

010 Comentario a los Presupuestos Generales de Navarra 2011: La luz al final del túnel

Juan José Rubio Guerrero

Comentario a los Presupuestos Generales de Navarra 2011: La luz al final del túnel

Juan José Rubio Guerrero

Catedrático de Hacienda Pública.

Foro Independiente de Analistas
Fiscales.

Ex director general del Instituto de
Estudios Fiscales.

Pamplona, noviembre de 2010



Institución Futuro

Policy Briefing, Nº10

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

Institución Futuro

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

Título: Comentario a los
Presupuestos Generales de
Navarra 2011: La luz al final del
túnel

ISSN de la serie: 1698-7977

1ª Edición: noviembre 2010

00 Índice

01	Introducción	03
02	Escenario Macroeconómico 2010-2011	05
	2.1. Previsiones para la Economía Mundial y Europea	05
	2.2. Previsiones para la Economía Española	06
	2.3. Previsiones para la Economía Navarra	08
03	Las Grandes Cifras de los PGN11	11
	3.1. Caracterización de los PGN11: Líneas Estratégicas	11
	3.2. Ordenación Presupuestaria del Gasto Público Foral	17
	3.3. Ordenación Presupuestaria de los Ingresos Público Forales	19
	3.3.1. Comportamiento Estimado de los Ingresos Públicos Forales	19
	3.3.2. Política Tributaria en los PGN11	21
	3.4. Ajuste Presupuestario: Ahorro, Déficit y Endeudamiento Neto	25
	3.4.1. Previsión de Endeudamiento para Navarra en 2011	25
	3.4.2. Comparación del Endeudamiento con España	26
04	Conclusiones. Sumario Ejecutivo	29

01 Introducción

Los Presupuestos Generales de Navarra 2011 (PGN11) se diseñan en un contexto de incertidumbre respecto a la posible salida de la crisis que parece seguir instalada entre nosotros tanto a nivel mundial como para el conjunto del Estado. El FMI, en su informe de perspectivas económicas de Octubre, prevé *una frágil y desigual recuperación para la economía mundial, donde las economías emergentes y, especialmente las denominadas BRIC (Brasil, Rusia, India y China) deben tener un papel de locomotora al mostrar unas tasas de crecimiento más vigorosas que los Países Centrales.*

La crisis de la deuda soberana a principios de 2010 ha puesto de manifiesto que los planes de estímulo coordinados y las políticas monetarias expansivas no han evitado un recesión intensa y

larga que exige políticas de saneamiento y ajuste presupuestario y demanda reformas estructurales no solo a nivel mundial, sino especialmente en el caso español. *Los elevados niveles de déficits presupuestarios y el exponencial crecimiento de la deuda pública están minando la confianza de los mercados que exigen una mayor disciplina fiscal para canalizar recursos financieros hacia las economías más en precario entre las que se encuentra la española.* Esta es la *restricción fundamental de la política presupuestaria tanto a nivel español como a nivel de la Comunidad Foral Navarra: caminar hacia un reequilibrio en las cuentas públicas sin comprometer excesivamente las políticas sociales tan necesarias en una fase crítica de la economía en su conjunto, donde los niveles de desempleo y necesidades sociales se disparan.*

