo asunto inquietante es el hecho de que los superávits que está teniendo la Hacienda foral no son debidos a recortes del gasto público, sino a una mayor recaudación. La presión fiscal ha aumentado de facto en Navarra porque las tarifas del IRPF no se han deflacionado en la medida que corrigiera el efecto de la inflación. Aunque sea bienvenido el ajuste que contempla el actual proyecto de presupuestos, se debieran corregir los abusos recaudatorios de los años precedentes.

También merece la pena insistir en que, tras la célebre sentencia comunitaria sobre el régimen fiscal de las islas Azores, Navarra puede y debe disminuir mucho más el impuesto de sociedades para hacer nuestra región más atractiva para la inversión nacional y, sobre todo, extranjera. Quiero acabar con un elogio a nuestros presupuestos por la inversión que destinan a I+D+i, pues indica que los autores del proyecto de presupuestos tienen en cuenta que la productividad y competitividad del tejido empresarial navarro son el gran reto, y que aunque estemos en la cabeza de España, nos encontramos muy por debajo de los países más desarrollados. Navarra debe competir no por costes bajos, sino por calidad de lo que aquí se produzca.

Sin duda los actuales presupuestos no han sido fáciles por la obligada negociación entre la Unión del Pueblo Navarro y el Partido Socialista de Navarra, y quizá sean los mejores posibles, pero ambos partidos debieran unir sus fuerzas para evitar electoralismos innecesarios y fijarse en cómo lo hacen los sistemas tributarios más prósperos. Es más importante despertar una mayor actividad empresarial entre los particulares que recaudar mucho para hacer subvenciones. Por último, hay que poner límites al crecimiento del gasto

público para no comprometer nuestra viabilidad como región ante un probable periodo recesivo.

No quisiera que este prólogo al *Comentario a los Presupuestos* fuera interpretado en clave catastrofista. Navarra está a la vanguardia de los ranking económicos de España más relevantes y los índices de tendencia son también muy prometedores. El tono crítico de estos párrafos intenta tan sólo alertar del peligro de autocomplacencia que encierra nuestra envidiable situación económica. Navarra debe evitar el riesgo del aburguesamiento e intentar que despierten muchas potencialidades excelentes de sus ciudadanos y, de modo singular, el espíritu emprendedor. Por esta razón conviene que los navarros tomemos conciencia de que nuestro bienestar no está asegurado y que hay que seguir esforzándose para mantener nuestro progreso.

Concluyo esta introducción felicitando al Vicepresidente económico del Gobierno de Navarra por la coherencia del Proyecto y al Partido Socialista de Navarra por su cooperación a este pacto presupuestario que, mejorado por las enmiendas, ayudará a construir la Navarra inteligente y próspera que todos deseamos.

Julio Pomés
Director de Institución Futuro

Por cuarto año consecutivo, Institución Futuro presenta un documento que puede servir de referencia a la sociedad navarra para enfrentar uno de los debates parlamentarios más importantes del ejercicio económico: la presentación, discusión y aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2008. La perspectiva que nos da el haber enfocado esta discusión en un período de cuatro años nos va a permitir desarrollar comparaciones temporales relevantes y poner de manifiesto cómo ha sido la dinámica presupuestaria en Navarra en un pasado reciente. La primera idea fuerte de este período nos permite confirmar un modelo de presupuestación continuista, con un incremento tendencial de los gastos sociales, aunque con participaciones relativas del gasto cambiantes a lo largo del período; se observa un incremento del esfuerzo inversor tanto en tasas de crecimiento acumuladas como en participación porcentual del gasto público (se ha pasado de un 23% a un 25,3% del total de gasto presupuestado); se ha observado una importante reducción de servicios de la deuda pública y se mantiene la apuesta por la estabilidad presupuestaria formal con una ejecución que arroja superávits en los últimos ejercicios, aunque también observamos un preocupante incremento de los gastos corrientes con vocación estructural y una tendencia muy marcada en esta línea de los gastos de personal. Asimismo, destacar una reducción significativa de las transferencias procedentes del exterior como consecuencia de las Nuevas Perspectivas Financieras de la UE para el período 2007-2013.

Este año el documento se ve ampliado con secciones nuevas que tratan de poner en su justa dimensión los cambios en la política tributaria que se ha producido tanto en Territorio Común como en Territorio Foral en 2007 y su proyección al 2008, que echábamos de menos en documentos anteriores. En consecuencia, el trabajo se estructura en seis secciones, al margen de la introducción:

En la primera, hacemos repaso de forma pormenorizada de los escenarios macroeconómicos a nivel mundial, español y de Navarra, como restricción y fundamento de una correcta y realista presupuestación.

En la segunda parte, pasamos revista a los principales aspectos que suscitan algún tipo de preocupación a un ciudadano navarro cuando se enfrenta al análisis de los Presupuestos Generales del Estado para 2008. Desde la falta de credibilidad de los escenarios macroeconómicos del Presupuesto hasta la consolidación de un esquema de reparto de inversiones públicas regionales ciertamente insolidario, revisamos una serie de datos que nos permiten apuntar la idea de que otro tipo de Presupuesto hubiera sido más deseable en la actual coyuntura de incertidumbre económica.

En la tercera parte, y como ya viene siendo habitual, analizamos las grandes cifras de los Presupuestos Generales de Navarra en 2008, comparándolas con las cifras de los Presupuestos Generales del Estado en 2008 y con la de los PGN de ejercicios anteriores. Se trata con ello de situar al lector en la dinámica general de los grandes agregados presupuestarios.

En cuarto lugar, desglosaremos los diferentes capítulos de gastos e ingresos, tratando de combinar las clasificaciones económica y administrativa-institucional, al mismo tiempo que vamos incorporando comentarios relevantes sobre las cuestiones clave de cada capítulo y que nos preocupan de cara al diseño y desarrollo del Presupuesto.

En quinto lugar, como novedad, desarrollaremos un apartado sobre la política tributaria española en 2007 por sus repercusiones sobre el sistema tributario navarro, poniendo de manifiesto la insuficiencia y cortedad de miras de las reformas acometidas tanto en el ámbito de la Imposición sobre la Renta como en el Impuesto de Sociedades. Conviene no olvidar que las líneas estratégicas de las reformas fiscales en Territorio Común, acaban, por razones de coordinación territorial, afectando al Sistema Tributario Foral.

En sexto lugar, analizaremos la política tributaria en Navarra propuesta para el ejercicio 2008, haciendo referencia al marco en que se inscribe, esto es, la modificación de la normativa foral en el IRPF e IS que ha entrado en vigor a primeros del año 2007.

En séptimo lugar, ofrecemos, a modo de sumario ejecutivo, una serie de conclusiones que puedan, constatando una realidad, servir para mejorar el diseño y desarrollo de futuros presupuestos o bien, justificar alguna enmienda sobre el presente Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Navarra para 2008.

En cualquier caso, dadas las dificultades económicas que se vislumbran en el horizonte y dada la composición política del Parlamento Navarro, abogamos por conseguir unos Presupuestos consensuados con un máximo de apoyo social en un contexto económico de incertidumbre.

Los Presupuestos Generales de Navarra para el 2008 (PGN08) se enmarcan en un escenario de incertidumbre importante como consecuencia de la crisis soportada por los mercados hipotecarios norteamericanos y que puede ser el catalizador de un proceso de ajuste económico a nivel mundial y de un cambio de ciclo económico para la economía española. En estos momentos, las previsiones formuladas por las autoridades fiscales españolas, como comentaremos más adelante, parecen muy optimistas, por lo que se prevé una moderada reducción en las tasas de crecimiento para el ejercicio 2008, según el consenso de las 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 desbocado y aproximándose peligrosamente a los 100 \$ barril, una inflación creciente en todos los países, un tipo de cambio euro/dólar artificialmente alto y unas dudas más que razonables sobre la recuperación de las grandes economías europeas.

2.1 ESCENARIO INTERNACIONAL

El contexto económico mundial se caracteriza por el mantenimiento de unas tasas de crecimiento económico respecto a ejercicios anteriores, en el entorno del 5% anual. El FMI estima que el crecimiento económico global pasará del 5,4% en 2006 al 5,2% en el conjunto del presente ejercicio y al 4,8% en el próximo.

Este mantenimiento en las tasas de crecimiento a nivel mundial se debe especialmente al comportamiento de la economía estadounidense, que ha pasado de tasas de crecimiento del 3% al 3,9% en el III trimestre del año, bastante superior a lo esperado. Ello se ha debido al sólido avance del consumo privado (3,0%) y de la inversión no residencial (7,9%) y un excepcional crecimiento de las exportaciones (16,2%) favorecido por la tasa de cambio entre el euro y el dólar y el fuerte crecimiento internacional. En cualquier caso, desde la crisis de las hipotecas "subprime" en el pasado agosto, cuyos efectos están por ver, prosigue la catarata de mensajes alarmistas respecto al impacto de la crisis hipotecaria. No obstante, los datos económicos del últi-

mo trimestre son compatibles con una ralentización probablemente sensible del crecimiento, pero no con una recesión. En este sentido, el volumen de vivienda nueva iniciada en septiembre (1.191.000 en dato anualizado) alcanzó su mínimo desde marzo de 1993. En consecuencia, el ajuste en la actividad inmobiliaria prosigue, aunque tanto en los precios como en empleo aún está en sus inicios. Por su parte, en octubre, continúa el progresivo deterioro en el grado de confianza de los consumidores (-2.5 puntos, Universidad de Michigan: -4 puntos, Conference Board).

Por su parte, la Reserva Federal ha reducido otros 25 puntos básicos el tipo de referencia de la política monetaria americana, con lo que tras este movimiento considera equilibrados los riesgos sobre inflación y crecimiento, lo que debe permitir un ajuste suave de la coyuntura.

En cualquier caso, los ritmos de crecimiento más moderados dentro de las economías avanzadas corresponderán a Estados Unidos y Japón, con tasas en 2007 por debajo o en torno al 2%, mientras que en 2008 podrían situarse en el 1,9 y el 1,7%, respectivamente.

La *economía China* comienza a mostrar síntomas de cierto recalentamiento. El IPC ha subido en septiembre de 2007 un 6,2% (4,1% interanual), después de un período de crecimiento espectacular desde el segundo trimestre de 2005, hasta situarse en el tercer trimestre del 2007 en tasas cercanas al 12% de crecimiento interanual. Otros datos clave para valorar la importancia creciente del gigante asiático en la economía mundial son, por ejemplo, que en septiembre el superávit comercial creció un 56,3%, por lo que en sólo nueve meses ha sobrepasado el récord establecido en 2006, y que las reservas de divisas alcanzan los 1,43 billones de dólares, lo que supone que en nueve meses ha crecido un 45,11%. Además, se trata de una economía sujeta a un proceso de fuerte capitalización productiva por cuanto la inversión en activos ha subido un 25,7% durante los nueve primeros meses del año.

Desde un punto de vista cualitativo conviene destacar que en los últimos meses, en China se han suprimi-

do las restricciones de cuotas impuestas a las importaciones textiles de la UE procedentes de China, lo que puede generar un impacto importante en todo el sector textil español. Asimismo, ha entrado en vigor la Ley de Propiedad que garantiza los mismos derechos a las propiedades públicas y privadas, lo que contribuye a dotar de mayor estabilidad y seguridad jurídica a las inversiones exteriores en China. Por último, señalar que el mercado bursátil chino se convierte en el cuarto a nivel mundial por volumen de capitalización bursátil.

No se puede olvidar que la economía norteamericana, junto a la China, representan, según el FMI, en torno al 40% del producto mundial, por lo que cualquier alteración en su comportamiento tiene una enorme incidencia sobre la producción y el comercio mundial. Como dato adicional de relevancia, señalar que China ha desbancado a Alemania como el mayor exportador mundial y, *desde la perspectiva navarra, China se ha convertido en el octavo destino de los productos navarros, triplicando en un año las adquisiciones de bienes producidos en Navarra.*

En términos agregados, las economías de los países de mercado emergentes y en desarrollo continuarán registrando tasas de crecimiento sensiblemente más elevadas que los desarrollados y se situarán alrededor del 8,1% en 2007, y una estimación del 7,4% en el año 2008.

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 vislumbran en numerosas economías de la zona euro, entre las que se encuentra España, parecen avanzar futuras elevaciones de tipos de interés por el Banco

Central Europeo. Por su parte, el euro se ha apreciado notablemente contra el dólar, por encima del 1.47 \$/€ (a 4 de diciembre de 2007), sin que parezca que haya condicionado, a nivel global, las exportaciones de la zona, ya que en agosto de 2007 se ha obtenido un superávit de la balanza comercial en la zona de 1.300 millones de euros frente a un déficit de 5.200 millones en agosto de 2006.

El alza del precio del crudo y de la cotización del euro está poniendo en serio peligro el crecimiento económico de Francia y Alemania como economías locomotoras de la zona euro. En este sentido, tanto la OCDE como el FMI confirman una revisión a la baja de las previsiones de crecimiento para ambos países en 2008. Si bien de momento el impacto de la crisis hipotecaria es mínimo, parece previsible que los efectos se manifiesten a lo largo del 2008 con cierta crudeza. Un elemento adicional de preocupación es el repunte de la inflación tanto en Francia como, muy especialmente, en Alemania, en el mes de septiembre de 2007, lo que viene a confirmar la preocupación de nuevas subidas del tipo de interés de referencia del BCE. Asimismo, los indicadores de expectativas muestran un empeoramiento tanto en Francia como en Alemania.

Merece también ser destacado el proceso de reformas estructurales que el Presidente Sarkozy ha iniciado en la economía gala, entre ellas destaca la revisión integral del sistema de pensiones y la eliminación de la penalización fiscal de las horas extras, lo que supone el principio del fin para la jornada laboral de 35 horas semanales.

Las estimaciones de crecimiento para la zona euro en su conjunto se mantienen en 2007 alrededor del 2,5% y se rebajan al 2,1% en 2008.

T.01 Crecimiento del PIB real en 2007 en el G-7

	PREVISIÓN EN PRIMAVERA 2007	PREVISIÓN REVISADA SEP. 2007
G-7	2,3	2,2
EE.UU.	2,1	1,9
JAPÓN	2,4	2,4
ZONA EURO	2,7	2,6
ALEMANIA	2,9	2,6
FRANCIA	2,2	1,8
ITALIA	2,0	1,8
REINO UNIDO	2,7	3,1
CANADÁ	2,5	2,7

T.02 Crecimiento del PIB real y de la inflación

	PREVISIONES CRECIM. INTERANUAL DEL PIB		PREVISIONES IPCA INTERANUAL	
	MAYO 07	SEPT. 07	MAYO 07	SEPT. 07
ALEMANIA	2,5	2,4	1,9	2,1
ESPAÑA	3,7	3,7	2,4	2,5
FRANCIA	2,4	1,9	1,5	1,4
ITALIA	1,9	1,9	1,9	1,9
PAÍSES BAJOS	2,8	2,5	1,5	1,7
ZONA EURO	2,6	2,5	1,9	2,0
POLONIA	6,1	6,5	2,0	2,4
REINO UNIDO	2,8	2,9	2,3	2,4
UE-27	2,9	2,8	2,2	2,2

FUENTE: PGE-08: UNOS PRESUPUESTOS AJENOS A LA INCERTIDUMBRE (PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2008). / CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2007).

2.2 ESCENARIO ESPAÑOL

Las Previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda recogidas en el Escenario Macroeconómico 2006-2008 que acompaña al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado proyectaba un crecimiento del PIB del 3,8 en 2007 y del 3,3% en 2008. 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 2,7 y el 3%, alejada de las optimistas previsiones del Gobierno de la Nación formuladas en la presentación de los PGE08 en septiembre pasado, y también alejada de la revisión previsible en diciembre cuando haya que presentar los nuevos escenarios macroeconómicos y adelantadas por el ministro de economía recientemente, que sitúan el crecimiento en el 3%.

Desde el punto de vista de la demanda, el empeoramiento de las previsiones se concentra en la inversión en construcción, acompañada de un cierto enfriamiento de la inversión en bienes de equipo y del consumo de los hogares, que se compensaría parcialmente con un incremento del consumo 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 años¹, comienza a desacelerarse. La tasa de paro ha aumentado ocho centésimas el tercer trimestre de 2007 hasta el 8,03% por el aumento de parados. Además la tasa de temporalidad sigue siendo una de las más altas de la UE con un 31,94% de los contratos en vigor. En este sentido, es destacable el menor crecimiento 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. El empleo en los servicios, sin embargo, mantiene un destacado dinamismo que ha evitado un hundimiento en la cifra de ocupados.

La inflación (tasa de variación interanual del IPC) ha aumentado en 5 décimas en septiembre hasta el 2,7% y ha aumentado también en 9 décimas en octubre hasta el 3,6%, debido al efecto base de los precios del petróleo y del aumento de productos básicos y

T.03 Previsiones Económicas para España

	PIB		
	2007	2008	
	PREVISIONES EN SEP/OCT 2007	PREVISIONES EN JUL/AGOS 2007	PREVISIONES EN SEP/OCT 2007
ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (AFI)	3,7	3,3	2,8
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA (BBVA)	3,8	3,1	2,8
CAIXA CATALUNYA	3,9	3,6	3,3
CAJA MADRID	3,8	3,2	2,7
CENTRO DE PREDICCIÓN ECONÓMICA (CEPREDE-UAM)	3,9	2,7	2,8
CONSEJO SUPERIOR DE CÁMARAS DE COMERCIO	3,8	3,3	3,1
FUNDACIÓN CAJAS DE AHORROS (FUNCAS)	3,9	3,3	2,9
INSTITUTO COMPLUTENSE DE ANÁLISIS ECONÓMICO (ICAE-UCM)	3,9	3,3	3,0
INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO)	3,8	3,3	3,3
INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (IEE)	3,7	-	3,2
INSTITUTO FLORES DE LEMUS (IFL-UC3M)	3,8	3,4	3,0
INTERMONEY	3,9	3,3	3,0
LA CAIXA	3,8	3,1	2,9
SANTANDER	3,9	3,4	3,0
CONSENSO (MEDIA)	3,8	3,3	3,0

FUENTE: PGE-08: UNOS PRESUPUESTOS AJENOS A LA INCERTIDUMBRE (PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2008). / CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2007).

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.

materias primas, que han hecho más agobiante para las clases populares este repunte inflacionista. El encarecimiento del petróleo supondrá un aumento de la factura energética de nuestro país, parcialmente compensada por la sobrevaloración del euro frente al dólar, con el consiguiente efecto negativo sobre las cuentas exteriores.

La tasa de ahorro de los hogares cae hasta el 10% de su renta disponible respecto al mismo período del año anterior (IITR07), es decir, 1,4 puntos menos que en 2006.

La necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo sigue creciendo hasta alcanzar el 9% del PIB en el tercer trimestre de 2007. Esta mayor necesidad de financiación refleja fundamentalmente el aumento del déficit comercial y en rentas y transferencias corrientes.

La sucesión de noticias sobre la volatilidad de los mercados financieros internacionales y de los problemas en el mercado inmobiliario norteamericano citados más arriba se están haciendo notar en los indicadores de confianza de los consumidores españoles.

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

- *la sensibilidad del endeudamiento privado a las variaciones de los tipos de interés*
- *la dependencia financiera del exterior que acabamos de citar, y*
- *el elevado peso relativo del sector de la construcción en el PIB y en el empleo.*

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 2007 el 60% 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 hipotecas² 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.

Resulta una realidad evidente y asumida por todos que el modelo de crecimiento de la economía española y navarra ha mantenido un perfil donde la importancia del sector de la construcción era determinante, muy por encima del que tiene en otros países. El cuadro siguiente muestra cómo, en términos de PIB, el peso de la construcción en España casi duplica al que se da en otros países europeos. Resulta evidente que cualquier ralentización de este sector va a tener efectos significativos sobre el crecimiento general de nuestra economía. El efecto sobre el mercado de trabajo será 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.

Uno de los objetivos estratégicos del actual Gobierno de España al inicio de la legislatura ha sido modificar el patrón de crecimiento a lo largo de la legislatura. La realidad pone de manifiesto que, lejos de conseguir este objetivo, la productividad total de los factores a finales del 2006 se situaba un punto porcentual por debajo del

T.04 Porcentaje de la construcción sobre el PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU-27	5,60	5,57	5,53	5,51	5,46	5,46	5,53
ZONA EURO	5,64	5,67	5,61	5,58	5,51	5,50	5,59
ALEMANIA	5,18	4,82	4,63	4,41	4,18	3,94	4,04
ESPAÑA	8,34	8,73	9,05	9,19	9,37	9,57	9,67
FRANCIA	5,16	5,24	5,12	5,03	4,98	5,07	5,12
ITALIA	5,00	5,29	5,38	5,55	5,55	5,57	5,57
REINO UNIDO	5,26	5,26	5,35	5,44	5,46	5,41	5,30

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE DATOS DE EUROSTAT.

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. Entre septiembre de 2006 y 2007 el Euribor ha experimentado un incremento de 1 punto básico

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 I+D en porcentaje del PIB, como indicadores del esfuerzo tecnológico, apenas si muestran una mejora muy leve. Todo ello confirma un debilitamiento de la competitividad de la economía española en la legislatura que nos aleja de un modelo de crecimiento económico más sostenible en una coyuntura económica complicada como la que se avecina.

2.1 ESCENARIO NAVARRO

La economía navarra no es ajena a este escenario descrito a nivel nacional. En el segundo trimestre de 2007, el crecimiento del PIB de Navarra se situó en el 4% en tasa interanual, de acuerdo con las estimaciones de la Contabilidad Trimestral de Navarra. Este registro, dos décimas inferior al precedente, pone de manifiesto una inflexión en la trayectoria de tasas de crecimiento paulatinamente ascendentes que se venían observando desde el segundo trimestre de 2005.

La moderación del crecimiento de la economía navarra ha sido ocasionada por la desaceleración registrada en la industria, ya que la construcción y los servicios han incrementado ligeramente su crecimiento y la agricultura se ha mantenido estable³.