02 Escenario macroeconómico 2010-2011

2.1. PREVISIONES PARA LA ECONOMÍA MUNDIAL Y EUROPEA

La irrupción de los denominados “BRIC” (Brasil, Rusia, India y China) como potencias hegemónicas ha pasado de ser una mera posibilidad a una realidad manifiesta. La crisis financiera ha supuesto el detonante de un fenómeno mundial nuevo, denominado decoupling, entendiéndose por tal la existencia de un mayor diferencial de crecimiento entre las economías emergentes y las industrializadas, a favor de aquellas, siendo probable que este fenómeno se intensifique en el futuro. Según institutos de prospectiva solventes (Citi Group), de la tasa de crecimiento mundial que se estima para 2010 (3,6%), 2,2 puntos los van a aportar los países emergentes y para el 2011, del 3,2% de crecimiento de la economía mundial, 2 puntos procederán de estos países. Por el contrario, el horizonte inmediato de las naciones industrializadas no parece halagüeño. El Bank of America no descarta que un súbito bache de actividad en el tercer trimestre de 2010 conduzca a una nueva contracción de la economía norteamericana (es decir, a una recuperación en forma de W) debido al deterioro de la tasa de paro en USA con un desempleo cada vez más estructural. Por su parte, el fuerte dinamismo de la economía alemana del segundo trimestre de 2010 (crecimiento del 2,2%) podría resentirse y contagiarse a otros socios europeos debido a la dependencia que tiene esta economía del sector exterior que podría ver mermada su contribución como locomotora europea si la demanda de sus productos se reduce por falta de impulso de la economía mundial.

Tampoco Japón aporta tranquilidad al sistema. La ralentización del PIB en el segundo trimestre de 2010, que registró un crecimiento del 1,5% frente al 5% del trimestre anterior, ha obligado a aprobar al gobierno nipón un plan de estímulo de 54.600 millones de \$ para avivar el consumo interno y adoptar un conjunto de medidas de política monetaria para contener la mayor subida del valor del yen en los últimos 15 años con el objetivo de no perjudicar al sector exterior, motor básico de su economía. Este comportamiento ha disparado actuaciones compensatorias de las autoridades monetarias de otros países que ha desatado una guerra de divisas y un proceso de ajustes en los tipos de cambio de sus monedas que se parecen a un esquema generalizado de “devaluaciones competitivas” para mantener la competitividad precio de sus exportaciones.

Por su parte, la economía de la eurozona registró en el segundo trimestre del 2010 un crecimiento del 1%, frente a un crecimiento de 0,3% en el primer trimestre del año, mientras que, en términos interanuales, el crecimiento del PIB alcanzó el 1,9%. Los mayores crecimientos del PIB durante el segundo trimestre del año se han registrado en Lituania (3,2%), seguida de Alemania (2,2%) y Estonia, Finlandia y Suecia (1,9%). Por el contrario, la economía griega ha registrado una contracción del 1,8% en el segundo trimestre, lo que viene a confirmar la situación crítica del país heleno, que ya había sufrido una contracción de su PIB del 0,8% en el primer trimestre. Asimismo, la debilidad de la economía irlandesa se ha puesto de manifiesto en el segundo trimestre al sufrir un desplome de su actividad económica, que se contrajo un 1,2% entre abril y

junio de 2010, tras crecer un 2,2% en los tres primeros meses del año.

2.2. PREVISIONES PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

A partir del segundo trimestre de 2008, la economía española ha encadenado 7 trimestres consecutivos de recesión hasta el primer trimestre de 2010. Se trata de un ciclo inusualmente largo, cuya caída comienza a ralentizarse a partir del segundo semestre de 2009. La probabilidad de que nuestro país transite por un valle “de lágrimas” del ciclo en los próximos dos años va a ser muy elevado con crecimientos muy pobres (en torno al 1%) que van a hacer imposible reducir las tasas de paro rápidamente a pesar de la caída en la población activa. Aunque en el primer y segundo trimestre hemos tenido ligerísimas tasas de crecimiento intertrimestrales positivas debidas al efecto de anticipación de compras, especialmente de Bienes de consumo duradero, debido a la subida del IVA y al agotamiento del Plan 2000E (Renove), en el tercer trimestre es previsible la vuelta a tasas intertrimestrales negativas debido a la paralización del consumo privado. Para el ejercicio completo se espera una caída del 0,5% del PIB, es decir, casi del doble de lo previsto por el Gobierno en los Presupuestos del 2010.