El menor ritmo de aumento de la actividad industrial, según reflejan los resultados del Índice de Producción Industrial de Navarra, ha afectado por igual a todos los subsectores productivos, correspondiendo los comportamientos más desfavorables a la Industria agroalimentaria y al de Material de Transporte, al mismo tiempo que las ramas del Papel, madera y muebles y Metalurgia y productos metálicos han perdido buena parte de su impulso anterior. Por su parte, la construcción, compensando en parte la trayectoria desacelerada de la industria, ha continuado intensificando su elevado perfil expansivo, contribuyendo al crecimiento de la economía navarra en 0,5 puntos porcentuales. Este mayor avance del ritmo de actividad de la construcción es consecuencia de un aumento de la obra civil y de la edificación residencial, no obstante se vislumbra un cambio de tendencia a corto plazo que puede ser dramático si no se recuperan las tasas de crecimiento del sector industrial antes citadas. *El sector servicios, por su parte, también ha contribuido a compensar parcialmente la importante desaceleración de la actividad industrial, y se sitúa como el sector sobre el que debe pesar en un futuro próximo el mantenimiento de las tasas de crecimiento ante el débil comportamiento que se intuye de los sectores industrial y construcción.*

Desde la perspectiva de la demanda, la moderación del crecimiento de la economía navarra en el segundo

trimestre de 2007 ha sido consecuencia del menor avance de la demanda interna, que disminuyó una décima su aportación al aumento del PIB, como del mayor retroceso de la demanda externa, cuya aportación negativa se acentuó desde la décima restada en el primer trimestre a las dos décimas detraídas en el segundo.

El gasto en consumo final mantuvo estable tanto su tasa de variación como su aportación al crecimiento del agregado (2.8 puntos). Esta estabilidad en su ritmo de crecimiento se ha debido a que las tasas de variación del gasto en consumo final de los hogares y del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas se han mantenido en sus registros anteriores.

La formación bruta de capital ha acusado una ralentización de cinco décimas respecto al crecimiento presentado el trimestre anterior, al recortarse hasta el 5,1%. Esta reducción es consecuencia directa del menor dinamismo en la inversión en bienes de equipo, que no puede ser compensado con el mayor ritmo de crecimiento experimentado por la inversión en construcción. En concreto, la inversión en bienes de equipo y otros productos ha sufrido una moderación de un punto en su tasa de variación anual, que se desaceleró hasta el 4,7%, reduciéndose una décima su aportación al crecimiento del PIB, que pasó a ser de seis décimas. Por su parte, la inversión en construcción volvió a elevar su tasa de crecimiento interanual hasta llegar a alcanzar el 5,6%, una décima más que en el primer trimestre de 2007. No obstante, este mayor avance no incrementó su contribución en puntos porcentuales aportados al crecimiento agregado, que por cuarto trimestre consecutivo fue de ocho décimas.

Por lo que respecta al Comercio Exterior, durante la primer mitad del 2007, los intercambios comerciales con el exterior han aumentado ligeramente respecto al mismo período del ejercicio anterior, aunque los datos del segundo trimestre han rebajado las previsiones optimistas de los primeros meses. Así, mientras en el primer trimestre las exportaciones aumentaron un 15,1%, en el segundo reflejan un retroceso del 5,8% y dejan en el 3,9% el avance del semestre, con un valor acumulado en términos absolutos para el primer semestre de 2.843 millones de €. Las importaciones navarras pasan de aumentar un 12,1% en el primer trimestre a disminuir un 1,3% en el segundo, mostrando un aumento acumulado del 5,3%. En consecuencia, el superávit comercial se elevó a 110 millones de euros frente a los 142 millones de un año antes, situando la tasa de cobertura en el 104%. *En cualquier caso, y como elemento preocupante, se observa una ligera contracción del volumen de comercio exterior manifestado en una caída de las exportaciones y una caída también de las importaciones, lo que permite mantener un superávit menor que el año anterior con una tasa de cobertura mayor.*

³ Los datos de coyuntura económica utilizados para este comentario se refieren al segundo trimestre de 2007.

Desde el punto de vista sectorial, tres grupos acaparan el 96,7% del ascenso de las ventas: Maquinaria eléctrica, Maquinaria mecánica y Material de Transporte. Destacan también, por su variación positiva, Energía y Textil, cuero y calzado. Por su parte, las ventas de automóviles descendieron un 4,9% debido, en parte, al incendio producido en la fábrica de Volkswagen en abril, pero el resto del sector Material de transporte compensó con creces esta caída aumentando las exportaciones del sector en un 23,5%.

Desde el punto de vista geográfico, las exportaciones navarras a la UE han seguido perdiendo importancia relativa a pesar de crecer un 6,2% y pasaron a representar el 79,1% del total, es decir, un punto y tres décimas menos que hace un año. Lejos de ser un mal dato, este

favorables que fueron, sin embargo, ligeramente inferiores a los de trimestres precedentes.

El número de ocupados a tiempo completo ha aumentado en el segundo trimestre del año 2007 un 3%, apenas una décima menos que en los dos trimestres anteriores. Por sectores, continúa la evolución positiva de la ocupación en la construcción (5,9%), y en los servicios (3,8%), aunque este sector muestra en lo que va de año un ritmo de creación de empleo dos décimas inferior al de un año antes. Los sectores de agricultura e industria tienen variaciones inapreciables.

De los 62.661 nuevos contratos realizados durante el segundo trimestre de 2007 (4,4% de incremento respecto al año precedente), la mayor parte fueron

T.05 Flujos de Comercio Exterior

(MILLONES DE EUROS)

	ENERO/JUNIO ^(P)	1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE
EXPORTACIONES, MILLONES DE EUROS	2.843,0	1.462,0	1.381
% VARIACIÓN	3,9	15,1	-5,8
IMPORTACIONES, MILLONES DE EUROS	2.733,0	1.446,0	1.287
% VARIACIÓN	5,3	12,1	-1,3
SALDO	110,0	16,0	94
TASA DE COBERTURA	104,0	101,1	107,3

(P): PROVISIONAL

FUENTE: COYUNTURA ECONÓMICA DE NAVARRA, NÚMERO 66, ABRIL-JUNIO 2007/ GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (2007).

comportamiento constata *una diversificación de los mercados, reduciendo la dependencia de la economía navarra de las exportaciones a la UE y consolidando la búsqueda de nuevos mercados en un mundo global*. De los principales destinos dentro de la UE, sólo Alemania aumentó sus compras (6,9%), mientras que Francia, Reino Unido e Italia registraron leves descensos y Portugal que bajó un 6,1%. Por otro lado, las ventas al resto de los países comunitarios mejoraron su saldo en un 39,1% (100 millones de €) y las realizadas a otros destinos fuera de Europa y Estados Unidos, un 27,5%, *destacando China, que triplicó las adquisiciones de bienes navarros y se convierte en el octavo destino mundial de los productos navarros*.

El mercado laboral durante el primer semestre de 2007 ha mantenido su evolución positiva, con valores similares a los del período anterior. La afiliación a la Seguridad Social, así como las cifras de empleo de la Contabilidad Regional y la contratación, presentaron crecimientos interanuales, mientras que el paro registrado en el Servicio Navarro de Empleo mantiene variaciones interanuales negativas, aunque cada vez más reducidas. Por su parte, las estimaciones de la EPA reflejaron unos datos de actividad, ocupación y paro

contratos indefinidos, destacando el ascenso de los contratos fijos ordinarios (89,3%).

Las estimaciones de la EPA muestran un crecimiento de la población activa de un 3% y de la ocupada (3,4%) y un descenso del número de parados en 400 personas respecto a 2006. Sin embargo, este aumento de la ocupación (10.000 personas en un año) se produjo, básicamente, gracias al colectivo masculino, que se incrementó en un 6,1%, ya que la ocupación femenina disminuyó un 0,5% (600 mujeres menos). *La tasa de empleo se mantuvo en el 58,1%, compensando el incremento de la tasa masculina con una caída de la femenina, quedando en el 69,7% la primera y el 46,4% la segunda. Así pues, la tasa de paro se situó en el 2,7% para los hombres y en el 8,8% para las mujeres, quedando la tasa global en el 5,3%, dos décimas por encima del trimestre anterior*.

El *índice de precios de Consumo* (IPC) en Navarra ha experimentado una variación del 2% durante el segundo trimestre de 2007, mostrando una disminución de dos décimas en relación con el 2,2% alcanzado en marzo del 2007. A nivel nacional, el IPC ha continuado una senda también descendente iniciada en la

T.06 Evolución del Empleo (ocupados a tiempo completo)

	MEDIAS ABRIL-JUNIO		VARIACIÓN	
	2007	2006	ABSOLUTA	EN %
AGRICULTURA	15.597	15.634	-37	-0,2
INDUSTRIA	68.073	67.710	363	0,5
CONSTRUCCIÓN	31.461	29.706	1.755	5,9
SERVICIOS	177.087	170.610	6.477	3,8
TOTAL OCUPADOS	292.217	283.660	8.557	3,0

FUENTE: COYUNTURA ECONÓMICA DE NAVARRA, NÚMERO 66, ABRIL-JUNIO 2007/ GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (2007).

segunda mitad de 2006, retrocediendo una décima y alcanzando el 2,4%. No obstante, *el comportamiento de los precios del petróleo y de alimentos básicos y materias primas ha hecho que el IPC se haya disparado en el mes de octubre hasta el 3,6% en tasa interanual, recuperando el diferencial de un punto con la media de la Unión Europea. Por su parte el IPC navarro, siguiendo la misma senda que el resto de España, ha situado su IPC en el 3,4%, manteniendo un diferencial con la UE de 0,8 puntos. A pesar del incremento importante del IPC experimentado en el tercer trimestre de 2007, Navarra mantiene una posición neta competitiva en precios más ventajosa respecto a la media española.*

Las tasas más relevantes en este comportamiento preocupante son:

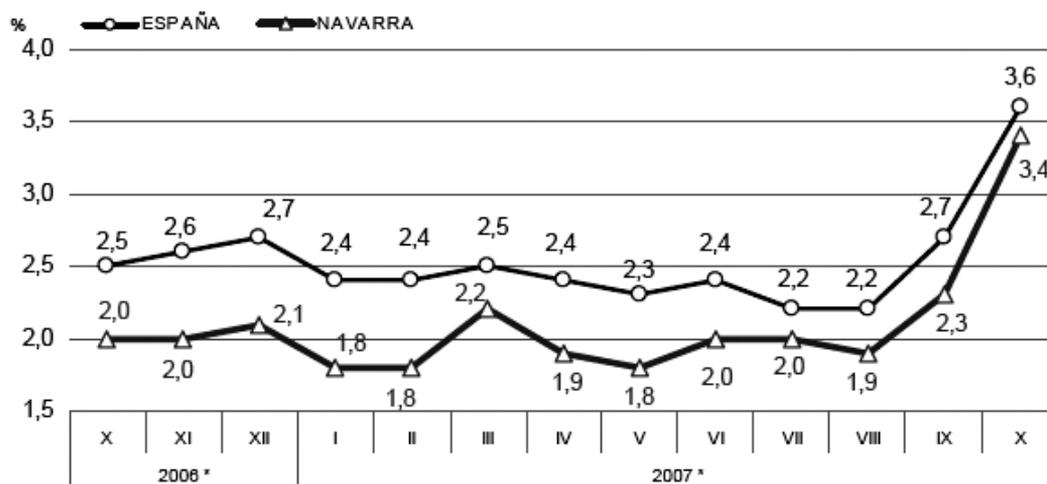
- Bebidas alcohólicas y tabaco, que con una variación interanual del 6,3% continúa siendo el grupo con mayor incremento de precios, y se mantiene en

niveles similares desde marzo de este año.

- Alimentos y bebidas no alcohólicas, que con una variación interanual del 5,3% confirma la escalada de precios iniciada en agosto en productos básicos de alimentación.
- Enseñanza, con el 4,7%.
- Transporte con el 4,5% debido al comportamiento de los precios de carburantes y lubricantes, y
- Vivienda, con una subida interanual del 4,3%.

La Estadística de Convenios Colectivos cifraba en junio de 2007 en 66.970 el número de trabajadores afectados en Navarra por tales convenios, cuyo incremento salarial pactado permaneció invariable en el 3%, manteniéndose a nivel nacional en el 2,9%. Por su parte, *el coste salarial por trabajador ha aumentado en el 2,8% en el primer trimestre de 2007, ritmo inferior al 4,3% del conjunto nacional, lo que resulta un claro indicio de la mayor productividad del factor trabajo en Navarra.*

G.01 Evolución interanual comparada del IPC



*2006 BASE MEDIA ANUAL 2001=100. *2007 BASE MEDIA ANUAL 2006=100

FUENTE: ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO [NOTA DE PRENSA DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2007]. INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE NAVARRA.

Respecto a la financiación de la economía navarra, el dato más llamativo es el *estancamiento de los créditos hipotecarios como dato relevante de la ralentización del sector inmobiliario*. Durante el segundo trimestre de 2007 se ha registrado un descenso en el número de hipotecas constituidas del 5,6% con respecto al mismo período del año anterior, así como una disminución del 20% en términos de capital prestado. También se ha reducido el importe medio de cada hipoteca, que se sitúa en 173.000€, un 15,2% menos que en el segundo trimestre de 2006 y un 8,5% menos que en primer trimestre de 2007.

Por último, respecto a la financiación del sector público, *merece la pena destacar el buen comportamiento de la recaudación, aunque significativamente menor, en cuanto a tasas de crecimiento que en el período enero-agosto anterior*. Esta información es muy relevante para verificar si las proyecciones recaudatorias realizadas por el Gobierno de Navarra gozan de verosimilitud o están alejadas del comportamiento recaudatorio del pasado, interpretados a la luz de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios previsibles para el ejercicio 2008.

La recaudación íntegra de la Hacienda Foral por los impuestos gestionados directamente, acumulada al mes de agosto, aumenta un 10,8%, frente a un 20,4 del período anterior, si bien la expansión de las devoluciones reduce al 8,8% el crecimiento de la recaudación líquida, situándola en 2.195 millones de euros.

La recaudación líquida por impuestos directos, 1.175 millones de euros, crece un 15,8%, impulsada por los aumentos en Sociedades (29,3%), Patrimonio (15,5%), Sucesiones (27,7%) y Renta de no residentes (66,5%). El IRPF muestra un incremento menor del 7,4%, debido a la entrada en vigor de la nueva tabla de retenciones del trabajo personal vinculada a la reforma del IRPF.

Los impuestos indirectos gestionados directamente han aportado 1000 millones de euros, es decir, apenas

un 1,7% más que en el año anterior. Ello se debe al comportamiento del IVA que comienza a dar signos de debilidad ante la reducción del consumo de los hogares y de otros agentes económicos. Agregando las Tasas y Otros ingresos, y los Ajustes Fiscales con el Estado, la recaudación líquida total asciende a 2.232 millones de euros, un 10,4% más que en el mismo período del 2006, pero sustancialmente inferior al incremento del 20,4% experimentado en ese ejercicio respecto a 2005.

El resultado presupuestario del ejercicio 2007 según la estimación provisional realizada refleja un superávit no financiero de 179,9 millones de euros, siendo el resultado total equilibrado, y el ahorro bruto se elevará a 1.001,7 millones de euros. Este importe supone el 24,31% de los ingresos corrientes y supera el valor de las inversiones del año.

El volumen de deuda pública a final del ejercicio 2007 será de 611,4 millones de euros, cantidad inferior en 30 millones de euros a la del ejercicio anterior. Sobre el PIB estimado para el presente ejercicio, la deuda viva, a finales de 2007, representará en torno al 3,7%.

En definitiva, de acuerdo con las proyecciones señaladas para el contexto nacional e internacional, *se espera que la economía navarra presente una tasa de crecimiento del 3,8% en 2007 y 3,1% en 2008. A su vez, el empleo expresado en número de personas ocupadas a tiempo completo registrará avances del 2,9% este año y del 2,1% en 2008 y los precios continuarán presentado unas tasas de aumento muy similares a las nacionales, es decir, en torno al 3,1%*.

T.07 Recaudación Líquida Gobierno de Navarra

(MILLONES DE EUROS)

	ENERO - AGOSTO		% VARIACIÓN
	2007	2006	
IMPUESTOS DIRECTOS	1.175,1	1.014,9	15,8
I. INDIRECTOS GESTIÓN DIRECTA	1.016,5	999,9	1,7
TOTAL IMPUESTOS GESTIÓN DIRECTA	2.191,5	2.014,8	8,8
AJUSTES CON EL ESTADO	109,3	70,2	55,7
TASAS Y OTROS INGRESOS	22,5	20,0	12,5
TOTAL RECAUDACIÓN	2.323,2	2.104,9	10,4

FUENTE: COYUNTURA ECONÓMICA DE NAVARRA, NÚMERO 66, ABRIL-JUNIO 2007. /GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (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 instrumenta en función de los intereses continentales y no específicamente de los nacionales.

En este sentido conviene, antes de entrar a analizar las grandes cifras de los Presupuestos Generales del Estado para 2008, hacer una serie de consideraciones conceptuales sobre la naturaleza y significado de las cuentas públicas del Estado para poner en contexto las cifras que se han presentado por el Gobierno de la nación.

3.1. PUESTA EN CONTEXTO DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA

Una primera idea que conviene ser destacada para poner en contexto el debate presupuestario, es 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. Cualquier medida electoralista en forma de cheque-regalo a determinados colectivos, especialmente si se consolida en el futuro, va a lastrar peligrosamente las cuentas públicas en un futuro menos optimista y condicionar otras formas de gasto público productivo como la inversión pública.

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 Administraciones Públicas se ha recortado hasta suponer en torno al 22% del gasto total. 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.

En tercer lugar, la escasa transparencia en la presentación de las partidas y cifras que conforman las cuentas públicas de los sucesivos gobiernos nacionales. Durante anteriores administraciones, una de las obsesivas reiteraciones de la oposición fue la acusación de falta de claridad en la presentación de estas cuentas. Sin embargo, tres años después del cambio de gobierno, las cuentas se han vuelto cada vez más crípticas y dificultosas para hacer una comparación no sólo internacional 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 mediante, entre otras, 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 (p.e, la financiación de las actuaciones de SEIPSA), 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.

3.2. ANÁLISIS GENERAL DE LAS CUENTAS DEL ESTADO PARA 2008:

Los PGE08 tienen una serie de elementos que no acaban de coincidir con las necesidades prioritarias que tiene, en estos momentos, la economía española:

3.2.1. FALTA DE CREDIBILIDAD DE LOS ESCENARIOS MACROECONÓMICOS

El cuadro macroeconómico presentado como fundamento de los PGE08 es poco creíble en el momento actual de la coyuntura económica mundial. Plantear un crecimiento del 3,3% para 2008 en la actual situación económica tanto internacional como nacional es algo, cuando menos, osado como ya hemos comentado al caracterizar los escenarios de la economía mundial y española en el epígrafe 2. La reciente crisis de la hipotecas “subprime” en Estado Unidos ha abierto un período económico que podríamos denominar de “incertidumbre” ante el comporta-

miento 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, afectaría a las decisiones de inversión y gasto de los agentes económicos. Por su parte, el barril de crudo Brent, de referencia en Europa, ha alcanzado su record histórico al venderse a más 95 dólares el barril. Este dato pone también en riesgo las previsiones del Gobierno, que prevé un precio medio del barril de 71,9 dólares durante 2008.

T.08 Escenario macroeconómico. Variación en % sobre el mismo periodo del año anterior, salvo indicación en contrario

CONCEPTO	2006	2007	2008
GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL	4,0	3,9	3,4
GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL PRIVADO (A)	3,8	3,4	3,1
GASTO EN CONSUMO FINAL DE LAS AA.PP.	4,8	4,8	4,4
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL	7,0	5,8	4,6
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	6,8	5,8	4,6
BIENES DE EQUIPO	10,4	9,9	7,9
OTROS PRODUCTOS	4,6	2,7	2,6
CONSTRUCCIÓN	6,0	5,1	3,8
VARIACIÓN DE EXISTENCIAS (CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB)	0,1	0,0	0,0
DEMANDA NACIONAL	4,8	4,3	3,7
EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	5,1	5,3	5,0
IMPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	8,3	6,8	6,0
SALDO EXTERIOR (CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB)	-1,2	-0,8	-0,6
PIB	3,9	3,8	3,3
PIB A PRECIOS CORRIENTES: MILES DE MILLONES DE EUROS	981,0	1.051,1	1.121,5
% VARIACIÓN	8,0	7,1	6,7
PRECIOS (% VARIACIÓN)			
DEFLACTOR DEL PIB	4,0	3,2	3,3
COSTES LABORALES, EMPLEO Y PARO (% DE VARIACIÓN)			
REMUNERACIÓN (COSTE LABORAL) POR ASALARIADO	3,0	3,1	3,1
EMPLEO TOTAL (B)	3,2	2,8	2,2
EMPLEO ASALARIADO (B)	3,6	3,1	2,8
EMPLEO: VARIACIÓN EN MILES (B)	571,8	509,9	419,1
PRODUCTIVIDAD POR OCUPADO (B)	0,7	1,0	1,1
COSTE LABORAL UNITARIO	2,3	2,0	1,9
PRO MEMORIA (ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA)			
TASA DE PARO (% DE LA POBLACIÓN ACTIVA) (C)	8,5	8,1	7,9
PARADOS (MILES)	1.837,1	1.802,8	1.809,5
SECTOR EXTERIOR (PORCENTAJE DEL PIB)			
SALDO COMERCIAL (FOB-FOB)	-8,1	-8,4	-8,7
CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN FRENTE RESTO DEL MUNDO	-8,1	-8,0	-8,3

(A) INCLUYE A LOS HOGARES Y A LAS INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO AL SERVICIO DE LOS HOGARES. (B) EMPLEO EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO, SEGÚN LA CONTABILIDAD NACIONAL. (C) DATOS CORRESPONDIENTES A LA NUEVA METODOLOGÍA DE LA EPA.

FUENTE: INE Y MINISTERIO DE ECONOMÍA

Las dos grandes economías de la zona euro, es decir, Alemania y Francia, no acaban de despegar después de importantes procesos de ajuste macroeconómico más avanzado en el primero que en el segundo país. En el caso de Alemania, a pesar de las mejoras en el mercado laboral, la competitividad y un proceso no previsto de relocalización empresarial en territorio nacional muy positivo en los últimos meses, el indicador de confianza empresarial ha sufrido una caída en los últimos meses, por lo que será necesario hacer un seguimiento especial a este país que representa el mayor mercado de exportaciones de España y una fuente clave de la financiación del mercado de capitales español.

Internamente, el motor del crecimiento en los últimos años ha sido la demanda interna y dentro de ella el comportamiento del consumo de los hogares. Los últimos datos macroeconómicos ponen de manifiesto una tendencia acelerada a la reducción del consumo como consecuencia de los crecientes niveles de endeudamiento de las economías familiares, las dificultades cada vez mayores de acceso al crédito como consecuencia de las restricciones bancarias impuestas por la crisis bancaria derivada de las "hipotecas subprime" en Estados Unidos y las constantes elevaciones experimentadas en los tipos de interés en el último año. En 2008, el avance del consumo de los hogares será, como mínimo, tres décimas inferior, lo que hará caer la demanda nacional unas seis décimas, hasta el 3,7%.