Los condicionantes de la economía española a medio y largo plazo se pueden resumir en los siguientes:

- Al proceso de despalancamiento le queda aún un largo recorrido, dado los altos niveles de endeudamiento de las empresas y hogares a mediados del 2010, a pesar de la reducción experimentada en los últimos meses. Este elemento puede condicionar la recuperación tanto del consumo privado como de la inversión por lo que no es previsible un crecimiento relevante de la demanda interna privada.
- La demanda pública (consumo e inversión pública) va a mantenerse en los próximos meses mucho más débil que la privada debido

al necesario proceso de consolidación fiscal al que estamos abocados por imperativo comunitario y de los mercados internacionales.

- Digestión de la hipertrofia del sector inmobiliario (sobreinversión en vivienda), lo que ha provocado una disminución de viviendas iniciadas en 2009 en un 75% respecto a 2007, por lo que se presume que la actividad constructora se mantendrá deprimida, al menos, durante un período de dos años que suele ser el plazo medio de terminación de una vivienda. A esto tenemos que añadir la reducción de la obra pública debido a las necesidades de consolidación fiscal.
- Crisis bancaria. Conviene no olvidar que más de un millón de viviendas sin vender y millones de metros cuadrados de suelo en distintas fases de urbanización están en los balances de las entidades produciendo pérdidas por morosidad y depreciación de los activos, lo que ha generado una práctica excesivamente “prudente” del sector financiero en la concesión de créditos a todos los agentes económicos pero, especialmente, a las PYMES. A esto hay que añadir que las entidades financieras se enfrentan a otros problemas internos que cuestionan la solvencia de algunas de ellas: estrechamiento de márgenes financieros, merma de ingresos de explotación, elevadas amortizaciones de deudas contratadas en mercados internacionales, etc. En este sentido, cabe pensar que el proceso de sometimiento a regímenes de fusiones o reestructuraciones no se ha cerrado definitivamente, especialmente, en el sector de cajas de ahorros donde podemos asistir a nuevas turbulencias en un futuro no muy lejano.
- Sector exterior. España se enfrenta a un problema muy serio de competitividad, especialmente, una fuerte pérdida de competitividad-precio originada por la mayor inflación española respecto a los países de la zona euro en los últimos años y la dificultad

de ampliar la base de empresas exportadoras ya que sólo el 25% de nuestras empresas venden en el exterior.

Todo esto significa que si los salarios y el resto de las condiciones laborales mantienen su rigidez (en este sentido, la última reforma laboral no deja de ser un “parche” que no hace sino complicar el marco de relaciones laborales y crear mayores problemas), la única vía para reducir costes relativos y ganar competitividad seguirá siendo ganar productividad a base de ajustes o contenciones en las plantillas. Asimismo, es previsible que el crecimiento económico de los próximos años, sea raquítrico o intenso, será, sin duda, menos intensivo en mano de obra que en los períodos anteriores a la crisis.

La confianza que podríamos tener en el sector exportador conviene también ponerla en cuarentena dado el escenario pintado por el FMI en julio de 2010. En este sentido, los últimos datos de crecimiento de la economía alemana del 3% en el segundo trimestre frente al 1,9% previsto, que podrían ver con optimismo su papel de locomotora europea, son consecuencia de la intensificación de la actividad exportadora con la República Popular de China y, por lo tanto, muy limitada en su ámbito.

Esta situación viene a confirmar un escenario que augura un estancamiento, si no un empeoramiento de las tasas de paro de la economía española en un entorno del 20% a no ser que se reduzca, como puede estar ocurriendo, la tasa de actividad debido a la salida de inmigrantes y la menor demanda de trabajo por determinados colectivos expulsados, sin esperanza, del mercado de trabajo español.

Las previsiones que se derivan de los trabajos académicos más sólidos es que tendremos tres o cuatro años de crecimiento plano que, en ningún caso, llegará al 2%, umbral a partir del cual la economía española podría comenzar a crear empleo neto. Además, este crecimiento plano obligaría a un esfuerzo adicional en la contención del gasto público y

probablemente un indeseable incremento de los impuestos para acelerar la consolidación fiscal con el objetivo de conseguir cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con lo que se comprometería el impacto sobre la demanda agregada, generando un círculo vicioso de difícil ruptura. Además, la experiencia internacional demuestra que una consolidación fiscal basada en el aumento de los impuestos puede ser contraproducente al deprimir la actividad económica y contribuir a agravar los problemas de las economías que optan por esta solución. Mayor presión fiscal normativa no garantiza, ni mucho menos, mayor recaudación.