Estas son las cifras oficiales, aunque las previsiones de solventes institutos de prospectiva económica auguran una mayor caída vinculada a un crecimiento global de la economía española que no alcanzaría el 2,8% en el ejercicio 2008.

Por su parte, el sector exterior sigue mostrando un comportamiento preocupante ya que las exportaciones a la zona euro vuelven a sufrir recortes después de un período corto de cierta recuperación y la actividad no será tan robusta como hasta ahora por cuanto a la fuerte reducción que se está produciendo en el sector constructor se une el menor avance de la inversión en bienes de equipo. Todo ello síntoma inequívoco de un cambio de ciclo económico que no se toma en consideración en las grandes cifras del Estado.

3.2.2. EL GOBIERNO ESTÁ GASTANDO ANTES DE TIEMPO LOS AHORROS ACUMULADOS EN ÉPOCA DE BONANZA, SEGÚN EL BANCO DE ESPAÑA

Un superávit del 0,3% del PIB en términos de contabilidad nacional (1,15% en términos presupuestarios), como resultado de una previsión de ingresos no financieros de 158.756 millones de euros (incremento de 4,2% sobre la previsión de liquidación del 2007) y una previsión de gastos no financieros de 152.560 millones de euros (incremento del 6,7% sobre 2007) nos parece insuficiente ante un futuro borrascoso que

se vislumbra con los datos macroeconómicos citados. La actual fase de prolongado crecimiento debería correlacionarse con un esfuerzo más vigoroso en la generación de superávits 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 superávits 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. Por ejemplo, la política industrial no ha sido una de las prioridades de la legislatura y tampoco lo va a ser en 2008, año electoral. El gasto asignado a este Ministerio se reduce en un 21% como consecuencia de la reducción de las transferencias al Instituto para la Reestructuración de la Minería de Carbón. Por su parte, la partida destinada a Comercio, Turismo y Pymes experimenta una caída del 4,4% a causa del descenso de las ayudas a las compañías de menor tamaño. El comportamiento del euro frente al dólar que sitúa la cotización de nuestra moneda en máximos históricos (1,491 \$/€) 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 española que la protejan 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. *El Banco Mundial en su informe "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.*

En 2008, la política encargada de cerrar nuestra brecha tecnológica con respecto a las economías industrializadas contará con una partida de 9.339 M€. De ellos, 7.679 M€ se destinarán a la investigación de uso civil, lo que supone un incremento del 17,4%, respecto a 2007. *Lo preocupante de este esfuerzo financiero es el escaso resultado en términos de coste-eficacia de la inversión y de rentabilidad social obtenida a lo largo de la legislatura. Un replanteamiento general de la política de I+D+i, dados los escasos resultados alcanzados en la legislatura, debería ser un elemento de discusión en todo el proceso de debate parlamentario, ya que*

la cuestión en esta política no es tanto cuánto se gasta como con qué objetivos se gasta, haciendo especial hincapié en la “D+i” de Desarrollo e Innovación para hacer nuestra industria más competitiva.

Por último, y especialmente también cabría calificar de “pírrico”, el esfuerzo en políticas sociales desarrollado en la última legislatura. Si tomamos como referencia los dos últimos presupuestos de la Administración financiera comandada por Rato-Montoro, el incremento en gasto social en términos de presupuesto de gasto anual total, apenas supone dos puntos porcentuales. Es decir, hemos pasado de un 48,7-49,5% en función de los criterios de imputación de gasto social aplicado a un 51,8% que recoge el actual presupuesto.

3.2.3. AUMENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS GASTOS ESTRUCTURALES: HIPOTECAS PARA LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA FUTURA

El superávit se alcanzará debido al buen comportamiento de los ingresos (a pesar de que los últimos datos de recaudación de IVA comienzan a mostrar la ralentización del sector inmobiliario) y no tanto por un control del gasto público que está creciendo, en términos reales, de forma relevante, incrementando el peso relativo del Estado y aumentando la presión fiscal global de la economía en su conjunto. Pero lo más grave es que se incorpora un notable incremento de gasto estructural. Es decir, aquél 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 anuncios que cabría calificar de electoralistas y que se están prodigando en los últimos días desde altas instancias del gobierno de la nación, respecto a la generalización de lo que podríamos denominar política de “cheques-regalo” (bebés, vivienda, etc.), además de la elevación de pensiones mínimas, gastos de dependencia, gastos de personal, beneficios fiscales, salario mínimo interprofesional, etc., deben preocupar seriamente a cualquier ciudadano responsable. 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.

Abundando en esta idea, *no podemos olvidar los compromisos a futuro que el Gobierno ha asumido y que conviene recordar en un esquema de presupuestación a medio plazo: Plan de infraestructura penitenciarias, Ley de modernización de la Administración, Plan Estratégico de Infraestructura y Transporte, Ley de Desarrollo Rural, Ley de Dependencia y otros gastos sociales, Plan de reestructuración de la minería, Plan “Ingenio 2010”... Este compromiso de gasto futuro nos situaría en un horquilla de gasto futuro entre 227.607*

M€ a 275.000 M€, es decir entre el 22 y el 25% del Producto Interior Bruto.

3.2.4. REITERACIÓN EN EL USO DE LA INFLACIÓN COMO FÓRMULA RECAUDATORIA INEQUITATIVA

Como ya viene siendo habitual, se produce la indicación de los tramos de la tarifa del IRPF en un 2%. Cualquier persona versada en economía sabe que los impuestos progresivos y los incrementos en los precios originan aumentos recaudatorios que no se corresponden con incrementos reales en la capacidad económica y de pago de los contribuyentes. Este efecto se produce por dos vías: i) por un lado, la inflación reduce el valor de los mínimos exentos, deducciones y desgravaciones de cuantía fija que se aplican en un IRPF para aumentar la progresividad y ajustar la carga tributaria a las circunstancias personales y familiares de los contribuyentes. En este sentido, aunque *se produce una revisión al alza de estos elementos tributarios en un 2%, lamentamos que este ajuste no se haya realizado por el valor de la inflación real experimentada en el último ejercicio*, y ii) la tarifa se establece en términos nominales aplicando, por tramos, tipos impositivos mayores a rentas nominales crecientes. Si el impuesto es progresivo, como ocurre en el IRPF, aumentos puramente nominales en las rentas de los ciudadanos hacen que se deslicen hacia tramos superiores (“progresividad en frío”). La decisión del Gobierno de elevar en un 2% los tramos de la tarifa del IRPF supone quedarse corto, de nuevo, 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. Hablar de reducción de la factura fiscal en la legislatura cuando lo que ha habido es un aumento de la presión fiscal sin precedentes en los últimos años tanto para personas físicas como para sociedades, como veremos gráficamente más adelante, es cuando menos un sarcasmo.

3.2.5. CONSOLIDACIÓN DE UN ESQUEMA DE REPARTO DE INVERSIONES PÚBLICAS REGIONALES INSOLIDARIO

Se consolida un esquema de reparto de las inversiones de capital territorializables ciertamente insolidario, teniendo en cuenta la puesta en aplicación de los nuevos Estatutos de “segunda generación” que implica que, por ejemplo, dos Comunidades, Cataluña y Andalucía, se apropien del 37% de las inversiones territorializables en infraestructuras lo que conlleva, al margen de discusiones sobre metodologías de imputación y distribución territorial de carácter técnico, así como de justificación política-electoral que no llegamos a comprender en gestores públicos, un elemento de ruptura del papel estabilizador de la Administración General del Estado. *Esta fórmula de*

T. 09 Distribución territorial de la inversión real en 2008.
Sector público estatal (Administrativo, Empresarial y Fundacional).

(MILLONES DE EUROS)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Mº FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE	RESTO DE MINISTERIOS	TOTAL	%S/TOTAL REGIONAL
PAÍS VASCO	414,82	82,13	496,95	2,0
CATALUÑA	3.469,25	156,36	3.625,61	14,9
GALICIA	1.726,42	215,88	1.942,31	8,0
ANDALUCÍA	3.854,32	491,09	4.345,41	17,8
PRINCIPADO DE ASTURIAS	915,62	102,62	1.018,25	4,2
CANTABRIA	406,20	28,99	435,19	1,8
LA RIOJA	170,82	17,12	187,94	0,8
REGIÓN DE MURCIA	690,54	130,26	820,80	3,4
COMUNITAT VALENCIANA	2.066,34	279,96	2.346,30	9,6
ARAGÓN	799,05	401,54	1.200,60	4,9
CASTILLA-LA MANCHA	1.130,42	145,40	1.275,81	5,2
CANARIAS	564,30	97,37	661,67	2,7
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	127,29	24,13	151,42	0,6
EXTREMADURA	601,05	78,27	679,32	2,8
ILLES BALEARS	226,76	43,97	270,73	1,1
COMUNIDAD DE MADRID	1.425,88	1.189,81	2.615,69	10,7
CASTILLA Y LEÓN	1.829,16	360,03	2.189,19	9,0
CEUTA	31,90	49,95	81,84	0,3
MELILLA	43,83	15,79	59,62	0,2
TOTAL REGIONALIZABLE	20.493,98	3.910,67	24.404,65	100,0
NO REGIONALIZABLE Y VARIAS REGIONES	2.746,29	4.100,60	6.846,89	
EXTRANJERO	0,00	515,75	515,75	
TOTAL	23.240,27	8.527,01	31.767,28	

Nota: Según los anexos de los Presupuestos, la aplicación del Estatuto de autonomía catalán supone dotar de 4.365 millones en infraestructuras (18,72%). Para ello, se contemplan dotaciones por 3.643 millones, a los que se añadirán "proyectos pendientes de determinar e inicialmente no regionalizados", y los peajes de autopistas, por un importe total de 723 millones de euros.

reparto, además de alimentar una insana pugna política entre Comunidades Autónomas, desbarata una de las funciones básicas que cualquier Estado moderno tiene, desde el punto de vista macroeconómico, como es la redistribución de la riqueza entre territorios.

La inversión de la Administración General del Estado debe estar para compensar 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, 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 españolas y de nuestro país con las centrales de la UE.

Resulta especialmente cómodo para un determinado perfil de gestor político hacer una política social "agresi-

va" con los fondos propios que gestionan a nivel regional promoviendo decisiones populistas ante sus ciudadanos y trasladar la responsabilidad a otras instancias del Estado cuando los servicios públicos básicos como, por ejemplo, el transporte o las carreteras no funcionan adecuadamente. La responsabilidad de las inversiones públicas son, en primera instancia, responsabilidad de gestor próximo del ciudadano, y siempre hay medios para compensar los posibles déficits si hay voluntad para ello ordenando las prioridades de gasto en función de los intereses reales de los ciudadanos y no los electorales del momento. Adicionalmente, existe un reconocimiento expreso, por parte de alguna de las Comunidades Autónomas beneficiarias, de la ausencia de proyectos de inversión en relación al volumen de inversión asignado, lo que puede conducir a una asignación ineficiente de estos recursos tratando, con el fin de no perder esta financiación, de abordar proyectos de inversión de dudosa rentabilidad económica o social. *La Inversión Pública del Estado debe ser dirigida por el Estado con un carácter redistributivo y con un componente de rentabilidad económica y social para el conjunto del Estado, y*

no debe ser objeto de moneda de transacción en un marco desenfocado de debates identitarios y de “déficits históricos”.

3.2.6. AUSENCIA DE SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Respecto a la Seguridad Social, a pesar de su evolución estable que se perfila en 2008, se vislumbran 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 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 superávits 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 entre 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.

Los Presupuestos Generales de Navarra estiman un gasto total para el ejercicio presupuestario 2008 de 4.286,6 millones de euros, con un incremento del 9,87% sobre el Presupuesto Inicial Ajustado de 2007 (PIA2007) (el incremento en 2007 fue del 12,74, del 7,14% en 2006 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 presupuesto de gastos ascienden a 406.040.000€, es decir, un 6,36% más que en el ejercicio 2007. En el proyecto de 2007, los gastos fiscales se elevaron a 381.755.000€ y en el de 2006 a 245.458.000€. Este importante aumento en dos años se debe a un proceso de perfeccionamiento de la metodología de cálculo de los gastos fiscales que permitió en el ejercicio 2007 incorporar conceptos no incluidos hasta entonces, 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.

En cualquier caso, si no tenemos en cuenta los gastos fiscales, *el aumento previsto de gastos totales sería del 10,26%, que casi duplica el crecimiento nominal (6,3%) que se prevé para la economía navarra, por lo que se produce un aumento del peso del sector público en la economía navarra como viene siendo habitual en los últimos años.*

No obstante, y como elemento positivo, se produce una caída en el incremento de los gastos totales (financieros y no financieros) de la administración navarra en términos PIB respecto al ejercicio precedente, lo que supone volver a una senda más razonable de crecimiento del gasto público, una vez salvado el proceso electoral que se desarrolló en este ejercicio.

Pasando a analizar 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 8,86%, poniéndose de manifiesto una fuerte desaceleración respecto a 2007 (13,27%) y recuperando valores similares a 2005 y

T. 10 Presupuestos de gastos año 2008

(EN EUROS)

CONCEPTO	PTO. INICIAL AJUSTADO 2007	PRESUPUESTO 2008	% VAR. 08/07
I GASTOS DE PERSONAL	986.238.688	1.078.600.000	9,37
II GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	427.521.202	493.120.004	15,34
III GASTOS FINANCIEROS	30.505.553	28.678.909	-5,99
IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.497.064.603	1.601.519.948	6,98
SUMA GASTOS CORRIENTES	2.941.330.046	3.201.918.861	8,86
VI INVERSIONES REALES	274.257.209	278.496.649	1,55
VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	664.861.436	724.234.518	8,93
VIII ACTIVOS FINANCIEROS	20.878.856	39.111.061	87,32
IX PASIVOS FINANCIEROS	7.000	42.806.000	---
SUMA GASTOS DE CAPITAL	960.004.50	1.084.648.228	12,98
TOTALES	3.901.334.547	4.286.567.089	9,87

FUENTE: PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA PARA 2008. /GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (2007).

2006. Las previsiones sobre transferencias corrientes para 2008 presentan un incremento del 6,98% frente al 14,95% del ejercicio anterior. Esta significativa reducción de las transferencias corrientes supone asumir 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, los gastos de personal han tenido en este ejercicio un importante incremento respecto al ejercicio anterior. En concreto, *las dotaciones previstas para afrontar los gastos del personal activo al servicio del Gobierno de Navarra, así como las de los pasivos a su cargo, equivalen a 1.078,6 millones de euros, lo que representa el 25,16% del gasto total estimado para el ejercicio, y un aumento del 9,37%, cuando en el ejercicio anterior este incremento fue del 7,62. Este incremento incluye una subida salarial provisional del 2%, las retribuciones complementarias derivadas del Acuerdo Administración y sindicatos sobre condiciones de empleo 2006-2007 y una partida ampliable para la aplicación de acuerdo y del próximo a firmar con efectos en 2008.*

A este respecto, en nuestra opinión resulta *preocupante el gasto derivado del personal de la Administración Foral, por cuanto su cuantía puede considerarse desproporcionada respecto al tamaño de la Comunidad Foral Navarra, con una tendencia a la estabilización de plantillas que confiere una importante rigidez a la gestión del personal al “funcionariar” a sucesivas cohortes de trabajadores de la Administración Pública navarra.*

Por su parte, los gastos corrientes en bienes y servicios tienen un incremento significativo del 15,34% (aunque bastante menor que el 25,84% que arrojó el presupuesto del 2007), y muy por encima del crecimiento del PIB nominal, aumentando su participación en el gasto en términos reales, hasta suponer el 11% del total de gastos de la administración foral.

Por su parte, *los gastos financieros, con una dotación de 28,6 millones de euros, arrojan una reducción apreciable del 5,99% (frente a la reducción del 12,78% del año anterior) como consecuencia de la continuación 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 supone ya sólo el 0,6% 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 abarataarse el coste medio de la 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 y la crisis financiera vinculada a las hipotecas “subprime” pueda condicionar levemente esta tendencia.

Así pues, podemos observar *un incremento más moderado de los gastos corrientes (8,86% frente al 13,27% del año anterior) que se explica fundamentalmente por la moderación en el incremento de los gastos corrientes en bienes y servicios (15,34% frente al 25,84% del ejercicio anterior) y el incremento moderado de las transferencias corrientes en un 6,98%, frente al incremento del 14,95% un año antes.*

En cualquier caso, *los gastos corrientes están aumentando por encima del crecimiento nominal de la economía navarra, por lo que incrementan su participación en el gasto público total, 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, a pesar del mayor esfuerzo en la contención del crecimiento de los gastos corrientes que en el ejercicio anterior, 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.*

Desaparecidos los condicionantes políticos (elecciones autonómicas y locales en 2007) que primaban sobre los económicos en aquel contexto, se debería imponer un horizonte temporal más largo a la política económica de Navarra con el fin de lograr, de forma consensuada, el necesario cambio de modelo fiscal tendente a la consecución de mejoras de competitividad de la Comunidad Foral. Como es sabido, *un aumento constante y no controlado de los gastos corrientes puede acabar afectando a las partidas destinadas a gasto social e inversiones, o bien amenazar el equilibrio presupuestario. Es decir, un cambio de coyuntura como el que se vislumbra en los escenarios económicos apuntados 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 12,98% (11,13% en 2007), con una cuantía de 1.084.648.228€. En particular, los créditos para formación bruta de capital ascienden a 1.002,7 millones de euros, un 6,77% más que lo presupuestado en el año 2007. Si no tenemos en cuenta los gastos fiscales, éstos ascienden a 679,8 millones de euros, es decir, un 6% más que en el año 2007. Estas partidas se destinan a la financiación de las inversiones

propias, que se incrementan en un 1,55% respecto a 2007, y a transferencias de capital que suponen cofinanciación de las realizadas por terceros, con un incremento del 8,93%. Conviene destacar que *estas operaciones han incrementado su participación en el presupuesto de gastos desde aproximadamente el 23% en 2005 al 25,3% en 2008 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, aunque en los dos últimos años se observa una tendencia a la estabilización.*

ingresos fiscales tiene justificación ante la previsible reducción de la actividad económica el próximo ejercicio fiscal, por lo que podemos calificarla de una estimación realista. Año tras año, su peso relativo en el conjunto de los ingresos totales se mantiene en porcentajes similares.

Los impuestos directos van a suponer 2.197,2 millones de euros con un crecimiento respecto a 2007 del 17,44%, representando el 51% de los ingresos totales. Conviene, en cualquier caso, destacar que *el presu-*

T.11 Presupuestos de ingresos año 2008

(EN EUROS)

CONCEPTO	PTO. INICIAL AJUSTADO 2007	PRESUPUESTO 2008	% VAR. 08/07
I IMPUESTOS DIRECTOS	(*)1.870.963.006	(*)2.197.281.006	17,44
II IMPUESTOS INDIRECTOS	1.775.500.000	1.843.046.400	3,80
SUMA INGRESOS FISCALES	3.646.463.006	4.040.327.406	10,80
III TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	68.065.989	91.303.490	34,14
IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	46.851.683	46.349.296	-1,07
V INGRESOS PATRIMONIALES	58.772.097	44.778.391	-23,81
SUMA INGRESOS CORRIENTES	3.820.152.775	4.222.758.583	10,54
VI ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	27.947.810	23.515.190	-15,86
VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	30.120.232	17.757.695	-41,04
VIII ACTIVOS FINANCIEROS	23.113.730	22.535.621	-2,50
IX PASIVOS FINANCIEROS	---	---	---
SUMA INGRESOS DE CAPITAL	81.181.772	63.808.506	-21,40
TOTALES	3.901.334.547	4.286.567.089	9,87

* SE INCLUYEN BENEFICIOS FISCALES POR 381.755.000 EUROS EN 2007 Y 406.040.000 EUROS EN 2008.

FUENTE: PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA PARA 2008. /GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (2007).

Si consideramos el presupuesto desde la participación del ciudadano, *el gasto previsto por habitante navarro para el año 2008 se sitúa en 7.084,98€ (6.573,75 en 2007 y 5.781 euros en 2006), lo que supone un incremento del 7,8% en gasto asignado per cápita, frente a un incremento del 14% el ejercicio anterior, lo que viene a confirmar la moderación en el incremento del gasto público respecto al ejercicio anterior.* 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 4.286.567.089€, con un incremento del 9,87% respecto al PIA07. Por su parte, se prevé un crecimiento de los ingresos fiscales, con relación a los PIA07, del 10,80%, que sin los beneficios fiscales aplicados, es del 11,32%. Los ingresos fiscales tienen una importancia cualitativa y cuantitativa evidente en el grado de cumplimiento del Presupuesto por cuanto suponen el 93,65% del total. La reducción en las tasas de crecimiento de los

gasto de ingresos por impuestos directos ya recoge el coste total que supone la reforma del IRPF y del Impuesto de Sociedades. Por su parte, los impuestos indirectos van a suponer 1.843 millones de euros con un crecimiento del 3,80%, representando el 43% 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 6.006,87€ frente a los 5.501€ estimados en 2007, es decir un incremento del 9%.* El resto de los ingresos para situarnos en equilibrio procederá de las siguientes partidas, medidas en euros por habitante:

PROCEDENTES DE LA COFINANCIACIÓN EUROPEA	45,95
PROCEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	48,17
PROCEDENTES DE TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	150,91
PROCEDENTES DE FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FIN DE LUCRO	0,05
PROCEDENTES DE OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	0,85
PROCEDENTES DE EMPRESAS PÚBLICAS Y OTROS ENTES	10,93
PROCEDENTES DE EXPLOTACIÓN DE PATRIMONIO, VENTAS Y REINTEGRO DE ANTICIPOS Y PRÉSTAMOS	78,10
PROCEDENTES DE INTERESES Y DIVIDENDOS DE EMPRESAS	72,03

Por su parte, los beneficios fiscales suponen una menor aportación por habitante de 671,12€.

Teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas de la economía navarra, *la estimación parece ajustada, por cuanto sitúa el crecimiento de la recaudación por encima del crecimiento previsible del PIB nominal⁴, pero el buen comportamiento recaudatorio del 2007 que va a permitir liquidar el presupuesto con superávit y la mejor posición relativa de la economía navarra en relación a la española en su conjunto para encajar un proceso de deceleración económica permiten mantener estas expectativas a pesar de algunos nubarrones que hemos destacado en el epígrafe de escenarios económicos.* 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 PGN08 recogen una cuantía de 406 millones de euros, frente a los 381,7 millones de 2007, lo que supone un aumento del 6,5%. 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 este sentido, tiene una enorme trascendencia en los PGN08 el denominado *“Presupuesto de Beneficios Fiscales”*. Este presupuesto es la expresión cifrada de la disminución de ingresos tributarios que, presumiblemente, se producirá a lo largo del año como consecuen-

cia de la existencia de incentivos fiscales orientados al logro de determinados objetivos de la política económica y social del Gobierno Foral. Los beneficios fiscales se articulan en cada figura tributaria mediante exenciones, reducciones en las bases imponibles o liquidables, tipos impositivos reducidos, bonificaciones y deducciones en las cuotas íntegras, líquidas o diferenciales de los diversos tributos. El cuadro siguiente recoge las cifras del Presupuesto de Beneficios Fiscales para el año 2008.

En concreto, como elemento destacable, citar que, en materia de vivienda, los beneficios fiscales para los ciudadanos sumarán en 2008 125,8 millones de euros con un incremento del 6,8% 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 del 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 26 millones de euros con un incremento del 46% respecto al ejercicio anterior, 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 105 millones de euros, con un incremento respecto al año anterior del 0,9%.*

Respecto a los saldos, la previsión para 2008 estima *un presupuesto en equilibrio formal, 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 pública⁵.*

⁴ El Gobierno foral ha determinado los gastos e ingresos de la Comunidad en 2008 teniendo en cuenta que el crecimiento económico de Navarra rondará el 3,1%, que los precios subirán en torno al 3,2% y que el empleo generado aumentará en un 2,1%.

⁵ Esta previsión es compatible, a priori, con el objetivo prioritario de la política presupuestaria de obtener, en ejecución, un superávit en las cuentas públicas de en torno al 0,25% del PIB navarro, en cumplimiento de los compromisos adoptados en el seno de la Comisión Coordinadora establecida en el Convenio Económico para el trienio 2008-2010 y vinculados al cumplimiento de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria del Estado español.

T. 12 Cifras del presupuesto de beneficios fiscales para el año 2008

(MILES DE EUROS)

CONCEPTO	IMPORTE	% S/TOTAL
1. IRPF	462.230	30,12%
1.1. MINORACIONES EN BI	78.921	5,14%
1.1.1 EXENCIÓN REINVERSIÓN VDA. HABITUAL	24.083	1,57%
1.1.2 APORTACIONES A SISTEMAS PREV. SOCIAL	51.989	3,39%
1.1.3 COTIZACIONES SEG. SOCIAL EMPLEADA HOGAR	470	0,03%
1.1.4 EXENCIÓN REINVERSIÓN ELEM. AFECTOS	2.379	0,15%
1.2. DEDUCCIONES DE LA CUOTA ÍNTEGRA	383.309	24,98%
1.2.1. POR VIVIENDA HABITUAL	125.821	8,20%
1.2.1.1. POR ALQUILER	5.695	0,37%
1.2.1.2. POR ADQUISICIÓN O REHABILITACIÓN	120.126	7,83%
1.2.2. ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y PROFESIONAL	22.219	1,45%
1.2.2.1. INVERSIONES	20.997	1,37%
1.2.2.2. CREACIÓN DE EMPLEO	1.222	0,08%
1.2.3. OTRAS DEDUCCIONES	221.059	14,40%
1.2.3.1. BIENES DE INTERÉS CULTURAL	3	0,00%
1.2.3.2. DONATIVOS	4.453	0,29%
1.2.3.3. DEDUCCIÓN POR TRABAJO	216.603	14,11%
1.2.4. PENSIONES DE VIUDEDAD	9.951	0,65%
1.2.5. DEDUCCIÓN CUOTAS IAE	4.259	0,28%
2. IMPUESTO PATRIMONIO	58.936	3,84%
3. IMPUESTO SOCIEDADES	222.037	14,47%
3.1. AJUSTES A LA BASE IMPONIBLE	35.308	2,30%
3.1.1 RESERVA ESPECIAL	23.968	1,57%
3.1.2 LIBERTAD DE AMORTIZACIÓN	3.313	-0,22%
3.1.3 EXENCIÓN DE REINVERSIÓN	14.653	0,95%
3.2. TIPOS ESPECIALES	42.323	2,76%
3.3. BONIFICACIONES EN LA CUOTA	8.759	0,57%
3.4. DEDUCCIONES EN LA CUOTA ÍNTEGRA	135.647	8,84%
3.4.1. INVERSIONES. CREACIÓN DE EMPLEO	105.022	6,84%
3.4.2. I+D+I	26.933	1,76%
3.4.3. DEDUCCIÓN IAE	3.140	0,20%
3.4.4. DEDUCCIÓN PLAN PREVER	552	0,04%
4. IMPUESTO RENTA NO RESID.	3.084	0,20%
5. IMPUESTO SUC. Y DONACIÓN	6.588	0,43%
6. IMPUESTOS INDIRECTOS	752.875	49,06%
7. IVA	708.483	46,16%
7.1. EXENCIONES	211.128	13,75%
7.2. TIPO SÚPER REDUCIDO	102.022	6,65%
7.3. TIPO REDUCIDO	395.333	25,76%
8. I TP Y AJD	14.237	0,93%
9. IMPUESTOS ESPECIALES	53.967	3,51%
9.1. ALCOHOL Y CERVEZA	1.410	0,09%
9.2. TRANSPORTE	9.645	0,63%
9.3. HIDROCARBUROS	41.463	2,70%
9.4. ELECTRICIDAD	1.449	0,09%
10. I S/PRIMAS DE SEGURO	5.177	0,34%
11. IMPUESTOS INDIRECTOS	781.864	50,94%
12. TOTAL BENEFICIOS FISCALES	1.534.739	100%

FUENTE: PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA PARA 2008. /GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (2007).

Desde el punto de vista de la financiación, destaca el crecimiento del ahorro corriente. Para 2008, la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes es mayor que la de los gastos corrientes, un 10,54%, frente a un 8,86%, de modo que el ahorro bruto crece un 16,16%, con respecto al año 2007, situándose en 1.020,8 millones de euros, cifra que representa un 24,71% de los ingresos corrientes previstos. Este dato es un indicativo de la capacidad de la Administración Foral para la financiación de las inversiones. Si del ahorro bruto se descuentan los gastos en pasivos financieros, se obtiene un ahorro neto de 978 millones de euros, lo que supone una mejora sobre el año anterior de 99,2 millones de euros.

En estas condiciones, la capacidad de autofinanciar inversiones se eleva hasta el 105,92%, desde el 99,76% del año 2007, al tener en cuenta no sólo el ahorro bruto, sino también los ingresos de capital no financieros previstos para el año 2008 a la hora de asumir los gastos de capital, y ello, a pesar de la reducción de las transferencias de capital procedentes de la Unión Europea. Además, el nivel de ahorro bruto alcanzado permite obtener un saldo no financiero positivo de 59,4 millones de euros, frente al saldo del año 2007 que era deficitario en 2,2 millones de euros.

Un solo pero: este resultado es consecuencia del buen comportamiento recaudatorio esperado de los ingresos fiscales en 2008 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 2008 y los gastos financieros (servicio de la deuda) apenas suponen el 0,6% de los PGN08.

En definitiva, el Proyecto de PGN08 asume, al igual que en los últimos años, un presupuesto equilibrado o ligeramente superavitario, en términos de liquidación, lo que conviene consolidar en ejercicios sucesivos, por cuanto el endeudamiento público acaba generando, a medio plazo, una importante carga financiera que termina por poner en riesgo la capacidad presupuestaria para atender el gasto social y la inversión, situación no deseable cuya única solución acaba pasando por el incremento de la presión fiscal sobre los contribuyentes.

En relación a la distribución del gasto por departamentos, se ofrecen a continuación dos cuadros que recogen la distribución del gasto de los mismos como porcentaje sobre el total de gastos presupuestados y como tasa de variación respecto al ejercicio anterior⁶.

Lo más relevante de esta información se resume en que los gastos correspondientes a los Departamentos de Educación, Sanidad y Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, absorben aproximadamente el 42,5% del total de recursos y que Salud, en concreto, muestra un crecimiento constante en los últimos años que es necesario controlar para lograr cierta estabilidad en los patrones de presupuestación a medio plazo.

T.13 Evolución de los gastos por departamento en el Gobierno de Navarra (2007/2008)

GASTOS POR DEPARTAMENTO	PRESUPUESTOS 2007	%	PRESUPUESTOS 2008	%
PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR	236.155.142,00	6,05	277.469.868,00	6,47
ECONOMÍA Y HACIENDA	707.571.472,00	18,14	778.749.999,00	18,17
ADMINISTRACIÓN LOCAL	264.756.602,00	6,79	271.700.000,00	6,34
VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	271.225.101,00	6,95	249.005.500,00	5,81
EDUCACIÓN	559.861.799,00	14,35	626.240.000,00	14,61
SALUD	807.269.452,00	20,69	865.233.006,00	20,18
OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	143.099.299,00	3,67	154.900.000,00	3,61
DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE	138.370.607,00	3,55	194.600.000,00	4,54
INNOVACIÓN, EMPRESA Y EMPLEO	370.969.276,00	9,51	411.574.400,00	9,60
ASUNTOS SOCIALES, FAMILIA, JUVENTUD Y DEPORTE	303.031.743,00	7,77	332.233.241,00	7,75
CULTURA Y TURISMO-INSTITUC. PRÍNCIPE VIANA	82.554.103,00	2,12	87.703.500,00	2,05
RELACIONES INSTITUCIONALES Y PORTAVOZ DEL GOBIERNO	0,00	0,00	18.947.937,00	0,44
CONSEJO DE NAVARRA	589.417,00	0,02	589.415,00	0,01
CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA	610.620,00	0,02	669.750,00	0,02
PARLAMENTO DE NAVARRA	15.268.914,00	0,39	16.950.473,00	0,40
TOTAL	3.901.333.547,00	100,00	4.286.567.089,00	100,00

FUENTE: INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE PGN 2008/CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE NAVARRA 2007.

⁶ Conviene destacar, al analizar los cuadros comparativos, que algunas variaciones porcentuales en la distribución de los gastos por Departamentos son consecuencia de los cambios organizativos introducidos por el nuevo organigrama del Gobierno foral surgido tras las elecciones y que han determinado un trasvase de competencias de unas instituciones a otras, por lo que varían las partidas presupuestarias asignadas.

T.14 Evolución de los gastos por departamento en el Gobierno de Navarra (2007/2008) (II)

GASTOS POR DEPARTAMENTO	PRESUPUESTOS 2007	PROYECTO 2008	DIFERENCIA	%
PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR	236.155.142,00	277.469.868,00	41.314.726,00	17,49
ECONOMÍA Y HACIENDA	707.571.472,00	778.749.999,00	71.178.527,00	10,06
ADMINISTRACIÓN LOCAL	264.756.602,00	271.700.000,00	6.943.398,00	2,62
VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	271.225.101,00	249.005.500,00	22.219.601,00	-8,19
EDUCACIÓN	559.861.700,00	626.240.000,00	66.378.201,00	11,86
SALUD	807.269.452,00	865.233.006,00	57.963.554,00	7,18
OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	143.099.299,00	154.900.000,00	11.800.701,00	8,25
DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE	138.370.607,00	194.600.000,00	56.229.393,00	40,64
INNOVACIÓN, EMPRESA Y EMPLEO	370.969.276,00	411.574.400,00	40.605.124,00	10,95
ASUNTOS SOCIALES, FAMILIA, JUVENTUD Y DEPORTE	303.031.743,00	332.233.241,00	29.201.498,00	9,64
CULTURA Y TURISMO-INSTITUCIÓN PRÍNCIPE DE VIANA	82.554.103,00	87.703.500,00	5.149.397,00	6,24
RELACIONES INSTITUCIONALES Y PORTAVOZ DEL GOBIERNO	0,00	18.947.937,00	18.947.937,00	100,00
CONSEJO DE NAVARRA	589.417,00	589.415,00	-2,00	0,00
PARLAMENTO DE NAVARRA	15.268.914,00	16.950.473,00	1.681.559,00	11,01
CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA	610.620,00	669.750,00	59.130,00	9,68
TOTAL	3.901.333.547,00	4.286.567.089,00	385.233.542,00	9,87

FUENTE: INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE PGN 2008/CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE NAVARRA 2007.

5.1. OPERACIONES CORRIENTES. COMENTARIO

En relación a los *Gastos de Personal (capítulo I)* se ha presupuestado una cuantía de 1.078.600€. 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 2007 (PIA07) es del 9,37%, superior al 7,62% de 2007 y 6,11% del ejercicio 2006, y superior también al incremento que experimentan los gastos de personal en los PGE 2008. El peso específico de los gastos de personal en relación a los totales previstos para 2008 será del 25,16%, prácticamente igual al 25,28% del ejercicio anterior y menor que el 26,48% del año 2006, 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 2008 donde se recoge una *dotación crediticia de todas las plazas de plantilla, una presupuestación de los créditos necesarios para afrontar el mayor gasto de personal derivado del Pacto para la mejora de la calidad en la enseñanza pública en Navarra 2007-2011 y el reconocimiento de los créditos específicos para los gastos de personal destinados a reducir las listas de espera en atención sanitaria*. Todas estas circunstancias además de las modificaciones de las estructuras organizativas derivadas del nuevo gobierno, de la modificación de la Ley Foral 10/2003 y 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 justifi-

can, en opinión del Gobierno navarro, el aumento de los créditos destinados a los gastos de personal en 92.361.312€ sobre el PIA07.

Nos parece destacable el esfuerzo retributivo ligado 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 15.000.000€, que frente a los 4.411.000€ previstos para 2007, explican un 1,07 del incremento de este capítulo.
- Atención a las obligaciones derivadas del Pacto para la mejora de la calidad en la enseñanza pública en Navarra en el período 2007-2011 con 25.000.000€, lo que explica un 2,53% del incremento de este capítulo, y
- La creación de 107 nuevas plazas básicas en el Departamento de Educación y de 243 en el de Salud, por transformación de plazas con carácter temporal en plazas de plantilla.

Asimismo, se incluye una subida provisional del 2%, 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, desde 1991 son dos los departamentos que disponen de más recursos de personal: *Salud y Educación*. Entre ambos concentran 770 millones de euros, es decir, el 71,38% 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,

⁷ Policy Briefing nº001. Un comentario crítico a los Presupuestos Generales de Navarra 2005. Institución Futuro.

mayoritariamente, a través de los propios medios personales y materiales. Ya comentábamos en documentos anteriores⁷ 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 servicio 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 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 importantes 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 16,25% 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 y de las pensiones de los beneficiarios acogidos por el sistema provisional del Montepío General. Por su parte, los departamentos de

Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte y de Economía y Hacienda representan el 2,98% y el 2,42%. 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 de la Agencia Navarra de Dependencia.

En relación a los *gastos corrientes en bienes y servicios (Capítulo II)*, la dotación económica es de 493.120.004€, lo que representa el 11,50% del presupuesto de gastos del ejercicio (9,77% en 2007). Respecto a la dotación inicial para el ejercicio 2007, ésta experimenta un incremento importante del 15,34% y preocupante si consideramos que en 2007 en relación al PIA06 el incremento fue del 25,84%. No obstante, este incremento se explica a partir de una serie de actuaciones estratégicas vinculadas al cumplimiento programático del Gobierno de Navarra y que, por sí solas, explican el 47,58% de la subida en estos gastos. Estos son:

- El canon de la autovía A-12 Pamplona-Logroño cuyo pago se inicia en 2007, con un incremento de 11.382.734€.
- Contratos de gestión de los centros de atención social, con una subida de 16.730.026€.
- Transporte escolar, que se incrementa en 1.855.224€, o
- Gastos de Migración, con un aumento de 1.250.000€.

Son los departamentos de Salud y Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, donde se concentra el 56,89% del gasto de este capítulo, representando sólo el Departamento de Salud el 40,25% del capítulo. El Departamento de Asuntos Sociales se erige como el segundo en importancia, desbancando a Educación, debido a la amplitud de competencias que asume en el nuevo Gobierno, vinculadas muchas de ellas a la realización de este tipo de gastos. En concreto, asume el 16,65% del total, es decir, 82.088.020€. La mayor parte de este gasto se concentra en los contratos de gestión de los centros de atención social⁸. Por su parte, Educación asume el 8,36% del total (41.213.178€). Con respecto a 2007, experimenta un incremento de un 14,15%, concentrándose la mayor parte de este gasto en la función de mantenimiento y funcionamiento de los centros escolares y los gastos de transporte de 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 370.412.285 €, es decir, el 75,12% del total del capítulo.

⁸ La entrada en vigor de la Ley foral 6/2006, de Contratos Públicos ha determinado que la gestión de los centros públicos, que anteriormente se consideraban como concierto y estaba presupuestada en el capítulo de transferencias corrientes, pasa a presupuestarse en el capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios.

lo, lo que supone un ligero incremento en su participación de 0,7 puntos (74,55%). Este apartado experimenta un incremento con respecto al ejercicio anterior, por importe de 43.224.514€ (13,21%). En este ejercicio, son especialmente llamativos los incrementos experimentados en:

■ Los trabajos realizados por otras empresas que aumentan en 24.676.087€, lo que supone un incremento de un 17,09% con respecto al PIA07. En este apartado se ubican los servicios informáticos, los estudios y trabajos técnicos, los servicios de limpieza y aseo la gestión de centros tanto de personas con discapacidad como de tercera edad y enfermos mentales, 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. Este dato *parece confirmar una tendencia marcada a la externalización de la provisión pública de ciertos bienes y servicios que ya se venía vislumbrando en ejercicios anteriores.*

■ El incremento de gastos diversos con un crecimiento del 14,34% respecto al año anterior (▲ 28,43% en 2007 respecto al 2006), con un crecimiento de los gastos de publicidad y propaganda del 35,29% frente al 34,65% del ejercicio anterior.

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€. Para 2008, el importe presupuestado se establece en 34.437.740€, lo que representa un incremento respecto al PIA07 del 8%, lo que en valores absolutos significa 2.550.544€. Por lo tanto, *en dos años los gastos en farmacia se han incrementado en torno a 6 millones de euros, es decir un incremento de un 20%, lo cual lanza una señal de alerta sobre la necesidad de control de este gasto.* 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 28.678.909€, lo que representa un 0,67% del volumen global del presupuesto para el año 2008 (0,78 en 2007, 1,04% en 2006 y 1,5% en 2005), siendo competencia del

Departamento de Economía y Hacienda en su totalidad.

■ En referencia a ejercicios anteriores, el importe de este capítulo tiene un comportamiento tanto cualitativo como cuantitativo excelente para la coyuntura actual derivado de la política de saneamiento financiero seguido por el Gobierno de Navarra en los últimos años. Si comparamos este capítulo económico con ejercicios anteriores observamos una reducción del 5,99% en 2008, por un importe de 1.826.644€ y es consecuencia básicamente de una reducción de los créditos destinado a los intereses de la Deuda de Navarra en 1.909.557€, mientras que los destinados a otros gastos financieros aumenta en 151.065€. El importe del capítulo se venía reduciendo de forma significativa en ejercicios anteriores. En concreto, en un 12,78% en 2007 (26,35% en 2006), por importe de 4.478.305 €.

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 2008 asciende a 1.601.519,948€ (1.553.261.980€ en 2007), con un participación del 37,36% en el total de gastos presupuestados (39,81% en 2007). Respecto al PIA07, experimenta un incremento del 6,98% (14,95% en 2007), lo que en cifras absolutas supone unos 104.455.345 millones de euros, significativamente menor que el crecimiento experimentado en 2007 respecto al PIA06. Este *crecimiento* se debe principalmente al aumento de:

• TRANSFERENCIAS A FAMILIAR Y PARTICULARES	20.128.650€
• APORTACIÓN AL ESTADO (PROVISIONAL)	29.755.109€
• TRANSFERENCIAS A CORPORACIONES LOCALES	26.356.783€
• INSTITUCIONES SIN FIN DE LUCRO	15.988.985€

En consecuencia, *se constata una reducción de la participación de este capítulo en el gasto total como consecuencia de la reducción a la mitad del crecimiento de esta partida respecto al ejercicio anterior. Los crecimientos, siendo moderados, se encuentran bastantes repartidos en cuanto a subconceptos de gasto.*

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 2007 del 11,81% (8,96% en 2007), a otras empresas privadas, a instituciones privadas sin ánimo de lucro, a familias y particulares...). Entre ellos merecen un comentario especial:

■ Las transferencias a la Administración del Estado por la aportación derivada del Convenio Económico vigente con una aportación de 596.000.000€, lo que supone un aumento de 30

millones de euros respecto al ejercicio anterior. Este concepto supone el 37,21% del total de transferencias corrientes previstas en este capítulo.

■ Las transferencias a familias y particulares, cuya dotación asciende a 347.344.278€, un 21,69% del importe total del capítulo, y que experimenta un incremento del 6,15% respecto al PIA07, mucho más moderado que el crecimiento del 31,73% que experimentó en 2007 respecto al PIA06. Dentro de este concepto las ayudas a familias y particulares suponen 338.511.202€. El Departamento de Salud gestiona a través de múltiples programas esta ayudas, en concreto el 54,28% de las mismas, destacando por su importancia cualitativa y cuantitativa las correspondientes a prestaciones farmacéuticas con una dotación de 172 millones de euros. 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.

Por su parte, el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte gestiona 136.635.544€ en ayudas, es decir, el 40,36 del concepto ayudas a familia y particulares. En concreto, se destinan a gastos sociales para aportaciones a sistemas de previsión social, ayudas para la atención de servicios personales en domicilios, pensiones no contributivas, entre otras actuaciones.