La necesidad de robustecer el potencial de crecimiento exige un conjunto de reformas estructurales e institucionales:

- Eliminación de barreras que frenen la contratación de las empresas y revisión del marco de la negociación colectiva para una mejor adaptación sectorial y particular a los mercados en que operan, además de vincular retribución a productividad.
- Aumento de las empresas de base exportadora.
- Mejora de la competitividad empresarial a través de una reducción de los costes unitarios del factor trabajo como puede ser una reducción en las cotizaciones a la Seguridad Social de forma selectiva.
- Mejora del entorno regulatorio en que se mueven las empresas.
- Reducción de trámites administrativos para crear empresas.
- Garantizar la unidad de mercado en el territorio nacional.
- Fortalecer la competencia.
- Liberalizar sectores fundamentales como el ferroviario, aéreo y portuario.
- Racionalizar el mix energético.
- Mejorar la educación y formación profesional en todos los niveles.
- Sanear y reestructurar el sistema bancario y acabar con el redimensionamiento del sector de cajas de ahorro.

- Desarrollar fuentes de financiación abundantes y baratas para PYMES y autónomos.

2.3. PREVISIONES PARA LA ECONOMÍA NAVARRA

En el informe del año anterior señalábamos que podíamos ser optimistas respecto al crecimiento futuro ya que Navarra tiene una serie de factores diferenciales respecto al resto del Estado que deberían ponerse en valor:

- Las condiciones socioeconómicas de la región (tasa de paro inferior a la media española, renta per cápita superior y mayor tasa de actividad) que deben proyectar más intensamente la demanda de consumo privado cuando se produzca el despegue.
- La magnitud del ajuste inmobiliario en Navarra ha sido, según los principales indicadores de actividad del sector, más limitado y menos intenso, por lo que éste sector puede estar preparado para contribuir más pronto que tarde a la mejora del PIB navarro.
- Las ramas del sector terciario (servicios inmobiliarios y turismo) más afectadas por la crisis en España tienen en Navarra un peso relativo en términos de VAB inferior por lo que el impacto global de la crisis ha sido menor.

Adicionalmente, como elementos estructurales que podrían potenciar ese despegue y que constituyen fortalezas de la estructura económica de Navarra que convendría gestionar correctamente citábamos:

- El mayor tamaño relativo del sector industrial (25% del PIB en Navarra respecto al 15% en el resto del Estado). Este sector que, debido al comportamiento negativo de la demanda interna de bienes y de las exportaciones, ha contribuido a explicar gran parte de la caída del PIB navarro, se convertiría en el motor de crecimiento si sabemos diseñar adecuadamente

a través de programas de I+D+i un nuevo sector industrial que haga frente a los retos y demandas de la economía global, incorporando patrones de competitividad que permitan desarrollar industrias con alto valor añadido.

- El elevado peso sobre la demanda interna regional que corresponde a la inversión en bienes de equipo, en relación al ámbito estatal. Si la desactivación de la industria ha provocado la reducción de este componente de demanda fundamental en nuestra región, es previsible que una reactivación acelere esta demanda que, dependiendo de su elasticidad, contribuirá a un crecimiento sustancial de la misma si, además, se vincula a una reconversión de nuestro sector industrial.
- El importante sector exportador pasará a ser un elemento determinante de nuestra salida de la crisis, especialmente, si se confirma la recuperación de las principales economías de la Unión Europea (Alemania y Francia) hacia donde canalizamos más del 60% de nuestras exportaciones. En este sentido, señalar que aunque hay importantes dudas sobre el vigor de la recuperación de la economía francesa, el Bundesbank se ha mostrado optimista respecto a la solidez de la recuperación de su economía, considerando que la economía alemana se ha visto inmersa en el proceso recesivo más por motivos coyunturales (fuerte caída de sus exportaciones por la crisis mundial) que por deficiencias estructurales propias de su economía.