■ Las Transferencias corrientes a Corporaciones Locales, cuya dotación asciende en 2008 a 249.516.348€, que representa el 15,58% del gasto comprometido en el capítulo. 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 éstas últimas, destaca el “Fondo de Transferencia corrientes”, que supone 176.467.417€ y que equivale al 70,72% del total de esta partida. El resto (73.048.931€) tiene un destino concreto al que deberán aplicarlo las entidades locales receptoras de las mismas. *Señalar que en este ejercicio crece en términos relativos el volumen de transferencias finalistas, por lo que puede producirse una cierta tendencia al dirigismo de la política municipal por parte de las autoridades forales, que iría en contra del principio constitucional de autonomía municipal.*

Respecto al ejercicio anterior, el conjunto de transferencias a Corporaciones Locales han aumentado un

11,81%. Además de la partida ya señalada del Fondo de transferencias corrientes a la Administración Local Navarra, las más importantes por su cuantía son:

• TRANSFERENCIAS CORRIENTES PARA FINANCIAR MONTEPIÓS MUNICIPALES	12.034.510€
• FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE MUNICIPAL	10.900.000€
• CONVENIO CON AYUNTAMIENTOS PARA LA ESCOLARIZACIÓN 0-3AÑOS	9.350.000€
• APORTACIÓN AL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LA COMARCA DE PAMPLONA PARA CUBRIR SU DÉFICIT	4.690.767€
• SUBVENCIONES PARA CONTRATACIONES EFECTUADAS POR ENTIDADES LOCALES PARA OBRAS DE INTERÉS SOCIAL	3.155.400€
• FINANCIACIÓN DE ESCUELAS MUNICIPALES DE MÚSICA	2.050.000€
• DISTRIBUCIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES DE LA PARTICIPACIÓN EN INGRESOS DE LAS TASAS DE TELEFÓNICA	2.192.149€
• BONIFICACIÓN DE INTERESES DE PRÉSTAMOS DE LAS ENTIDADES LOCALES	1.600.000€
• ACTUACIONES DERIVADAS DEL CONVENIO CON EL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES PARA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES	1.400.000€
• SUBVENCIÓN PARA EL FUNCIONAMIENTO DE CONCENTRACIONES ESCOLARES Y EDIFICIOS MUNICIPALES	1.496.585€
• COMPENSACIÓN A ENTES LOCALES POR BONIFICACIONES EN TRIBUTOS LOCALES	1.225.000€ ⁹

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

■ Por su parte, las transferencias a Instituciones sin fines de lucro constituye el cuarto concepto en orden de importancia dentro de este capítulo con una asignación de 215.904.382€, un 8% superior a la cifra del ejercicio anterior. *Los principales beneficiarios de las mismas son los centros de enseñanza no universitaria y, en particular, la enseñanza privada derivada del sistema de conciertos establecidos con los diferentes centros educativos con una dotación de 112 millones de euros.*

■ Las empresas privadas van a recibir como transferencia 90.038.882€, con un aumento del 6,72% respecto al año anterior. Este importe se distribuye fundamentalmente a programas vinculados a la competitividad, internacionalización de la empresa navarra, formación y capacitación profesional, así como a empresas agrícolas y ganaderas, mantenimiento del servicio de transporte de viajeros, iniciativas de reestructuración de cooperativas, etc.

⁹ Existen otras transferencias presupuestadas de cuantía inferior a 1 millón de euros. Para su consideración remitimos a la página 12 de la Memoria de Presentación de los PGN08.

T.15 Transferencias corrientes por departamentos

DEPARTAMENTO	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
	PRESUPUESTO AJUSTADO 2007	PRESUPUESTO 2008
0. PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR	12.131.085	12.432.610
1. ECONOMÍA Y HACIENDA	--	--
2. ADMINISTRACIÓN LOCAL	173.957.360	195.339.617
3. VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	--	--
4. EDUCACIÓN	13.151.954	13.780.274
5. SALUD	1.905.777	2.015.017
6. OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	4.386.387	4.690.767
7. DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE	532.000	562.000
8. INNOVACIÓN, EMPRESA Y EMPLEO	3.325.400	3.293.400
9. ASUNTOS SOCIALES, FAMILIA, JUVENTUD Y DEPORTE	12.094.422	13.510.361
A. CULTURA Y TURISMO-INSTITUCIÓN PRÍNCIPE DE VIANA	1.674.800	2.332.302
B. RELACIONES INSTITUCIONALES Y PORTAVOZ DEL GOBIERNO	--	1.560.000
TOTALES	223.159.565	249.516.348

FUENTE: PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA PARA 2008. /GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (2007).

5.2. OPERACIONES DE CAPITAL. COMENTARIO

En cuanto a las operaciones de capital, se produce un incremento mínimo respecto al año anterior, del orden de 4.239.440€, es decir un 1,08%, debido a la subida en todos los conceptos, en especial el de edificios y otras construcciones que lo hace en 11.216.815€, pero que tiene su contrapartida en la disminución que por 13.193.215€ se produce en el concepto de obras públicas, y más concretamente en carreteras, caminos y puentes con un decremento de 11.722.328€.

Estas diferencias corresponden, por conceptos económicos más relevantes, a los siguientes:

- “Edificios y otras construcciones” con un incremento de 11.216.815€ destinados a la creación de infraestructuras administrativas diversas, obras en el Palacio de Navarra y construcción de nuevos centros escolares y obras de adaptación en los mismos.
- “Inmovilizado material” que se incrementa en 2.878.309€ (▲ 159,84%) y que se corresponde básicamente por el Plan de gratuidad de libros de texto escolares.
- “Inmovilizado inmaterial”, que aumenta en 4.308.549€ y se explica fundamentalmente por la inversiones realizadas por el departamento de Presidencia, Justicia e Interior y el de Obras Públicas

Por su parte, las transferencias de capital también experimentan un incremento del 8,93% respecto al

año anterior (15,10 en 2007), lo que supone 59.373.082€ más que el año anterior y esto es debido fundamentalmente al aumento de las transferencias a familias y particulares (16,7 millones de euros), a otras empresas públicas (13,9 millones de euros) y a Corporaciones Locales (11 millones de euros).

Las *inversiones públicas reales (Capítulo VI)* que prevé directamente realizar el Gobierno de Navarra durante el ejercicio 2008 ascienden a 278.496.649€, lo que supone un 6,50% del gasto total previsto en los PGN08. Como hemos comentado, se produce un incremento respecto al año anterior del 1,08%.

Son los Departamentos de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (27,07% del capítulo), Salud (14,64%) y Economía y Hacienda (12,20%), 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 las inversiones gestionadas por los restantes departamentos, con un aumento significativo de la inversión relativa en el Departamento de Salud.

Por actuaciones inversoras, destacamos las siguientes:

- “Edificios y otras construcciones” con un importe de 100 millones de euros, representa el 35,92% del capítulo. De ellos, el 62,98%, se materializa en tres departamentos: Salud con 24,5 millones de euros, destinados a Obras en Atención Primaria, remodelación del Hospital de Navarra y ambulatorios de Asistencia Especializada; Economía y Hacienda

para ampliación de edificios, y Cultura y Turismo para la Biblioteca y Filmoteca de Navarra y creación y adecuación de Museos.

■ “Carreteras, Caminos y Puentes” con una dotación de 44,7 millones de euros, que representa el 16,06% del capítulo, que se destinan, mayoritariamente, a la Conservación, explotación y seguridad vial (33,5 millones) y Ampliación de la red viaria (5,1 millones de euros).

■ “Inmovilizado inmaterial” con un volumen de 35 millones de euros, lo que supone el 12,55% del total de capítulo. En este concepto, cuatro son los departamentos que se apropian del 75% de la dotación: Presidencia, Justicia e Interior, con programas para la Policía Foral y Justicia; Economía y Hacienda, para el Plan de modernización, gestión y proyectos, y el desarrollo del sistema integrado de informática tributaria; Obras Públicas, con programas de elaboración y actualización cartográfica, así como estudios y proyectos técnicos; y el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, con estudios y proyectos de calidad ambiental y planes de gestión de lugares de importancia ambiental y ordenación de montes.

■ “Mobiliario y Enseres” con una dotación de 23,5 millones de euros, lo que representa el 8,45% del capítulo. En este epígrafe, Salud se apropia del 51,4% del total para equipos médicos y otro mobiliario especial.

El otro gran capítulo de las operaciones de capital,

las *Transferencias de capital (capítulo VII)* presenta una asignación que asciende a 724.234.518 €, lo que representa el 16,90% del gasto total previsto en los PGN08, y un crecimiento del 8,93% sobre el ejercicio anterior (▲ 15,10% en 2007). 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 88,96% del capítulo: Innovación, Empresa y Empleo (40,47%); Vivienda y Ordenación del Territorio (27,95%); Desarrollo Rural y Medio Ambiente (11,14%) y Administración Local (9,40%).

Clasificadas por orden de importancia cuantitativa, el primer bloque de transferencias se refiere a “empresas privadas” con una cuantía de 339 millones de euros, lo que supone el 47% del capítulo. La mayor parte (207 millones) se destina a actuaciones gestionadas a través del Departamento de Innovación, Empresa y Empleo dentro de las políticas de I+D+i. En

T.16 Transferencias de capital por departamentos

DEPARTAMENTO	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	
	PRESUPUESTO AJUSTADO 2007	PRESUPUESTO 2008
0. PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR	1.464.100	1.514.156
1. ECONOMÍA Y HACIENDA	--	--
2. ADMINISTRACIÓN LOCAL	70.061.719	67.855.761
3. VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	2.000.000	2.000.000
4. EDUCACIÓN	6.392.537	18.180.000
5. SALUD	935.277	969.159
6. OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	2.909.000	14.246.972
7. DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE	11.617.300	10.063.800
8. INNOVACIÓN, EMPRESA Y EMPLEO	1.390.717	1.811.000
9. ASUNTOS SOCIALES, FAMILIA, JUVENTUD Y DEPORTE	17.628.569	10.608.790
A. CULTURA Y TURISMO-INSTITUCIÓN PRÍNCIPE DE VIANA	10.589.100	8.732.895
B. RELACIONES INSTITUCIONALES Y PORTAVOZ DEL GOBIERNO	--	--
TOTALES	124.988.319	135.982.533

FUENTE: PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA PARA 2008. /GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (2007).

segundo lugar, aparecen las transferencias de capital a “familias y particulares” con 205 millones de euros destinadas básicamente a actuaciones e inversiones en vivienda habitual o bioclimatismo en vivienda. En tercer lugar, situamos las transferencias de capital a “Corporaciones Locales”.

Merece la pena detenerse brevemente en el análisis de las transferencias de capital a las Corporaciones Locales teniendo en cuenta la función de vertebración institucional y territorial que cumplen en la Comunidad Foral y la asunción de competencias de toda índole, muchas de ellas impropias y exorbitantes respecto a su normativa básica reguladora. Con una dotación presupuestaria de 135.982.533€, representan el 18,78% del total de las transferencias de capital previstas para 2008 y un incremento del 18,52% respecto al presupuesto inicial de 2007.

Todas las transferencias de capital a Corporaciones Locales 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 12/2004 por la que se establece la cuantía y la fórmula

- 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, y
- Como cuantía importante, las transferencias al Ayuntamiento de Pamplona para la construcción de la nueva estación de autobuses por valor de 13,5 millones de euros.

Recogemos a continuación un resumen de las transferencias de capital a corporaciones locales, según el departamento que las gestiona, comparándolas con las del PIA07.

Asimismo, ofrecemos un resumen de las transferencias tanto corrientes como de capital a Corporaciones Locales 2008-2007, a modo de resumen:

Los capítulos VIII (Activos Financieros) y IX (Pasivos Financieros) son marginales. En el caso de los Activos Financieros, la previsión de gastos asciende a 39.111.061€, lo que equivale al 0,914% del gasto estimado para 2008. Respecto a 2007, ha experimentado

T.17 Resumen de las transferencias corrientes y de capital a las corporaciones locales 2008-2007

	PRESUPUESTO AJUSTADO 2007	PRESUPUESTO 2008	% VARIACIÓN 2008/2007
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	223.159.565	249.516.348	11,81
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	124.988.319	135.982.533	8,80
TOTALES	348.147.884	385.498.881	10,73

de reparto del fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008 dentro del Plan de Infraestructuras Locales para dicho período, representado un 40,27% del total de transferencias de capital. El resto de las transferencias de capital suponen 81,2 millones de euros, que se destinan, entre otros menesteres, a:

- Construcción de nuevos centros escolares y obras de adaptación.
- Convenios para escolarización de 0-3 años.
- Realización de instalaciones deportivas de entidades locales.
- Plan forestal.
- Creación, mejora y equipamiento de espacios públicos.
- Inversiones en tercera edad.

un aumento considerable del 87,32% frente a una disminución en 2007 del 38,22%. Este aumento se debe a la adquisición de acciones del sector público, dirigidas de forma mayoritaria hacia la sociedad pública “Canal de Navarra, S.A.”, que experimenta un incremento de 19,6 millones de euros.

En relación a los pasivos financieros, se prevé un gasto de 42.806.000€, lo que supone un incremento de casi el 100% respecto a 2007. Este incremento se debe a la dotación de una partida “Crédito Global. Art. 42. Ley foral/2007” a la que se la ha asignado una cuantía de 42,8 millones de euros¹⁰.

¹⁰ La Ley 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, establece en su artículo 42 que, con carácter excepcional, para hacer frente a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional, que no hubieran podido preverse en los presupuestos, podrá dotarse un crédito global por cuantía no superior al 1% del importe total del estado de gastos. Se trata de una partida de naturaleza ampliable que se constituye como un Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria, de manera que la utilización del crédito deberá ser autorizada por el Gobierno de Navarra.

La estimación del conjunto de ingresos recogida en los PGN08 se sitúa en 4.286.567.089 €, lo que supone un aumento respecto al presupuesto anterior del 9,87% (▲ 12,74% en 2007), es decir, 385,2 millones de euros adicionales. Como ya comentábamos, la situación económica y los buenos resultados recaudatorios esperados para 2007 hacen que esta previsión no sea descabellada a pesar de la reducción estimada en el crecimiento en las previsiones para 2008 del Gobierno de Navarra.

Los recursos más importantes son:

- Los ingresos tributarios con un valor presupuestado de 4.040.327.406€ constituidos por los capítulos I y II (impuestos directos e indirectos) y que representan el 94,26% del importe total de ingresos del ejercicio. El importe de “Beneficios Fiscales” asciende a 406.040.000€.

- Los ingresos no tributarios representan el 5,74% del importe total de ingresos, destacando por su cuantía las tasas, precios públicos y otros ingresos, así como las transferencias corrientes, reduciéndose, respecto a 2007, la importancia de los ingresos patrimoniales en el presupuesto de ingresos.

6.1. INGRESOS CORRIENTES. COMENTARIO

El *capítulo I* recoge los *impuestos directos*. Los ingresos estimados en este capítulo son 2.197.281.006€, cifra que representa un 51,26% (47,9% en 2007) del total de los ingresos del PGN08 y un 54,38% sobre el conjunto de los ingresos tributarios, que ascienden a 4.040.327.406€. La previsión conjunta de este capítulo supone un incremento del 17,44% con relación al PIA07, es decir 326.318.000 €. Sin tener en cuenta los beneficios fiscales de ambos ejercicios y los conceptos ajustados de 2007, el incremento es de 20,28%, por un importe de 302 millones de euros. 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 importante 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 1.353.173.000€, es decir un incremento del 14,73% con respecto al PGN07. El incremento previsto para 2007 ha sido del 9,38%, teniendo en cuenta los efectos de la reforma tributaria implementado en ese ejercicio¹¹. La parte de beneficios fiscales de este impuesto es de 241.175.000€, frente 215.726.000€ del año 2007 y los ingresos previstos por este impuesto representan el 61,58 de los impuestos directos.

2. El impuesto de Sociedades recoge unas previsiones recaudatorias de 731.934.000€, lo que supone un incremento de un 21,15% con respecto al PIA07, por un importe de 127.777.000€. La parte de beneficios fiscales que afecta a este impuesto se eleva a casi 165 millones de euros. Dentro de los ingresos por impuestos directos, el de sociedades representa el 33,31%.

Por lo que se refiere a las modificaciones normativas, que se revisan en otro apartado de este documento, 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 navarras no es un excepción, 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 nuestro Impuesto de Sociedades a las nuevas perspectivas.* Entre las actuaciones que deberían considerarse y que no se han teni-

¹¹ Respecto a las modificaciones más importantes incorporadas en 2007 por las Leyes Forales 13/2006, de 11 de diciembre y la Ley Foral 18/2006, de 27 de diciembre, se recomienda ver el apartado de Política Tributaria en Navarra de este documento.

do 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 sistema de incentivos fiscales a la inversión para valorar su coste y eficacia, ya que existen serias dudas de que el entramado de beneficios fiscales esté 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 65.850.000€, experimenta un incremento del 22,82% respecto al PIA07, con una cifra de incremento absoluto de 12.236.000€. 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, y Noruega. 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. Es preciso recordar que este tributo nació con una finalidad censal y no recaudatoria, cuyo objetivo último era el de obtener información cruzada sobre el destino de las rentas de los contribuyentes. Sin embargo, este objetivo se ve cumplido a través de múltiples mecanismos de control. Dada la dinámica de reducción o desaparición efectiva de este impuesto en otras CC.AA. los contribuyentes forales pueden quedar en una posición precaria frente a los de territorio común. Esto exige al Gobierno de Navarra replantearse la idoneidad económica de mantener esta figura tributaria tal y como la conocemos.

Menos relevante 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 37.014.000€, con un incremento del 44,07% respecto a lo presupuestado en 2007, es decir, 11.322.000€. En el segundo caso, 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 9.310.000€ con un incremento respecto a 2007 del 15,75%, lo que en valores absolutos supone 1.267.000 € más.

El *capítulo II* recoge el bloque de *impuestos indirectos* arrojando una previsión recaudatoria de 1.843.046.400€, lo que supone un 43% sobre el conjunto de ingresos presupuestados para 2008 y un

45,62% de los ingresos tributarios del mismo período. Con respecto al presupuesto inicial de 2007, supone un crecimiento de un 3,80% por un importe total de 67.546.400€. Este ajuste en el crecimiento de los impuestos indirectos se justifica por *la ralentización del consumo a la que estamos asistiendo en los últimos meses y que justifica una presupuestación conservadora por estos conceptos*.

Adicionalmente, se produce, en este ejercicio, *un cierto reequilibrio en el tax mix navarro, volviendo a ganar importancia relativa la imposición directa respecto a la indirecta de forma significativa, ya que los directos pasan a representar el 54,38 de los ingresos fiscales, frente a un 45,62% de los indirectos. Esto implica 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. En la disyuntiva académica entre neutralidad y equidad fiscal, las cuentas actuales parecen haber optado por la segunda, aunque es difícil discernir si se trata de una decisión discrecional o es consecuencia del comportamiento futuro esperado de los impuestos indirectos*.

El Impuesto sobre el Valor Añadido es la figura de mayor potencial recaudatorio con 1.233.509.400€, que se desglosan en 931.219.400€ por recaudación directa y 302.290.000€ que proceden del Estado en base a la aplicación del vigente Convenio Económico. Suponen el 67% del importe total del capítulo de impuestos indirectos. Respecto al PIA del año 2007, este impuesto experimenta un incremento en sus previsiones recaudatoria del 6,09%, lo que supone en valores absolutos 70.786.400€.

Los Impuestos Especiales constituyen la otra gran fuente de recursos de la imposición indirecta al presupuestarse una cuantía recaudatoria de 423.424.000€ con un incremento en términos homogéneos, del 2,64%, lo que significa 10,9 millones de euros adicionales. 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 213 millones de euros, con una disminución de en torno al 2,5%, es decir 5,6 millones de euros menos.

Se reduce la recaudación prevista, también, en:

- El Impuesto sobre alcoholes y bebidas derivadas en 5,3 millones de euros (reducción del 28,6%),
- El Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte, en 505.000€ (reducción del 2,18%),

■ El Impuesto Especial sobre cervezas, en 85.000€ (reducción del 1,73%), que se compensan con aumentos en la recaudación en los Impuestos sobre Labores de Tabacos, que se incrementa en un 14,51% (18.841.000€ adicionales) y sobre la producción de electricidad, que se incrementa en un 20,78%, es decir, en 3.565.000€.

Por su parte, el Impuesto Minorista sobre venta de hidrocarburos arroja una cantidad presupuestada de 21.837.000€, lo que supone un decremento de un 0,31%, es decir, 69.000€ en términos absolutos, respecto al año anterior.

Respecto al resto de los Impuestos Indirectos señalar también la reducción que experimenta la estimación recaudatoria del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, del que se espera obtener 84.452.000€, lo que supone un decremento del 16,03% frente al crecimiento del 19,15 del año anterior. Por el contrario, se prevé un incremento significativo del 10,30%, es decir, 2.046.000€ (8,5% el año anterior), en el caso del Impuesto sobre Primas de Seguros.

El *capítulo III (Tasas, precios públicos y otros ingresos)* presupuestan 91.303.490€, que representa un 2,13% (1,74% en 2007) del total de los ingresos previstos para el año 2008. Las Tasas fiscales son el concepto más importante por este capítulo ya que concentra el 20,14% de los ingresos del mismo, con un montante total de 18.389.160€. Por orden de importancia recaudatoria se sitúan, en primer lugar, las tasas derivadas de la actividad del juego (14,5 millones de euros), las tasas por servicios de ordenación del transporte (100.000€), las tasas por servicios industriales (865.000€), las tasas por licencias de caza y pesca (720.000€) y las tasas por servicios administrativos (375.000€) y las tasas académicas y por derechos de examen (235.000€).

Los Precios Públicos por prestación de servicios con una previsión del 27.991.492€ representan el 30,65% de los ingresos del capítulo (22,28% en 2007). Estos ingresos provienen fundamentalmente de:

■ Prestación de servicios sanitarios y sociales (25,9 millones de euros). Este concepto es el que más se ha visto incrementado en el capítulo con 12.433.774€, fundamentalmente en el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte por conceptos de cuotas de usuarios de centros. Esto se debe a que la gestión de los centros tiene la consideración de contratos y no de conciertos¹².

■ Prestación de servicios educativos (958.030€), todos ellos previstos en el Departamento de

Educación para la prestación de tales servicios, cuotas escolares, transporte, comedor y otros.

■ Prestación de servicios culturales, deportivos y de ocio (926.700€).

Por venta de bienes se prevé obtener 2.137.460€, un 2,34 del capítulo con múltiples prestaciones que afectan a casi todos los Departamentos.

Por reintegros de operaciones se presupuestan 4.842.157 millones de euros, que corresponden principalmente a devolución de subvenciones de viviendas protegidas, programas de formación y devolución de otras subvenciones.

En concepto de “otros ingresos”, con un importe de 37.943.221 y con una participación máxima en el capítulo del 41,56%, destacan los 30,8 millones de euros por multas, sanciones y recargos diversos.

Este capítulo ha experimentado en 2008 un crecimiento del 34,13%, lo que significa una toma de conciencia de la importancia que tiene 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 están siendo incorporados a los esquemas generales de financiación de las administraciones públicas como elementos complementarios a los ingresos impositivos. Se trata de que aquellos servicios con beneficios individualizables y divisibles se puedan financiar mayoritariamente por tributos vinculados al principio del beneficio como son las Tasas y los Precios Públicos.*

El *capítulo IV* recoge las *Transferencias corrientes* que, con una cuantía de 46.349.296€, supone el 1,08% de los ingresos presupuestados. Esta cifra representa una disminución de 502.387€, es decir, el 1,07%, con respecto al ejercicio 2007. Esta disminución proviene fundamentalmente de las transferencias corrientes del exterior que disminuyen en conjunto 3.224.145€, es decir, un 20,81% respecto al año anterior. Este descenso se corresponde con una menor presupuestación en fondos FSE, en fondos FEDER, en fondos FEADER y en FEOGA-Orientación. Esta disminución tan importante se ve parcialmente compensada con un incremento en las previsiones de ingresos del Estado por un importe de 2.400.380€ (▲ 9,24% respecto a 2007) y con ingresos de otros entes públicos por importe de 334.233€.