Pues bien, este esquema estructural de la economía Navarra parece confirmarse con los datos de la contabilidad trimestral correspondiente al segundo trimestre de 2010. Mientras que la economía Navarra registra una tasa real de crecimiento interanual del 1,5%, en España la caída alcanza el -0,1%, mientras que la variación intertrimestral es del 0,6%, frente al 0,2% para España.

Desde el lado de la oferta, las ramas industriales registran un intenso crecimiento y sitúan la tasa de variación interanual en el 4,8%, lo que supone una aportación al agregado de 1,2 puntos porcentuales, siendo la rama que más contribuye al crecimiento total de la economía. Los servicios de mercado aceleran su ritmo de avance al 0,8% y compensan la desaceleración reflejada en los servicios de no mercado que alcanza el 1,0%. Por su parte, las ramas constructoras acentúan su perfil contractivo al -2,3%.

Desde el lado de la demanda, el sector exterior refleja un mayor dinamismo con una aportación al agregado de 1,2 puntos porcentuales, mientras que la demanda interna rompe con las tasas negativas de trimestres anteriores, aportando 0,3 puntos porcentuales al agregado. El dinamismo del sector exterior se manifiesta en el hecho de ser la Comunidad española con un mayor saldo comercial acumulado positivo hasta junio de 2010 (1.375, 9 millones de €) con una tasa de cobertura del 166%.

El gasto en consumo final refleja un crecimiento del 0,6%, tras el 0% del trimestre anterior, como consecuencia de las señales de reactivación del gasto en consumo de las economías domésticas que habrá que confirmar en trimestres posteriores una vez que desaparezcan los efectos de adelantamiento del consumo derivados de la elevación del IVA y otras medidas coyunturales de incentivo al consumo y se confirme la pérdida de dinamismo del consumo final de las AAPP lógica en el proceso de consolidación fiscal que sufre nuestra economía. Un dato positivo que confirma las buenas expectativas de salida de la crisis en la Comunidad Foral es que la formación bruta de capital atenúa la tasa de variación negativa al -0,8% frente al -3,1% del trimestre anterior, debido al impulso mostrado en los bienes de equipo.

La conclusión fundamental que podemos sacar de esta dinámica es que mientras que el Sector Público en Navarra, como consecuencia del duro ajuste presupuestario, mantiene una

participación en el crecimiento del PIB negativa, el Sector privado a través de las exportaciones y el consumo de los hogares está contribuyendo a la salida de la crisis y a mantener tasas de crecimiento muy por encima de la media del Estado. Las buenas expectativas se ven confirmadas por el comportamiento de la formación bruta de capital que anticipa un proceso de crecimiento para lo que es necesario capitalizar las empresas.

En cualquier caso, la recuperación económica será un proceso lento y gradual en la mayor parte de las economías desarrolladas, pero esto se aplica especialmente a la española, por deficiencias estructurales propias. Las razones apuntadas hace un momento nos hacen pensar que **la economía navarra, al igual que entró en recesión más tarde que la española en su conjunto, está mostrando un perfil de reactivación económica más rápido que el Estado en su conjunto. El mejor comportamiento de la economía navarra se debería, como ya hemos comentado, al tirón del sector exterior gracias a la elevada tasa de cobertura (ratio exportaciones/importaciones) que tiene nuestra Comunidad Foral.** En cualquier caso, en tasas interanuales, el crecimiento esperado para la economía navarra se situaría en 2011 en un 1,2%, frente al 0,6% que se estima para la economía española, por lo que la recuperación en Navarra podría ser, en términos interanuales, una realidad sólida en el año 2011, aunque algo alejada de las previsiones optimistas de crecimiento del 1,7% y del 1,3% a partir de las cuales se formulan los PGN11 y los PGE11. Lógicamente, todo este esquema de previsiones puede verse alterado por la disponibilidad de flujos financieros suficientes y a coste razonable para las empresas y economías domésticas. En este sentido, no sería una buena noticia una elevación de los tipos de interés, que han tenido un comportamiento similar en los países desarrollados (tipos de interés muy bajos y tendencia de estabilidad a corto plazo). Las tensiones inflacionistas que puedan generarse en los países centrales de la UE si se confirma una salida próxima de la crisis, puede obligar a una