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*

¹² Esto supone que en la medida que la presupuestación del contrato se realice por el importe total del contrato, en los ingresos debe aparecer la parte que se ingresa de los usuarios, no por el importe neto como ocurría hasta el ejercicio pasado.

*período 2007-2013*¹³. Los fondos provenientes por este concepto en forma de transferencias corrientes disminuyen un 21,56%, de 15,5 millones de euros a 12,2 en 2008. Los ingresos del Fondo Social Europeo se reducen en un 27,53% y los de FEADER en un 8,40%.

Según la naturaleza del gasto a cofinanciar, y en función del origen del fondo, podemos clasificar las transferencias corrientes procedentes de la UE en:

	2008 (€)	2007(€)
FONDO SOCIAL EUROPEO (FSE)	7.260.467	10.018.331
FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)	1.449.915	1.795.958
FEAGA-GARANTÍA	10.000	34.005
FONDO EUROPEO AGRARIO DE DESARROLLO REGIONAL (FEADER)	3.094.885	3.378.751
OTROS FONDOS EUROPEOS	337.501	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 1,04% (1,51% en 2007) de los ingresos totales presupuestados. Por este concepto, se ha previsto obtener 44.778.391€, lo que supone una disminución de 13.993.706€ respecto al año anterior, es decir, un 23,81%. Este comportamiento se debe, especialmente, a la *menor previsión de ingresos por dividendos y participaciones en beneficios, que disminuyen en 29 millones de euros, así como un incremento en los intereses previstos en los depósitos líquidos, que aumentan en 15 millones de euros, es decir un 50% más que en 2007*. En el Departamento de Economía y Hacienda se concentra el mayor volumen de ingresos patrimoniales, en concreto 44.031.599€, equivalentes al 98,33% del total del capítulo.

6.2. INGRESOS DE CAPITAL. COMENTARIO

Las *enajenaciones de inversiones reales (Capítulo VI)* constituyen una partida de muy escaso interés dentro de los Presupuestos de Ingresos por cuanto representa un 0,55% del total de los ingresos del Gobierno Foral, aunque sí se prevé una disminución importante con respecto a 2007 de 4.432.620€, es decir, un 15,86% menos, debido, básicamente, a la disminución prevista en venta de inmuebles.

El *capítulo VII* recoge las *Transferencias de capital*, que se estiman para 2008 en 17.757.695€, experimentando un espectacular decrecimiento de 12,3 millones de euros, un 41,04%, 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 12.046.445€, es decir, un 43,68% menos que el ejercicio anterior, con el siguiente desglose en la cuantía de la reducción:*

• FEDER	4.345.292 €
• FEADER	5.552.074 €
• FONDOS DE COHESIÓN	1.899.078 €
• OTRAS TRANSFERENCIAS DE LA UE	99.999 €

De manera que, los 27.677.835€ por transferencias de capital procedentes del exterior del año 2007 se convierten en 15,5 millones en 2008. Las transferencias FEDER disminuyen en un 65,16%, la de FEADER en un 29,91% y las del Fondo de Cohesión desaparecen.

En función del origen del fondo, las transferencias de capital las podemos ordenar de la siguiente manera:

	2008 (€)	2007(€)
FONDO SOCIAL EUROPEO (FSE)	0	350.000
FEDER	2.323.113	6.668.405
FEADER	13.008.276	18.560.350
FONDOS DE COHESIÓN	0	1.899.078
FEAGA	0	100.000
OTRAS TRANSFERENCIAS	200.000	100.002

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 FEAGA busca desarrollar programas de sanidad animal. 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*

¹³ Según la memoria de los PGN08, en la previsión de ingresos se han incluido 27.684.158 euros procedentes de la Unión Europea, frente a los 43.170.000 euros destinados a cofinanciar diferentes actividades, servicios e inversiones, amparadas por iniciativas y programas europeos correspondientes al nuevo período 2007-2013. El importe que se prevé ingresar supone una disminución de un 35,7% con respecto al PIA07. Este fuerte descenso obedece a que en el nuevo período, en lo que se refiere a la ayuda al desarrollo rural, a través del FEADER, Navarra no se encuentra entre las regiones cubiertas por el objetivo de convergencia, lo mismo sucede con el FSE.

recibidos en el período 2000-2006 y aproximadamente una 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 u otras fuentes financieras para mantener el actual nivel de inversión pública.

Para compensar parcialmente esta significativa pérdida de transferencias de capital, se espera ingresar 590.501€ más de transferencias de capital del Estado hasta alcanzar los 770.502€, destinados fundamentalmente a programas de modernización y administración electrónica, y 140.407€ más de transferencias de empresas públicas hasta alcanzar 1.442.801€. En cualquier caso, para Navarra resulta vital participar activamente en el debate abierto sobre la asignación de inversiones públicas territorializables procedentes de los Presupuestos Generales del Estado ya que se constituye como una de las opciones para contrarrestar los efectos económicos y financieros de la pérdida de transferencias de capital procedentes de la Unión Europea.

El último de los capítulos que conforma el Presupuesto de ingresos (*Capítulo VIII*) recoge los Activos Financieros con una estimación de 22.535.621€, lo que equivale al 0,50% de los totales previstos y una reducción del 2,50% respecto al ejercicio anterior lo que supone, en términos absolutos, 578.109€, que provienen principalmente de la reducción de los ingresos procedentes de los reintegros de préstamos fuera del sector público (807.085€), que se compensa con el aumento en 228.976€ de los reintegros de préstamos concedidos al sector público, lo que da como resultado el decremento del capítulo en un 2,50%.

Para fijar nuestra posición de partida nos gustaría dejar sentado que la reforma que ha entrado en vigor en 2007 en territorio común nos parece insuficiente para resolver los problemas estructurales que hipotecan nuestro crecimiento a medio plazo. Insuficiente porque se ha perdido una oportunidad para incentivar realmente el ahorro y la inversión a largo plazo a través de un ajuste a la baja más generoso de las tarifas, que, además, ha sido compensado con una limitación inconveniente, desde el punto de vista macroeconómico, de los incentivos fiscales al ahorro para jubilación, cuando casi todas las instituciones solventes nos alertan de la necesidad de prever el envejecimiento de la población y las cargas económicas que de él se derivan. De nuevo, insuficiente, porque la menor recaudación que las autoridades fiscales estiman en 2.000 millones de euros para el IRPF y similar en el Impuesto de Sociedades no pueden producir efectos significativos sobre comportamientos económicos estratégicos fundamentales, toda

7. 1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LEY 35/2006, DE 28 DE NOVIEMBRE)

Se introduce un modelo de imposición dual impropio, donde se diferencian en función de su régimen de tributación:

- la “renta general”, que incluye las rentas del trabajo, rentas del capital inmobiliario y actividades económicas, y que tributa a la tarifa general, y
- la “renta del ahorro”, que incluye los rendimientos de capital mobiliario (dividendos e intereses de cuentas y activos financieros, entre otros) y las ganancias de capital con independencia del número de años de su generación, que tributan al 18%.

Hasta el año 2007, las ganancias de capital a más de un año tributaban al 15% y las que tenían un plazo de generación de menos de un año se gravaban a la

T.18 Presión fiscal. Ingresos fiscales en % PIB

	2001	2002	2003	2004	2005(P)	2006(A)
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	32,98	33,53	33,56	34,24	35,25	36,19
PIB UTILIZADO. MILLONES DE EUROS	680.678	729.206	782.531	840.106	905.455	976.189

vez que este “ahorro fiscal” para los contribuyentes no sirve para compensar los efectos de la progresividad en frío producida en los tres últimos años. En este sentido, podemos señalar que estas rebajas fiscales lejos de minorar la presión fiscal de los contribuyentes españoles han contribuido a incrementarla significativamente. De hecho, desde el año 2004 la presión fiscal se ha incrementado en dos puntos porcentuales pasando del 34,24 al 36,19% en 2006, frente a una estabilidad de la misma en torno al 33,53% en años anteriores.

Además de las consideraciones macroeconómicas, resulta necesario fundamentar una serie de elementos adicionales que hay que incorporar como ideas críticas a la reforma tributaria implementada por el Gobierno de España. Se resumen en las siguientes:

tarifa general. Asimismo, conviene destacar que las reducciones del 40% por los rendimientos de capital mobiliario obtenidos a más de dos años (o irregulares) desaparecen. También desaparece la reducción del 75% para los rendimientos procedentes de contratos de seguros de vida con antigüedad superior a 5 años.

Respecto a la tarifa, las modificaciones han sido mínimas: se reduce dos puntos (43%) el tipo marginal máximo de la tarifa, se aplica un tramo cero y a partir de estos extremos se construye una tarifa de cuatro tramos, con tipos intermedios del 24, 28 y 37%. Esta estructura tarifaria provoca que aquellos contribuyentes que superan el umbral de tributación entran a tributar al 24% en lugar del 15% de la tarifa actual. Esto puede provocar “errores de salto” respecto a la situa-

ción anterior para los contribuyentes situados en los umbrales de tributación. Asimismo, se altera la forma de aplicar los mínimos exentos personales y familiares que, en la práctica, dejan de deducirse de la base imponible y se convierten en deducciones de la cuota. En concreto, se ha desarrollado un mecanismo técnico a partir del cual los mínimos exentos personales, por descendientes y similares, se van a mantener como reducciones en la base pero a través de un mecanismo próximo a la desgravación, de forma que cada individuo pueda reducir la cuantía asignada a sus circunstancias familiares en función del tipo medio de gravamen. Se trata de una solución que rompe con una filosofía fiscal arraigada en gran parte de los países de nuestro entorno, asumida por nuestro modelo fiscal en los últimos años, y que pretende gravar la “renta disponible” del contribuyente, una vez cubiertas sus necesidades vitales personales y familiares.

Desde un punto de vista teórico, cualquier reforma tributaria debe considerar como elemento central el fomento del ahorro como base de la capitalización del sistema productivo. El ahorro financia el capital físico, complementa la formación de capital humano y aumenta la estabilidad económica de los agentes sociales. Otro elemento fundamental es la búsqueda de la neutralidad fiscal en las diferentes colocaciones del ahorro con el objetivo de que sea el mercado el que determine a través de la rentabilidad financiera de un activo el atractivo último del mismo. En este sentido, transcurre la regulación que consiste en aplicar a todos los activos financieros un tratamiento similar a las plusvalías, es decir, tributación a un tipo fijo del 18%. Esta regulación introduce una forma particular de dualización del impuesto de manera que las rentas generales (trabajo, rentas inmobiliarias, rentas de actividades económicas y ganancias de capital no derivadas de venta de elementos patrimoniales) tributan a la tarifa general, mientras que las rentas del capital mobiliario y las ganancias de capital derivadas de venta del elemento patrimonial, pasan a tributar al 18%.

Este planteamiento conlleva que los perceptores de rentas de capital de rentas bajas, cuya tributación actual se sitúa en el 15%, pasarán a ser gravados al 18%, lo que supone un incremento de carga fiscal de un 20%. Asimismo, las plusvalías con plazo de generación inferior a un año, que suelen tener un alto componente especulativo, pasarían a tributar también al 18% en lugar del tipo marginal de gravamen. En definitiva, el cambio penaliza a los pequeños ahorradores y beneficia a posibles especuladores.

Además, los problemas de transición del modelo de tributación de las rentas del capital y el reconocimiento de los derechos adquiridos va a dilatar la puesta en vigor del sistema en su amplitud, generando costes de ajuste al sistema y comportamientos estratégicos de los ahorradores durante un largo período transitorio, especialmente por parte de aquellos que tienen conso-

lidada una exención de plusvalía inmobiliaria en el momento presente ante la desaparición del régimen transitorio de las plusvalías en IRPF. En este sentido, conviene fiscalmente anticipar las ventas de patrimonio adquiridos antes del 31 de diciembre de 2004 ya que desaparece el Régimen Transitorio de las Ganancias de capital para bienes adquiridos antes de 1996 que permitía consolidar la exención de tales plusvalías.

Asimismo, el incremento del tipo impositivo del 15 al 18% supone romper una tendencia decreciente respecto a la fiscalidad del ahorro en los últimos años e ir contra corriente de la práctica general a nivel mundial que no es otra que la reducción de la tributación sobre las rentas del capital. Este dato supone lanzar “señales negativas” sobre el tratamiento fiscal del ahorro derivado de la inversión extranjera en España.

La introducción de este régimen implica la desaparición de los mecanismos para evitar la doble imposición económica de los dividendos. Este cambio va a beneficiar a las rentas más altas (a todos los contribuyentes que se encuentran en el marginal máximo) y a parte de los que su marginal es el 37%, perjudicando claramente a los dividendos de rentas bajas”. Este efecto es parcialmente compensado con la exención de los primeros 1500€. Por el contrario, los productos bancarios tradicionales y los activos financieros a corto plazo (letras del Tesoro, bonos, etc.) ganan atractivo, porque los intereses pagarán a partir de 2007 un 18% en lugar del marginal del contribuyente, siempre que este supere el tipo de referencia.

Especialmente, merece críticas el enfoque dado al modelo de tributación del ahorro a largo plazo. De entrada, nos parece una modificación radical en una forma de ahorro muy sensible a variaciones fiscales y que, tal y como se plantea, pueden suponer la desaparición del atractivo fiscal a los fondos de pensiones calificados tal y como hoy los conocemos. Los límites máximos a las aportaciones a planes de pensiones se reducen significativamente a partir de 2007. Con anterioridad, había dos límites independientes; uno, para las contribuciones empresariales, con un límite anual de 8.000€, y otro, para las aportaciones individuales, con un límite anual de 8.000€. En conjunto, 16.000€. Pero si el participante superaba los 52 años, el límite se incrementaba en 1250€ por cada año que excediese la edad de 52 hasta un máximo de 24.250€. Con la nueva ley, se computan conjuntamente las aportaciones individuales y las contribuciones empresariales, y el límite será la menor de dos cantidades: el 30% de los rendimientos del trabajo y actividades económicas, o una cantidad fija de 10.000€ (12.500€ para mayores de 50 años).

Además, las prestaciones en forma de capital procedentes de planes de pensiones tributarán al tipo marginal del contribuyente, sin reducción del 40% prevista en la legislación derogada. No obstante, se mantiene

la reducción para los derechos consolidados a 31/12/2006. En nuestra opinión, existen razones técnicas para minorar el rescate percibido en forma de capital, como elemento de promediación de rentas y reducción de la progresividad en el momento del rescate instantáneo, ya que su cuantía tributa al tipo marginal del contribuyente en el ejercicio fiscal en que se produce la contingencia, estas circunstancias no se tienen en cuenta en la Ley. La posibilidad de cobrar las prestaciones en forma de renta temporal o renta financiera debiera, asimismo, considerarse ante posturas tan radicales incorporadas en la Ley. Sin olvidar que, aunque el régimen transitorio pretende ser respetuoso con los derechos adquiridos, se van a generar en los próximos años estrategias “espúreas” de aportación a estos fondos en función de las condiciones y periodos transitorios (hasta 2011) contrarias al principio de neutralidad fiscal al que invoca la reforma.

Adicionalmente, se crea un nuevo producto de ahorro a largo plazo como es el “Plan Individual de Ahorro Sistemático”, de tradición anglosajona, y que consiste en contratos de seguros individuales orientados a la constitución de una renta vitalicia en un plazo de 10 años. Su régimen fiscal consiste en que las aportaciones no son deducibles en la base imponible del Impuesto personal sobre la renta, pero los rendimientos acumulados desde la inversión hasta la constitución de la renta pueden quedar exentos de tributación. Aunque puede ser de cierto interés para algunos contribuyentes en función del plazo de realización del Plan, lo cierto es que, desde el punto de vista general y considerando el instrumento como fórmula de ahorro para la jubilación y desde una perspectiva de tributación en el ciclo vital, resulta poco interesante, ya que renunciamos a reducir bases imponibles en períodos productivos en los que nuestro tipos marginales suelen ser más elevados, frente a una exención en períodos no activos en los que nuestros tipos suelen ser más reducidos.

Vinculado al envejecimiento de la población española y las dificultades financieras previsibles del sistema de pensiones, se han incorporado incentivos fiscales a los denominados “situaciones y/o seguros de dependencia”, para la cobertura de necesidades de ayuda vinculadas a la asistencia a la vejez, como complemento a las aportaciones a Planes y Fondos de Pensiones fiscalmente deducibles, pero se han englobado en los mismos límites ambos tipos de instrumentos de previsión, lo que supone mermar las posibilidades financieras de ambos fondos y, por lo tanto, su eficacia como instrumento de incentivo a estos comportamientos.

Otro objetivo estratégico de la reforma debería ser el de colaborar en la accesibilidad de la vivienda a cohortes de colectivos demandantes, estableciendo mecanismos fiscales que fomenten la puesta en mercado de viviendas desocupadas y contribuyan a reducir los precios de mercado de las viviendas tanto en pro-

iedad como en alquiler. En este sentido, el arrendamiento de viviendas a jóvenes entre 18 y 35 años disfruta de una reducción del 100% del rendimiento neto generado, lo que supone una exención efectiva. Adicionalmente, la realización de obras de reparación y mantenimiento de inmuebles son deducibles sin límite lo que puede generar rendimientos netos negativos compensables con otras rentas. La deducción por adquisición de vivienda se mantiene, con cambios mínimos, aunque los cambios penalizan seriamente a aquellas personas que acceden por vez primera a la adquisición de vivienda habitual ya que se suprimen los tipos incrementados para compras financiadas con créditos hipotecarios o similares, por cuanto anteriormente se podían compensar en cuota el 25 o el 20% de las cantidades abonadas en concepto de amortización e intereses de créditos hipotecarios, pasando a partir del 2007 al 15%

Respecto a cuestiones reglamentarias que afectan al IRPF, con trascendencia internacional, destacaríamos:

- El “régimen de expatriados”, es decir, el tratamiento fiscal de los residentes que trabajan en el exterior. Se prevé una exención hasta 60.100€ anuales, para las retribuciones del trabajo personal obtenidas por trabajos efectivamente realizados en el extranjero.
- El “régimen fiscal de impatriados”, es decir el tratamiento fiscal de residentes extranjeros que trabajan en España. En este caso, se les facilita la opción de tributar, bien en el IRPF como residentes, lo que les obliga a tributar como un residente español al tipo marginal que les corresponda por aplicación de la tarifa interna del IRPF (hasta un tipo del 43%), o bien, aplicarles el régimen de tributación de los no residentes, lo que les permitiría tributar por las rentas obtenidas en España al 24%.

7.2. IMPUESTO DE SOCIEDADES

Este impuesto está regulado por el Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades (RD Legislativo 4/2004, de 5 de marzo). La ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la UE recoge en la DA 8ª la modificación del Texto Refundido. En lo referente a la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios esta norma desarrolla este beneficio fiscal por lo que será necesario tenerla en consideración.

Por su parte, los cambios en la regulación del Impuesto de Sociedades nos vuelven a parecer insuficientes, tal y como están planteados en estos momentos, para las necesidades de productividad, competitividad y deslocalización de las empresas españolas.

En primer lugar, en el concepto de amortizaciones son frecuentes las circunstancias que obligan a realizar ajustes extracontables, lo que permite la posibilidad de incorporar algunas medidas para incentivar la inversión. Un incremento general de los coeficientes máximos establecidos en las tablas de amortización, justificados por la reducción de los períodos de obsolescencia técnica que se produce en entornos de grandes cambios tecnológicos, así como la reducción de los plazos fiscales de amortización (incluso libertad de amortización a ciertos activos vinculados a la innovación) que suponen una forma de diferimiento de los impuestos, serían elementos a considerar y olvidados por el momento.

Respecto a los tipos impositivos, aunque lo importante para valorar la carga fiscal efectiva de una sociedad es determinar su tipo efectivo y estos, en España, han sido sustancialmente inferiores a los nominales debido a la introducción de importantes incentivos a determinadas actividades e inversiones, la generalización de la reducción de la carga fiscal societaria aconseja bajar el tipo general, situándolo en torno al actual tipo medio efectivo de la tributación societaria a nivel internacional, es decir el 25%. De alguna manera, dado que el impuesto es un coste para las empresas, permitiría equiparar el tratamiento fiscal a nivel internacional y reducir el diferencial de costes empresariales que lastran la competitividad empresarial de España. Para ello, es necesario ser audaz en el recorte fiscal y evitar períodos demasiado largos de abatimiento del tipo nominal como el que se recoge en la Ley, donde se regula una reducción del tipo nominal general en un período de dos años a razón de 2,5 puntos porcentuales (32,5% en 2007), para situarnos al final del proceso en unos tipos del 30% en 2008 que ya estarán desfasados en aquél momento dados los intensos procesos de reforma fiscal en el ámbito societario que están desarrollando nuestros socios de la UE. La rebaja debería haber sido instantánea o casi, sobre todo si disponemos de un superávit presupuestario para hacerlo ya que los efectos positivos sobre los márgenes empresariales generaran, sin duda, retornos financieros para las arcas públicas en forma de mayor recaudación. En este sentido, debería haberse generalizado la reducción de tipos de PYMES (hasta 8 millones de euros de facturación) al 20% a partir del 2007. En cualquier caso, señalar que las PYMES suponen el 81,5% de las entidades declarantes en el IS (883.000 entidades).

En cuanto al tercer gran elemento de debate en sociedades (las deducciones en cuota por incentivos), si bien es cierto que la reducción general de tipos debe llevar aparejado un replanteamiento de todo el esquema de deducciones de la cuota del impuesto, es necesario ser muy cuidadoso y no realizar planteamientos maximalistas de abogar por la total desaparición de las deducciones en aras a una mal concebida neutralidad fiscal. Especialmente, es muy importante no lanzar

mensajes erróneos sobre las prioridades de la Política fiscal en materia de incentivos. En este sentido, creemos importante mantener un conjunto de deducciones que velen por los siguientes objetivos:

- Incentivar las inversiones productivas generadoras de empleo, y, por lo tanto, defendemos el mantenimiento del beneficio fiscal consistente en la reducción de la tributación de beneficios extraordinarios por reinversión en activos y actividades productivas, quizás con algún ajuste para evitar reinversiones en actividades más financieras (sociedades de inversión) que productivas. En este sentido han ido las modificaciones incorporadas en 2007.

- Mantener o incluso ampliar (la casuística internacional es muy rica) el ámbito de aplicación de la deducción por gastos e inversiones en actividades de I+D, pero especialmente de innovación, fundamento de la productividad a largo plazo. En los dos últimos años, se ha incrementado en un 64% las deducciones previstas por I+D, pasando de 160 millones de euros a 262 millones en 2006, lo que le convierte en un instrumento en consolidación y aceptación por parte de nuestro empresariado, que no entendería su desaparición. En cualquier caso, el cambio de sistema de la deducción actual, que desaparecerá en el horizonte de 2012, por la bonificación del 40% para cotizaciones sociales del personal dedicado a I+D+i supone penalizar a aquellas empresas, de reducida dimensión, que no tienen capacidad ni posibilidades de mantener en plantilla personal investigador propio.

- Incrementar la deducción por gastos de formación profesional, esenciales para la mejora de nuestro capital humano. Especialmente grave es, desde una perspectiva no sólo económica sino también social, la probable desaparición de las deducciones por gastos de formación profesional y por creación de empleo para trabajadores minusválidos.

Los restantes incentivos fiscales deberían ser reconsiderados en función del coste-eficacia, así como de la adecuación a la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado y valorar su desaparición en un período transitorio que permita reajustar las decisiones de inversión vinculadas al cambio de régimen de incentivos fiscales.

Conviene, asimismo, señalar que el régimen fiscal de las sociedades patrimoniales desaparece con la Ley 35/2006. Recordamos que las sociedades patrimoniales han estado caracterizadas porque durante más de 90 días del ejercicio social más de la mitad de su activo lo integran elementos patrimoniales no afectos a actividades empresariales, o valores mobiliarios, cuando también más de la mitad del capital social pertenece a 10 o menos socios o a los miembros de un grupo familiar. Dichas sociedades calculaban sus rentas aplicando la normativa del IRPF, y tributaban a un tipo

fijo del 40%, excepto las ganancias de capital obtenidas a más de un año, que lo hacían al 15%. Esta tributación era definitiva para sus socios, personas físicas residentes en España, porque los dividendos que pudieran recibir de la sociedad no tributaban en el IRPF; los socios personas jurídicas –salvo los no residentes sin establecimiento permanente en España– podían deducir un 50% de la cuota del IS correspondiente a los citados dividendos. Esta desaparición exige tener en cuenta decisiones transitorias de cierto calado que habría que estudiar. La decisión relativa al mantenimiento de la sociedad patrimonial o su liquidación necesita de un riguroso análisis previo de otros regímenes especiales accesibles a la sociedad, y deberá también atender a las fuentes de ingresos societarios y a los mecanismos de financiación que utiliza, entre otras variables.

En conclusión, el esquema de Reforma del IRPF y Sociedades que se ha comenzado a aplicar en 2007 en España nos permite calificarlo como de reforma menor, de meros ajustes sobre el modelo actual, de poco recorrido que, en muchos casos, significa un paso atrás en la aproximación de nuestro sistema a los modelos imperantes a nivel comparado y, de escasa incidencia a la hora de resolver los problemas que tiene la economía española en estos momentos.

7.3. LA LEY DE MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL. ALGUNAS PREOCUPACIONES

Una revisión de la política tributaria española en esta legislatura no sería tal sin realizar algunas consideraciones sobre la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal que ha comenzado a aplicarse en 2007. Reconociendo la importancia y las graves consecuencias que tiene para un país la persistencia del fraude fiscal, especialmente en determinados sectores y actividades, por lo que supone de merma de ingresos públicos que condiciona la calidad y cantidad de los servicios públicos, así como de distorsión en la actividad de los distintos agentes económicos en función de su grado de cumplimiento fiscal, la Ley de Medidas para la Prevención del Fraude fiscal resulta, en su conjunto, preocupante y un paso atrás en la percepción de una relación amigable entre administración tributaria y contribuyentes.

Por razones de espacio no vamos a desarrollar todos los elementos de preocupación que son múltiples y variados en una norma intervencionista y regulatoria que pone bajo sospecha sistemática a gran parte de los contribuyentes que realizan operaciones económicas medianamente sofisticadas. Una primer nota que podríamos destacar es la inseguridad jurídica que se deriva de normas que hacen referencia, por ejemplo, a las operaciones vinculadas, la remisión de expedientes a la vía judicial, el tratamiento del sector inmobiliario, que es puesto bajo sospecha en su totalidad, o a deter-

minados supuestos de levantamiento del velo, llenas de conceptos jurídicos indeterminados. Esta inseguridad jurídica se deriva no sólo de la interpretación de determinadas normas sino también del incremento sustancial de las obligaciones formales y registrales que de ellas se derivan con la complicación del sistema fiscal que conlleva y, en consecuencia, con un relevante incremento de la denominada “presión fiscal indirecta” (incremento de las obligaciones formales y registrales, que supone un mayor coste económico para el contribuyente, derivadas del cumplimiento de las obligaciones fiscales).

Pero además conviene destacar que este incumplimiento de las obligaciones formales y registrales lleva aparejada la creación de nuevas y graves infracciones tributarias con sanciones importantes para estos supuestos. Conviene pensar también en el efecto que esta normativa puede tener en el flujo de inversiones extranjeras hacia nuestro país, cuando las exigencias, por ejemplo, de responsabilidad, tan onerosas, puede hacer difícil el encontrar gestores o depositarios de bienes en nuestro territorio, así como encarecer, por la exigencia de garantías, estas inversiones.

Lógicamente, la reacción del contribuyente no se va a hacer esperar por lo que se producirá, indefectiblemente, un incremento sustancial de la litigiosidad.

Como aportaciones de interés de esta norma, podemos citar:

- El nuevo régimen del grupo de entidades en el IVA. A estos efectos, el grupo de entidades lo integran una sociedad dominante y las sociedades que dependen de ella en, al menos, un 50%. Este régimen será aplicable a partir de 2008, tiene carácter voluntario y permite acumular en un único importe los saldos de las declaraciones de IVA de las diferentes empresas del grupo, compensándolos entre sí, de manera que, por ejemplo, el ingreso resultante para alguna de ellas se reduce en la cantidad a compensar que se determine para otras, ingresándose en la Hacienda Pública sólo la diferencia. La ventaja financiera para el grupo es evidente. Además, se pueden valorar a precio de coste las operaciones entre las empresas a efectos del IVA y renunciar a las exenciones del IVA en las operaciones intragrupo con el fin de beneficiar a la empresa vendedora con el derecho a deducir el IVA soportado en una operación.

- La nueva regulación de la exención en el Impuesto sobre el Patrimonio de los bienes y derechos afectos a actividades económicas desarrolladas por grupos empresariales familiares. En este sentido, conviene señalar el anacronismo que supone el mantenimiento del Impuesto sobre el Patrimonio Neto en el ordenamiento tributario español cuando la casi totalidad de los países europeos han optado por su supresión sin condiciones.

En paralelo a la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades en Territorio Común, ha entrado en vigor durante el año 2007 una reforma sustancial de los mismos impuestos en la Comunidad Foral. La reforma del IRPF y del IS llevada a cabo mediante la Ley Foral 13/2006, de 11 de diciembre y la Ley Foral 18/2006, de 27 de diciembre se ha fundamentado en una serie de objetivos estratégicos como son:

- Reducción de la carga fiscal a todos los contribuyentes navarros.
- Mejorar la equidad fiscal.
- Favorecer la tributación homogénea del ahorro.
- Mantener la neutralidad fiscal como fundamento del crecimiento económico.
- Abordar las situaciones sociales que merecen especial protección fiscal: dependencia, envejecimiento, discapacidad, familias numerosas y rentas del trabajo de menor cuantía.

La filosofía secular de la Administración Tributaria navarra ha sido, manteniendo la necesaria coordinación con el sistema fiscal estatal, ir “un paso por delante” en el diseño y desarrollo de políticas tributarias ambiciosas en la consecución de objetivos económicos y sociales. En esta línea se inscriben las modificaciones propuestas en la norma de referencia y que vienen a cimentar los desarrollos de la política presupuestaria perfilada por el Gobierno en los Presupuestos Generales de Navarra.

No obstante, y previamente al análisis de las modificaciones, conviene recordar los aspectos más relevantes de la reforma implementada en 2007.

8.1. ASPECTOS RELEVANTES DE LAS MODIFICACIONES PRODUCIDAS EN 2007 EN EL IRPF E IS

Por lo que respecta a *las modificaciones en la Ley*

Foral 22/1998, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sintetizamos las más relevantes:

a. *Modificación de la tarifa del impuesto.*

La tarifa en vigor tiene las siguientes características:

- Tipo mínimo 13%, con lo que supone un punto respecto a la anterior.
- Tipo máximo 42%, lo que supone una bajada respecto de la anterior.
- Contiene seis tramos (un tramo menos que antes), se reducen en consonancia los tipos marginales intermedios y se aumenta el recorrido de los tramos, en línea con la tendencia internacional de la OCDE de achatamiento de las tarifas.

b. *Tributación del Ahorro.*

Se ha producido una nueva configuración de la parte general y de la parte especial de la base imponible, llamando a esta última “parte especial del ahorro”.

En esta parte especial se integran dos fuentes distintas de renta: los incrementos de patrimonio derivados de transmisiones y los rendimientos del capital mobiliario, con excepción de los rendimientos contemplados en el artículo 30.3 de la Ley Foral 22/1998 del IRPF (“otros rendimientos del capital mobiliario”¹⁴), que se han mantenido en la parte general de la base imponible.

La integración en la parte especial del ahorro ya no depende del período de generación de la renta, por lo que tanto los incrementos como los rendimientos citados tributarán en esta base con independencia del plazo de generación de la renta. Esto supone, en el caso de los rendimientos de capital mobiliario, la desaparición de las reducciones por irregularidad.

Se ha mantenido en el 15% el tipo de gravamen aplicable a la parte especial del ahorro, mientras que se eleva al 18% en el territorio común.

¹⁴ Se trata de los rendimientos procedentes de la propiedad intelectual, asistencia técnica, arrendamiento de bienes muebles, subarrendamiento, y la cesión del derecho a la explotación de la imagen.

c. *Tributación de los dividendos.*

Han desaparecido los porcentajes multiplicadores para la integración en la base imponible de los rendimientos íntegros. Estas rentas tributan por su importe íntegro en la base imponible especial del ahorro. En consecuencia, desaparece la clásica deducción por doble imposición de dividendos. Sin embargo, para evitar problemas a los perceptores de este tipo de rentas con rendimientos reducidos, que podrían resultar perjudicados con el cambio, se articula una exención de los primeros 1.500€ que se perciban por dividendos.

d. *Elevación de los mínimos personales y familiares.*

Se produce una actualización de las cuantías de los mínimos personales y familiares que se habían mantenido invariables desde el año 2003. En línea con la mejora de la tributación de los discapacitados, tercera edad y familia, se han incrementado en mayor medida los mínimos que afectan a dichos colectivos.

e. *Reforma de la deducción por trabajo personal.*

Esta deducción de general aplicación se ha incrementado de 685 a 700€. El aumento ha sido mayor para los trabajadores activos que padezcan minusvalía en grado igual o superior al 33%. En estos supuestos la deducción se ha elevado de 1.085 a 1.500€. Asimismo, se ha graduado el importe de la deducción en función del importe del rendimiento neto obtenido. La deducción resulta decreciente desde 850€ para los tramos más bajos hasta 700€ para los tramos superiores.

Señalar también que se ha modificado el límite de la deducción sustituyendo la referencia al tipo medio resultante de la Base Liquidable, por la referencia al tipo medio resultante de aplicar la tarifa de gravamen a los rendimientos netos del trabajo, de manera que se han eliminado las distorsiones detectadas en la deducción por concurrencia en un sujeto pasivo de distintas fuentes de renta, o por la aplicación de determinadas reducciones en la Base Imponible.

f. *Otras medidas fiscales de índole social: viudedad, discapacidad, etc.*

En el ámbito de las *exenciones*, se ha declarado como rentas exentas:

- Las prestaciones públicas vinculadas al servicio para cuidados a las personas en situación de dependencia.
- Las prestaciones públicas por acogimiento de menores en situación de desprotección.
- Las pensiones a favor de nietos y hermanos menores de veintidós años o incapacitados.
- Las prestaciones en los supuestos de adopción

múltiple.

- Los incrementos patrimoniales derivados de la transmisión de la vivienda habitual por personas en situación de dependencia.

En el ámbito de las *reducciones de la base*, se producen las siguientes novedades:

- La creación de un instrumento de previsión nuevo, los seguros de dependencia.
- La inclusión de la dependencia como contingencia de los Planes de Pensiones, y como contingencia de todos los Sistemas de Previsión social a favor de personas discapacitadas.
- La elevación del límite de reducción, en el caso de aportaciones al patrimonio protegido de una persona discapacitada, de 8.000 a 10.000€.

En el ámbito de las *deducciones de la cuota*, se producen los siguientes cambios significativos:

- En la deducción por pensiones de viudedad, se ha sustituido la referencia del IPREM por la del Salario Mínimo Interprofesional, lo que, de facto, supone una elevación de la deducción, en sus dos modalidades, la de percepción del anticipo y la de aplicación en la cuota diferencial del Impuesto.
- Se han ampliado los sujetos pasivos que pueden gozar de la aplicación de la deducción por obras en la vivienda que facilite el desenvolvimiento digno y adecuado de personas con minusvalía.
- Se ha incorporado la posibilidad de continuar practicando la deducción por inversión en vivienda habitual en los supuestos de nulidad matrimonial, divorcio o separación judicial.

Por lo que respecta a la *reforma de la Legislación del Impuesto de Sociedades abordada a través de la Ley Foral 18/2006, de 27 de diciembre*, podemos destacar los siguientes aspectos:

a. *Rebaja de los tipos de gravamen.*

- El tipo de gravamen se ha rebajado del 35 al 32,5%, a partir del 1 de enero de 2007. Este tipo será del 30% para los períodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2008. El importe estimado de esta rebaja en estático es de 14.619.000€¹⁵.
- El tipo de gravamen para las pequeñas empresas se ha rebajado del 32,5 al 28%. El ámbito de la pequeña empresa se eleva de 6 a 9 millones de euros con referencia al importe neto de la cifra de negocios habida en el período impositivo inmediatamente anterior.
- El tipo de gravamen para las sociedades cuyo importe neto de la cifra de negocios habida en el

¹⁵ Las estimaciones recaudatorias que ofrece el Gobierno navarro se realizan en términos estáticos, sin evaluar los efectos recaudatorios de "retorno" que generan las bajadas de impuestos. El fin último de una rebaja impositiva no es tanto una disminución recaudatoria sino su transformación, a medio plazo, en un aumento recaudatorio por cuanto ese impulso fiscal debe suponer una mejora en la actividad económica que se traducirá en mayores beneficios, mayor inversión, mayores niveles de contratación que afectarán positivamente a la recaudación de los impuestos sobre sociedades, renta y consumo a medio plazo.

período impositivo inmediato anterior haya sido igual o inferior a 1 millón de euros se ha rebajado del 30 al 25%. El tipo será del 24% para los períodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2008. El importe estimado de esta rebaja en estático sería de 1.336.000€.

- El tipo de gravamen para las cooperativas fiscalmente protegidas y para las sociedades laborales se ha rebajado del 20 al 18%.

b. Régimen especial de sociedades patrimoniales.

A partir del 1 de enero de 2007, se ha suprimido el régimen de las sociedades patrimoniales. Esta medida se justifica por razones de neutralidad fiscal y supone la eliminación de cualquier especialidad para las entidades de cartera o de mera tenencia de bienes.

c. Medidas de lucha contra el Fraude Fiscal.

- Se ha modificado, en línea con las modificaciones producidas en la normativa de territorio común, la regulación fiscal de las operaciones vinculadas.

- Se ha introducido la posibilidad de deducir el llamado "Fondo de Comercio Financiero".

- Se han revisado ciertos aspectos que afectan al concepto de escisión y canje de valores.

8.2. MODIFICACIONES TRIBUTARIAS PREVISTAS EN 2008

Las medidas relativas a la política fiscal del Gobierno de Navarra, tanto en la vertiente presupuestaria como en la política tributaria, se concentran básicamente en dos normas con rango legal: La Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra y la Ley Foral de modificaciones de diversos Impuestos y otras medidas tributarias. Cualquier análisis de la política fiscal navarra quedaría "coja" si no se analizan las medidas tributarias que suponen el sustento y apoyo de las estimaciones de ingresos públicos recogidas en la norma presupuestaria.

En este sentido, pasamos a analizar brevemente las modificaciones más importantes en los impuestos básicos del Sistema Tributario Foral, incorporando algunos comentarios sobre el alcance de las medidas y posibles actuaciones complementarias que permitirían, en nuestra opinión, profundizar en la incidencia que tendrían estas y otras medidas que se ofrecen en el perfeccionamiento e impacto económico y social del sistema tributario foral.

8.2.1. LEY FORAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS (LEY FORAL 22/98)

a. Exenciones. Novedades.

Se declaran exentas las becas públicas y las becas concedidas por la entidades a las que sea de aplicación la Ley Foral 10/1996 que regula el régimen de las instituciones sin fin de lucro (Fundaciones, etc.), percibidas para cursar estudios en todos los niveles y grados

del sistema educativo, hasta el doctorado inclusive. Pero también se declaran exentas, con el fin de potenciar las políticas de I+D:

- Las becas para investigación en el ámbito del RD 63/2006 que desarrolla el Estatuto del personal investigador en formación.

- Las becas con fines de investigación concedidas a los funcionarios, así como las otorgadas al personal docente e investigador de las universidades, y

- Las concedidas por la administración de la Comunidad Foral para la formación de tecnólogos en los Centros Tecnológicos, en las Universidades o las empresas, en aquellos proyectos de I+D que hayan sido seleccionados.

Lógicamente, esta exención lleva aparejada una modificación relativa a su sometimiento a retención y adicionalmente no habrá que practicar retención en el caso de rentas derivadas de becas de duración inferior al año, que no estando exentas conforme a este artículo 7.h), se califiquen como rendimientos del trabajo y cuyo importe satisfecho sea inferior al salario mínimo interprofesional anual.

Asimismo, dentro del capítulo de exenciones y con un marcado carácter social, se incorpora la no declaración de las prestaciones económicas, procedentes de instituciones públicas, que se concedan a víctimas de la violencia de género.

Por último, dentro del capítulo de exenciones, se declaran como tales las prestaciones económicas de carácter público procedentes de la concesión de ayudas a la sucesión empresarial en Sociedades Laborales y Cooperativas de Trabajo Asociado. Con ello se pretende incentivar la sucesión de los socios de empresas de economía social que tanta importancia y proyección de futuro tienen en la economía navarra.

b. Arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda.

En el marco de apoyo al alquiler de vivienda se establecen dos medidas de cierta relevancia:

- Por un lado, y con efectos en el arrendador, aquellos que destinen bienes inmuebles a vivienda tendrán derecho a reducir el correspondiente rendimiento neto positivo de ese bien inmueble en un 55%, lo que supone que en su base imponible en concepto de capital inmobiliario por este bien sólo imputará el 45% del rendimiento neto. Se trata con ello de incentivar la movilización del parque de viviendas en alquiler de la Comunidad Foral con el fin de dar cobertura a las necesidades habitacionales de un colectivo importante de navarros que tiene dificultades de acceso a una vivienda digna a un precio razonable. En Territorio Común, esta deducción sólo alcanza el 50%, por lo que

los contribuyentes forales se ven favorecidos en mayor medida. El coste recaudatorio estimado de la misma es de 2.580.000€.

No obstante, resulta relevante señalar que la normativa estatal del IRPF prevé la elevación del porcentaje de reducción hasta el 100%, es decir, plena exención de los rendimientos netos derivados del arrendamiento de viviendas en aquellos supuestos en los que el arrendatario tuviese una edad comprendida entre 18 y 35 años, y unos rendimientos superiores al IPREM. Esta medida no está prevista por el momento en el proyecto de Ley Foral de modificaciones tributarias.

- Como complemento a esta medida, y desde el punto de vista del arrendatario, se eleva de 600 a 900€ anuales el límite máximo en la deducción por alquiler de vivienda, lo que la sitúa en el precio medio de una vivienda tipo en régimen de arrendamiento en la Comunidad Foral para un familia tipo de matrimonio y dos dependientes. El coste recaudatorio estimado de esta medida sería de 495.000€

c. Rendimientos del capital mobiliario.

En este caso, se consideran como rendimientos del capital mobiliario los obtenidos por la participación en fondos propios de la empresas (es decir, dividendos y asimilados) los que se deriven de la constitución o cesión de derechos de uso o disfrute sobre los valores o participaciones representativos de la participación en los fondos propios de una entidad. Esto supone que tales rendimientos pasan a tributar al tipo fijo del 15%.

Por su parte, en la determinación del rendimiento neto del capital mobiliario se suprime la cantidad máxima de 65€, por lo que procede deducir sin límite general:

- Los gastos de administración y depósito de valores negociables, con un límite particular del 3% de los ingresos íntegros, que no hayan resultado exentos, procedentes de dichos valores. En este sentido, conviene destacar que no son deducibles las contraprestaciones por servicios profesionales como consecuencia de una gestión discrecional e individualizada de la cartera de inversión en función de mandatos particulares conferidos por los titulares.

- Cuando se trate de rendimientos derivados de la prestación de asistencia técnica, del arrendamiento de bienes muebles, negocios o minas o de subarrendamientos, se deducirán de los rendimientos íntegros los gastos necesarios para su obtención y, en su caso, el importe del deterioro sufrido por los bienes o derechos de que los ingresos procedan, por asimilación a una actividad empresarial o profesional.

d. Incrementos y disminuciones patrimoniales. Novedades.

Con el fin de facilitar las transmisiones lucrativas

(sin contraprestación) del patrimonio empresarial o profesional, se amplía la consideración de no existencia de incrementos ni de disminuciones patrimoniales a los casos en que se transmitan lucrativamente “inter-vivos” participaciones en entidades a las que sea de aplicación la deducción reconocida para ellas en el Impuesto Foral sobre el Patrimonio. Hasta ahora, esta no sujeción se establece sólo en los supuestos de transmisiones lucrativas “inter-vivos” de la totalidad del patrimonio empresarial. Esta ampliación supone un avance en la posibilidad de transmisión del patrimonio empresarial familiar en vida del propietario a través de la transmisión de participaciones accionariales dado que, hoy en día, gran parte de los negocios familiares vienen adoptando la forma de “holding familiares”. En esta línea, y para las transmisiones patrimoniales lucrativa “intervivos” de la totalidad del patrimonio empresarial o profesional se introduce un nuevo requisito: que el donante tenga sesenta o más años o que se encuentre en situación de invalidez absoluta o de gran invalidez. Este requisito es también aplicable a las transmisiones lucrativas “inter vivos” de participaciones en entidades.

e. Delimitación de la parte especial de “ahorro” en la base imponible.