elevación de los tipos del BCE que pueden afectar a la economía española en sus expectativas de salida a lo que se añadiría las primas de riesgo inherentes a una economía tan endeudada como la española, aunque, a corto plazo, y dada la debilidad del crecimiento en la zona euro, esta posibilidad parece remota.

En relación a la inflación todo apunta a que durante el año 2010 volvamos a valores positivos. En este sentido, podemos señalar que en tasa interanual el IPC podría cerrarse para España en el entorno del 2,1%, mientras que para Navarra se situaría en un 2%, mientras que las previsiones para 2011 son muy variadas dependiendo la Institución que las fórmula (la horquilla se mueve desde el 0,6% de la OCDE hasta el 1,5% que estima la Fundación de Cajas de Ahorros).

Por lo que respecta al mercado de trabajo, la previsión de tasa de paro en porcentaje de la

población activa para el conjunto del Estado español, se situará en el entorno del 20%, mientras que para Navarra se reduce casi a la mitad, es decir, el 11%. Este dato se ve confirmado por la tasa de paro que arroja la EPA en Navarra en el segundo trimestre de 2010 que se sitúa en el 10,96% con una reducción interanual porcentual del 10,4 sobre el mismo período del año anterior, por lo que entendemos que el comportamiento macroeconómico de nuestra economía permitirá mantener esta tasa hasta final de año. No obstante, se ha producido una caída de 1873 afiliados a la Seguridad Social dejando la afiliación en valores absolutos en 263.647 personas, con un porcentaje de variación negativa sobre igual período del año anterior del 1,1%. Las previsiones para el año 2011 establecen para España una tasa de paro del 19,8%, mientras que para Navarra se estima una tasa del 10,5%, según el consenso de instituciones de prospectiva económica más solventes.

03 Las grandes cifras de los PGN11

3.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS PGN11: LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Los PGN11 se caracterizan por ser unos presupuestos contractivos propios de una situación de crisis, con un doble objetivo: favorecer la recuperación económica que se vislumbra y mantener, con las restricciones financieras que impone el recorte del gasto público total y los compromisos de reducción del déficit y la deuda pública foral, la actual estructura de gasto social. El Proyecto de Ley de PGN11 prevé un gasto total de 4.188,28 millones de € lo que representa una disminución del 5,01%

respecto al presupuesto inicial del año 2010. De este montante, con ajustes, el 57,8% se va a destinar a lo que se denomina “Gasto Social”, con una disminución del 3,27% respecto al año anterior. No obstante, esta es la política que menos disminuye en relación a las otras políticas de carácter general, servicios públicos básicos y actuaciones de carácter económico.

La siguiente tabla es representativa de la variación del importe dirigido a las diferentes políticas de gasto entre los ejercicios 2010 y 2011, reflejándose la disminución global del 5,01% antes citada.

T.1. Políticas de gasto

(millones de euros)