Con el fin de aclarar algunas dudas que se habían planteado con el concepto y la delimitación de la parte especial del ahorro en la base imponible, se declara expresamente que los incrementos de patrimonio derivados de la percepción de subvenciones en forma de capital por la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual se integran en esta base imponible

f. Régimen de reducciones de la base imponible. Novedades.

Se incorpora la posibilidad de reducir las primas satisfechas en relación con los seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o de gran dependencia conforme a lo dispuestos en la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, tanto para el contribuyente como familiares, y con los límites financieros establecidos en la normativa estatal.

g. Tarifa.

Siguiendo ya una práctica habitual se procede a una deflactación insuficiente de la tarifa del Impuesto de un 2% que en absoluto compensa los efectos de la inflación experimentada en los últimos años y que supone, en consecuencia, un aumento encubierto de los impuestos, como hemos comentado de forma reiterada en informe anteriores y en el apartado correspondiente a los PGE08. Sin embargo, este año existe una diferencia cualitativa importante que merece ser destacada: mientras que la Administración del Estado propone una indiciación, siempre insuficiente, de otros parámetros como reducciones y mínimos exentos, el Gobierno de Navarra ha obviado esta indiciación por lo que se queda atrás en la dinámica de actualización

de los parámetros fiscales fundamentales salvo que no lo remedie el trámite parlamentario. El coste estimado de esta medida sería de 5.906.000€

h. Movilización de los derechos consolidados en los sistemas de previsión social.

La legislación contable y mercantil permite la movilización de los derechos consolidados y de los derechos económicos de los sistemas de previsión social siguientes: planes de pensiones, mutualidades de previsión social, planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y seguros de dependencia, incluidos los constituidos a favor de personas con discapacidad. Teniendo en cuenta las consecuencias tributarias de las distintas movilizaciónes de derechos económicos entre los diferentes sistemas de previsión social y, considerando la competencia estatal exclusiva en la regulación mercantil y contable en estas materias, se procede a una remisión a la normativa estatal en lo relativo a las consecuencias tributaria de las movilizaciónes de estos derechos económicos.

i. Percepciones de capitales diferidos en virtud de contrato de seguro de vida o invalidez.

Con objeto de salvaguardar los derechos de aquellos contribuyentes que hayan suscrito un seguro de vida o de invalidez generador de un capital diferido con la legislación preexistente, se establece una compensación fiscal en el caso de que aquél haya sido contratado con anterioridad a 31 de diciembre de 2006 y en el caso de que el régimen tributario a partir del período impositivo de 2007 les resulte menos favorable que el existente a 31 de diciembre de 2006. Recordamos que a estos seguros de vida les resultaba de aplicación unos porcentajes de reducción del 40 o del 75% previstos en el artículo 32.2 de la Ley Foral del IRPF y que ello podría suponer una minoración importante de la carga tributaria. En consecuencia, será importante valorar la economía de opción que abre esta cláusula de salvaguarda de los derechos adquiridos por estos contribuyentes. En definitiva, se trata de compensar fiscalmente a los contribuyentes que, a partir de 2007, no van a poder aplicar estos porcentajes de reducción del rendimiento en los casos de contratos de seguro de vida o de invalidez cuyas primas se hayan satisfecho, respectivamente, con más de dos años o con más de cinco años de antelación.

8.2.2. LEY FORAL DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES (LEY FORAL 24/1996).

La Ley Foral 24/1996, del Impuesto de Sociedades (LFIS) va a sufrir ciertas modificaciones cualitativas como consecuencia de la aprobación y entrada en vigor de la Ley 16/2007 de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para la armoniza-

ción internacional con base en la normativa de la Unión Europea. En consecuencia, es necesario introducir una serie de cambios con el fin de adaptar la normativa fiscal a la reforma contable.

Ello supone modificar determinados conceptos, principios y criterios con el fin de minimizar el impacto que la reforma contable pueda tener en el cálculo de la base imponible. La filosofía que subyace en la propuesta del Gobierno navarro es que la situación fiscal en relación con el Impuesto de Sociedades quede, en lo posible, inalterada. En este sentido, la base imponible se fija partiendo del resultado contable siempre que éste se haya determinado correctamente, es decir, de acuerdo con los principios y criterios establecidos en el Código de Comercio y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo. Ahora bien, la incorporación al Código de Comercio, mediante la citada Ley 16/2007, de las normas internacionales de información financiera supone un cambio relevante en el cálculo del resultado contable.

En este sentido, las modificaciones que se introducen en la LFIS pretenden adaptar a esta Ley los nuevos principios, términos y conceptos contables, así como establecer nuevos criterios fiscales de calificación y de imputación con el fin de que la reforma contable afecte de la menor manera posible a la determinación de la base imponible.

a. Amortizaciones.

Se incorpora, dentro del tratamiento fiscal de las amortizaciones, el concepto de inversiones inmobiliarias, las cuales forman parte del activo fijo o no corriente¹⁶, incorporando, bajo esta etiqueta, los terrenos y las construcciones que la empresa posee y destina a obtener ingresos a través de arrendamiento o de su enajenación.

Por su parte, el inmovilizado intangible con vida útil definida se amortiza, mientras que el intangible con vida útil indefinida no se amortiza sino que se le somete anualmente al test de deterioro y, en caso de que se produzca éste, se procederá a practicar las correcciones de valor, de manera que el deterioro contable reconocido será deducible a efectos fiscales. Esta consideración de los activos intangibles de vida útil indefinida, al no ser susceptibles de amortización, se recogen dentro del artículo 21 de la LFIS que hace referencia a las correcciones de valor.

b. Arrendamiento Financiero.

La reforma contable ha ampliado el ámbito del concepto de arrendamiento financiero, que ya no se vincula estrictamente al ejercicio o no de la opción de compra. Esto significa que contablemente se considera

¹⁶ Forman parte de este activo fijo o no corriente, además de las inversiones inmobiliarias, el inmovilizado material, el intangible, las inversiones en empresas del grupo a largo plazo, las inversiones financieras a largo plazo y los activos por impuestos diferidos.

como tal cuando se transfieran al arrendatario sustancialmente todos los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad de los activos, haya o no opción de compra. En consecuencia, podemos encontrarnos con arrendamientos financieros en el ámbito contable que no tengan ni siquiera opción de compra. Además, la norma contable obliga a considerarlo como activo según su naturaleza (material o intangible, dependiendo de la clase de activo), por lo que procede amortizarlo en función de la condición que tenga dicho activo.

Así pues, la norma fiscal acepta el criterio contable y considera como arrendamientos financieros los que así estén considerados contablemente. Ahora bien, para el fondo de comercio y para el resto de los activos intangibles de vida útil indefinida, aunque no se contabilice, podrá aplicarse anualmente hasta una reducción del 10% de su importe si se cumplen determinados requisitos en línea con la legislación vigente.

c. Provisiones.

En materia contable, se ha producido un cambio fundamental en la consideración económica de las provisiones. En ella, se distinguen:

- Provisiones, que se constituyen como verdaderos pasivos por ser obligaciones derivadas de una norma con imperativo legal o de un contrato, y
- Contingencias, que no son pasivos y que solamente deben ser objeto de información en la memoria pero que, al no incluirse en la cuenta de Pérdidas y Ganancias, no tendrán trascendencia fiscal inmediata.

Como consecuencia de esta diferenciación, se produce una equiparación de las provisiones contables y fiscales, de manera que todas las provisiones contables serán deducibles fiscalmente, salvo las matizaciones y salvedades establecidas en el artículo 22 de la LFIS.

d. Valoración de elementos patrimoniales. Novedades.

Como consecuencia de los nuevos criterios de la normativa contable, se da entrada como principio de valoración al valor razonable ("Fair value"). Ahora bien, se especifica que, cuando el ajuste por valor razonable tenga contrapartida en cuentas de patrimonio neto, no tendrá consecuencias fiscales hasta que no haya pasado por la cuenta de Pérdidas y Ganancias.

e. Otros cambios normativos de carácter estrictamente fiscal.

Asimismo, la LFIS introduce una serie de modificaciones normativas con un marcado acento fiscal y con el fin de incentivar determinados comportamientos como pueden ser las actividades de Investigación y Desarrollo:

- En concreto, para estimular a las empresas que inventen y descubran procedimientos técnicos innovadores, se pueden reducir los ingresos proce-

dentos de la cesión a terceros de determinados activos intangibles (patentes, dibujos, modelos, derechos sobre informaciones relativas a experiencias industriales, etc.). El incentivo consiste en que el 50% de estos ingresos no se integran en la base imponible de la sociedad. Se trata de un incentivo fiscal complementario a los incentivos a los gastos en Investigación, Desarrollo e Innovación, que se encuentran reconocidos en forma de deducciones de la cuota. El coste recaudatorio de esta medida se estima en 560.000€.

- Se amplía el ámbito de la deducción por reinversión en la transmisión de valores al suprimir el requisito de que la reinversión se haga en valores de entidades donde más de la mitad de su activo esté integrado por elementos del inmovilizado material e inmaterial, lo que limitaba, en la práctica, el acceso a este importante incentivo fiscal a ciertos sectores de la actividad económica navarra.

- Se rebaja al 24% el tipo de gravamen para aquellas empresas cuyo importe neto de la cifra de negocios habida en el ejercicio inmediato anterior haya sido igual o inferior a un millón de euros. Es decir, lo se denomina coloquialmente como MICROPY-MES. En el resto del Estado tributan al 25%. El coste recaudatorio de esta medida se evalúa en 1.336.000€.

c. Otros tributos.

Merece especial mención dentro del proyecto de ley de modificaciones tributarias, las siguientes medidas:

- Exención en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD, durante el plazo de un año contado desde el día 16 de junio de 2007, de todos los actos y documentos precisos para que las sociedades constituidas con anterioridad se adapten a las disposiciones de la Ley 2/2007, de 15 de marzo de sociedades profesionales.

- Se modifica en aspectos sustantivos y formales la Ley Foral 12/2006 del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra, en aspectos tales como los bienes especiales, valoraciones y sus efectos, criterios de acceso al Registro de la Riqueza Territorial e infracciones vinculadas al deber de aportar datos identificativos de los bienes inmuebles.

- Se actualizan las tarifas de ciertas Tasas y Precios Públicos regulados en la Ley Foral 7/2001, destacando la suspensión de la exacción de determinadas tasas por la expedición de documentos referentes al sector ganadero con el fin de paliar la crisis del mismo.

- Se habilita la posibilidad de incrementar las tarifas del Impuesto sobre vehículos de Tracción

Mecánica, para adaptarlas al incremento de precios al consumo habido en los últimos dos años.

- Se fija el interés de demora en el 7%. No existe, en nuestra opinión, justificación económico-financiera aunque sí legal a través de la LGT, que ampare el hecho de que este tipo se sitúe por encima del interés legal del dinero fijado por el Banco de España y puede entenderse como una medida sancionadora encubierta.
- Se actualizan los coeficientes de corrección monetaria a que se refiere el artículo 27 de la Ley Foral 24/1996, del Impuesto de Sociedades.

Como resumen del panorama que acabamos de perfilar, los elementos caracterizadores más relevantes de los Presupuestos Generales de Navarra para el 2008 son los siguientes:

0. A nivel macroeconómico existen una serie de elementos que constituyen riesgos potenciales para el crecimiento de la economía española y navarra en particular en los próximos meses y que pueden condicionar la evolución presupuestaria:

- la sensibilidad del endeudamiento privado a las variaciones de los tipos de interés
- la dependencia financiera del exterior que acabamos de citar, y
- el elevado peso relativo del sector de la construcción en el PIB y en el empleo.

Por ello es necesario adoptar esquemas de presupuestación conservadores y realistas en espera de ver cómo se manifiesta la coyuntura ante un escenario incierto.

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, aunque en términos de participación relativa sobre el gasto total se reduce en relación a ejercicios anteriores, se incrementa 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 déficits futuros. Un aumento constante y no controlado de los gastos corrientes puede acabar afectando a las partidas destinadas a gasto social e inversiones, o bien amenazar el equilibrio presupuestario. Es decir, un cambio de coyuntura como el que se vislumbra en los escenarios económicos puede situarnos ante dificultades presupuestarias debido a la inflexibilidad a la baja de gran parte de los gastos corrientes consolidados.

A pesar, de ello podemos caracterizar a los PGN08 como un esfuerzo de compromiso entre equidad social y eficiencia económica en un contexto presupuestario difícil propio de inicio de legislatura para la Comunidad Foral y que introduce cierto conservadurismo en la práctica presupuestaria habitual.

3. Los gastos de personal aumenta un 9,3% y representan un 25,16% del gasto total estimado. En nuestra opinión resulta preocupante el gasto derivado del personal de la Administración Foral por cuanto su cuantía puede considerarse algo desproporcionado respecto al tamaño de la Comunidad Foral y confiere cierta rigidez a la gestión del personal al estabilizar a importantes colectivos de trabajadores de la Administración Pública navarra.

4. Los gastos corrientes en bienes y servicios tienen un incremento importante del 15,34%, muy por encima del crecimiento nominal del PIB navarro, aumentando su participación en el gasto en términos reales, hasta suponer el 11% del total de gastos de la Administración Foral. En este sentido, parece vislumbrarse una tendencia a la externalización en la prestación de determinados bienes y servicios (provisión pública-producción privada) que no sería especialmente llamativa si no conviviera con un aumento también importante de los gastos de personal de la Administración Foral (gestión directa de la provisión pública).

5. 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, suponen el 0,6% de los gastos totales.

6. Las operaciones por cuenta de capital han incrementado su participación en el presupuesto de gasto desde el 23% en 2005 al 25,3 % en 2008, 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, aunque en los dos últimos años se observa una tendencia a la estabilización.

7. Si consideramos el presupuesto desde la participación del ciudadano, el gasto previsto por habitante navarro para el 2008 se sitúa en 7.084,98€ frente a los 6.573,75 del ejercicio anterior, lo que supone un incremento del 7,8%. Analizando el gasto funcional por habitante podemos ordenar el grado de importancia de las políticas sociales aplicadas por el gobierno navarro:

incremento importante del 14,79% con respecto a 2007. Este fuerte incremento se debe básicamente a los gastos que se dirigen a financiar la justicia, que crecen un 17,11%, la seguridad ciudadana con un incremento del 14,60% y los fondos destinados a la cooperación al desarrollo que lo hacen en un 19,19%¹⁷.

Para el mantenimiento de los servicios puramente administrativos e institucionales (Gobierno, Parlamento

	2008	2007	2006
SANIDAD	1.435,55	1.358,01	1.247,3
EDUCACIÓN	1.028,76	939,96	888,28
FINANC. DE GASTOS DEL ESTADO EN NAVARRA Y SOLIDARIDAD TERRITORIAL	985,09	978,96	834,09
PENSIONES, SERVICIOS SOCIALES, PROMOCIÓN SOCIAL Y FOMENTO EMPLEO	685,44	641,36	488,04
INFRAESTRUCTURAS Y OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	417,13	407,7	399,62
ACCESO A VIVIENDA	450,37	421,75	371,39
POTENCIACIÓN DEL DESARROLLO INDUSTRIAL, TURÍSTICO Y COMERCIAL	436,36	414,50	299,09
SUFICIENCIA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES	357,84	322,03	298,90
SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN	353,87	233,59	247,62
MEJORA AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN	245,38	221,01	207,25
JUSTICIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICA EXTERIOR	245,34	220,15	192,60
INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN	233,19	205,46	110,05
CULTURA	164,33	159,53	157,48
PARA EL PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA	46,33	50,56	59,06

El Proyecto recoge, en definitiva, un 53,13% de gasto social frente al 53,54% del año anterior y al 54,91% del año 2006, pero supera el 51,8% de los gastos sociales reconocidos en los PGE08. En términos absolutos, el gasto social se incrementa en un 8,54% sobre lo presupuestado en 2007, con incrementos sustanciales en partidas tan relevantes como actuaciones de promoción social (37,61%), servicios sociales a las personas mayores (22,44%), educación (11,62%), atención a la infancia (11,12%); servicios sociales a personas con discapacidad (9,42%); formación profesional ocupacional (9,12%); acceso a la vivienda (8,21%) y sanidad (7,44%).

Para actuaciones de carácter económico se destina un 18,8% del gasto total. El crecimiento de este bloque de gastos es del 7,96%, destacando los incrementos de los gastos destinados a Investigación, Desarrollo e Innovación (14,98%).

Para justicia, seguridad ciudadana y cooperación exterior, es decir los denominados “servicios públicos básicos” se destina el 3,46% del gasto total, con un

y administración en general) se dedica el 4,99% y al sostenimiento del funcionamiento de otras administraciones públicas el 18,96% (5,05% para las entidades locales navarras y 13,91 para la Administración del Estado).

Por último, el 0,65% se destina al pago de las obligaciones de la deuda pública de Navarra, lo que supone un descenso de un 6,38% como consecuencia de la disminución del importe de la deuda viva.

Así pues, podemos destacar:

- un predominio del gasto social, aunque menos marcado que en los PGN06 y PGN07,
- una mayor participación del gasto social que en los PGE08,
- así como un esfuerzo importante en la potenciación de la investigación, desarrollo e innovación con un aumento del gasto de más del 15%, mantenido a lo largo del tiempo, dado que el presupuesto anterior ya arrojaba incrementos del 17%

8. Respecto a los ingresos y teniendo en cuenta las

¹⁷ La CEN alerta sobre el importante incremento que se ha producido en las partidas de gasto destinadas al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior (en torno a un 17,5%). Este aumento es llamativo porque algunas de las competencias que poseía con anterioridad dicha área han sido traspasadas al nuevo Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno por lo que, en teoría, las cantidades destinadas a aquél deberían incluso haberse reducido. Si sumamos la dotación de ambos departamentos nos encontramos con un incremento del 25,52% que merece una explicación.

previsiones macroeconómicas de la economía navarra, la estimación presupuestaria parece ajustada por cuanto, aunque sitúa el crecimiento de la recaudación por encima del crecimiento previsible del PIB nominal, el buen comportamiento recaudatorio de 2006 y 2007, que va a permitir liquidar ambos presupuestos con superávit, y la mejor situación relativa de la economía navarra respecto a la española en su conjunto para encajar un proceso de deceleración económica, permiten calificar las estimaciones de ingresos como realistas.

9. Por la vía de impuestos, la aportación media de cada navarro, sin tener en cuenta los beneficios fiscales, será de 6.006€ frente a los 5.501€ estimados en 2007, es decir, un incremento del 9%. 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 125,8 millones de euros con un incremento de 6,8% 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 más de 26 millones de euros, con un incremento del 46% en el último ejercicio, 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 105 millones de euros, con un incremento del 0,9% respecto al año anterior.

11. Respecto a los saldos, la previsión para 2007 estima un presupuesto en equilibrio formal, 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 2008, el ahorro bruto esperado será de 1.020 millones de euros, con un incremento del 16,16% respecto a 2007. 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 24,71%.

En estas condiciones, la capacidad de autofinanciar las inversiones se eleva hasta el 106%, al tener en cuenta no sólo el ahorro bruto, sino también las previsiones de ingresos de capital para 2008, 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 comportamiento recaudatorio esperado de los ingresos fiscales en 2008 y no

tanto de un control y racionalización de los gastos corrientes, lo que 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 2008 y el servicio de la Deuda Pública será el 0,6% de los gastos presupuestados.

12. En relación a los pasivos financiero, señalar la dotación, por vez primera, de una partida de 42,8 millones de euros como "Crédito Global" que se constituye como un Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria en cumplimiento de la Ley 13/2007 para hacer frente a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional, que no hubieran podido preverse en los presupuestos.

13. Los gastos asignados al Departamento de Salud constituyen la partida más importante, al representar el 20,69% de los gastos presupuestados. Existe una cierta preocupación por el continuo e imparable aumento que estos gastos vienen experimentando año tras año (el incremento para el ejercicio de 2008 asciende a 7,18% y es el más reducido de los últimos años). Adicionalmente, en dos años los gastos de farmacia se han incrementado en torno a 6 millones de euros, es decir, un incremento del 20%, lo cual lanza una señal de alerta sobre la necesidad de control de este gasto.

Debido a las proporciones que están alcanzando los gastos en sanidad es necesario plantearse la incorporación gradual, equitativa y eficaz de mecanismos de regulación de la demanda, como puede ser un ticket moderador, como ya aplican las 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, que representan el 25,3% de los gastos totales. 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 10,80% va a suponer un 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 las 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, parece necesario seguir profundizando en la reducción de los tipos impositivos aplicables a las empresas navarras, por cuanto la carga tributaria empresarial es un coste empresarial que lastra las posibilidades competitivas de nuestras empresas.

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 de forma significativa ya que los directos pasan a representar el 54,38% de los ingresos fiscales, frente a un 45,62% de los indirectos. Esto implica que el sistema tributario navarro, en su conjunto, es progresivo y contribuye a favorecer una distribución equitativa de la renta y de la riqueza. En la disyuntiva académica entre neutralidad y equidad fiscal, las cuentas presentadas parecen haber optado por la segunda, aunque resulta difícil discernir si se trata de una decisión discrecional o es consecuencia del comportamiento futuro esperado de los impuestos indirectos.

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. En este sentido, las autoridades navarras han comenzado a asumir el papel de este tipo de ingresos, ya que experimentan un incremento del 34,13% y pasan a representar el 2,34% de los ingresos totales (1,7% en 2007).

19. Por último, 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€ que deberá compensarse vía impuestos u otras fuentes financieras, para mantener el actual nivel de inversión pública. De alguna manera, el Gobierno navarro ha comenzado a tomar medidas para minimizar el impacto incrementado el ahorro bruto y los ingresos de capital para mantener los niveles de inversión actuales.

Por lo que respecta a las transferencias corrientes procedentes del exterior (es decir, de la UE), se produce una disminución en conjunto de 3,2 millones de euros, es decir, una reducción del 20%, que son parcialmente compensadas con un incremento en las previsiones de ingresos del Estado, por un importe de 2,4 millones de euros y con ingresos de otros entes públicos por importe de 334.233€.

Por su parte, las transferencias de capital procedentes de la UE se reducen en 12 millones de euros, es decir, un 43,68% menos que el ejercicio anterior. Para compensar parcialmente esta significativa pérdida de transferencia de capital, se espera ingresar 590.501€ más de transferencias de capital del Estado hasta alcanzar los 770.502€, y 140.407€ más de transferencias de empresas pública hasta alcanzar 1.442.801€. Para Navarra resulta vital participar activamente en el debate abierto sobre la asignación de inversiones territorializables procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, ya que se constituye como una de las opciones para contrarrestar los efectos económicos y financieros derivados de la pérdida de transferencias de capital procedentes de la Unión Europea.