Concepto	Presupuesto Inicial		Presupuesto Inicial		Δ %
	ajustado 2010*	%	2011*	%	
Servicios públicos básicos	153,01	3,47	145,18	3,47	-5,11
Justicia	35,63	0,81	32,29	0,77	-9,4
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	90,58	2,05	88,39	2,11	-2,42
Política exterior	26,79	0,61	24,51	0,59	-8,52
GASTO SOCIAL (1) + (2)	2.502,24	56,75	2.420,50	57,79	-3,27
(1) Actuaciones de protección y promoción social	738,91	16,76	728,82	17,4	-1,37
Pensiones	121,5	2,76	120,02	2,87	-1,21
Otras prestaciones económicas	12,44	0,28	13,18	0,31	6
Servicios sociales y promoción social	263,11	5,97	257,18	6,14	-2,25
Fomento del empleo	79,88	1,81	92,94	2,22	16,34
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	261,99	5,94	245,49	5,86	-6,3
(2) Producción de bienes públicos de carácter preferente	1.763,33	39,99	1.691,69	40,39	-4,06
Sanidad	972,49	22,06	964,94	23,04	-0,78
Educación	677,37	15,36	635,47	15,17	-6,19
Cultura	113,47	2,57	91,27	2,18	-19,56
Actuaciones de carácter económico	786,65	17,84	696,99	16,64	-11,4
Agricultura, ganadería y alimentación	136,65	3,1	130,95	3,13	-4,17
Industria y energía	222,49	5,05	136,71	3,26	-38,55
Comercio, Turismo y Pymes	27,12	0,62	26,25	0,63	-3,2
Subvenciones al transporte	27,65	0,63	26,45	0,63	-4,34
Infraestructuras	229,96	5,22	228,7	5,46	-0,55
Investigación, desarrollo e innovación	129,99	2,95	137,63	3,29	5,88
Otras actuaciones de carácter económico	12,79	0,29	10,29	0,25	-19,58
Actuaciones de carácter general	967,33	21,94	925,6	22,1	-4,31
Alta dirección	20,8	0,47	19,83	0,47	-4,68
Servicios de carácter general	106,02	2,4	66,27	1,58	-37,49
Administración financiera y tributaria	22,53	0,51	18,58	0,44	-17,53
Transferencias a otras administraciones públicas	762,17	17,29	760,33	18,15	-0,24
Deuda pública	55,8	1,27	60,59	1,45	8,58
TOTAL	4.409,23	100	4.188,28	100	-5,01

Fuente: Memoria del Proyecto de los Presupuestos Generales de Navarra 2011

Las proyecciones de gasto e ingresos públicos parten de la consideración de un escenario macroeconómico de referencia que denominaríamos ligeramente optimista, aunque más creíble que el que recogen los PGE11 ya que las previsiones de los grandes agregados no están exentos de cierta incertidumbre, y de los posibles déficits que puedan generarse, dado el peso de las cargas financieras que conllevan, y que, a pesar de un incremento importante en las previsiones de ejecución presupuestaria y de las previsiones de endeudamiento recogidas en los PGN11, a medio plazo son asumibles en un escenario de salida de la crisis. Los PGN11 suponen **un gasto medio por ciudadano navarro de 6.642€ (7.071€ de gasto en 2010)**. Desde el punto de vista de las políticas de gasto, el gasto por habitante se distribuye de la siguiente manera:

- Sanidad1530€
- Educación.....1.007€
- Financiación de gastos del Estado en Navarra y solidaridad..... 830€
- Pensiones, servicios sociales, promoción social y empleo 767€
- Infraestructuras, subvenciones al transporte y otras económicas.....421€
- Acceso a la vivienda389€
- Suficiencia financiera de las Corporaciones Locales navarras.... 376€
- Desarrollo industrial, turístico y comercial 258€
- Justicia, Seguridad Ciudadana y política exterior..... 230€
- Investigación, Desarrollo e Innovación 218€
- Mejora de Agricultura, Ganadería y alimentación208€
- Servicios generales de la Administración 166€
- Cultura 145€
- Intereses de la Deuda Pública 96€

En definitiva, se puede resumir que:

- El denominado gasto social representa el 57,79% del gasto total con una reducción del 3,27% sobre el año anterior.
- Las actuaciones de naturaleza económica representan el 16,6% con una disminución del 8,42 respecto a 2010.
- Para el funcionamiento de la administración se destina el 20,65% de los gastos previstos con una disminución del 2,50%.
- Servicios públicos básicos (Justicia, Seguridad y cooperación exterior) suponen el 3,47% de los gastos con una disminución anual del 0,57%.
- Al servicio de la deuda pública se destina el 1,45% del total de gastos con un incremento del 14,17% sobre 2010.

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

Se produce un esfuerzo de recorte del gasto público en términos reales, tratando de compatibilizar el mantenimiento de las políticas sociales que suponen en torno al 57,8% del Gasto Público total (56,7% en 2010) con la austeridad en el presupuesto que requiere un control de las finanzas públicas para evitar que el déficit público pueda dispararse y agravar en el futuro la carga de la Deuda Pública, asumiendo los compromisos de estabilidad presupuestaria asignados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del Estado.

Así, se prevé un gasto total de 4.188,3 millones de € lo que supone un descenso del 5,01% respecto a los gastos previstos en 2010. *Se trata de un recorte que esta en la banda baja de ajustes presupuestarios ya que el recorte de los PGE11 es del 7,9% (15,6% si consideramos exclusivamente los gastos de los ministerios), mientras que la media de los recortes anunciados por el conjunto de las CC.AA españolas oscila entre el 8 y el 9%.* Este recorte se deriva de los compromisos adquiridos por la Comunidad Foral en los escenarios de reducción de deuda pública aprobados por el conjunto del país. Así, en 2011, La Comunidad Foral prevé un endeudamiento de 243,6 millones de € (1,3% del PIB) que resulta 251,5 millones inferior al previsto en 2010 (495 millones de €).

Se diseña una priorización de las líneas estratégicas de actuación de las políticas presupuestarias basada en un compromiso entre el mantenimiento del gasto social y la preparación de la economía navarra para un cambio de modelo de crecimiento vinculado a la mayor competitividad y productividad de las empresas navarras con el objetivo de crear empleo de calidad y estable a largo plazo, aunque sujetas a la restricción financiera tendente a la búsqueda del equilibrio presupuestario.

En particular las prioridades del gasto público se resumen así:

T.2. Presupuesto de gastos (sin gastos fiscales)			(euros)
Gastos por Departamentos	Presupuesto 2010	Anteproyecto 2011	% Δ 2011/2010
Presidencia, Justicia e Interior	286.389.992	277.280.672	-3,18%
Economía y Hacienda	698.623.449	664.224.681	-4,92%
Administración Local	261.451.654	265.271.676	1,46%
Vivienda y Ordenación del Territorio	77.472.407	72.848.464	-5,97%
Educación	680.384.745	638.261.000	-6,19%
Salud	986.760.650	973.632.477	-1,33%
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	178.973.441	171.115.853	-4,39%
Desarrollo Rural y Medio Ambiente	173.900.915	163.800.472	-5,81%
Innovación, Empresa y Empleo	208.002.435	200.722.350	-3,50%
Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte	336.332.802	324.561.155	-3,50%
Cultura y Turismo	80.148.100	62.723.194	-21,74%
Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno	15.088.987	12.909.024	-14,45%
Parlamento, Consejo Audiovisual de Navarra y Consejo de Navarra	18.884.339	18.112.023	-4,09%

Fuente: Presentación del Anteproyecto de los Presupuestos Generales de Navarra 2011

Mantenimiento de los servicios públicos básicos de salud, educación, asuntos sociales y renta básica.

- SALUD:

- El *Departamento de Salud es de los que menos van a sufrir el recorte presupuestario. Su asignación presupuestaria se reduce en 13,1 millones, pasando de 986,7 millones de € en 2010 a 973,6 en 2011, es decir, un -1,3%*. Este recorte se explica básicamente por *la reducción de los gastos de personal debido a los ajustes salariales en la Función Pública y a la reducción del gasto farmacéutico*. En particular, en el capítulo de personal se prevé gastar 12,3 millones de euros menos que en 2010, es decir, se pasará de 492,2 millones de € en 2010 a 479,8 en 2011, teniendo en cuenta que Salud es el departamento que maneja un mayor volumen de personal con más de 10.000 personas entre funcionarios y contratados.
- Otra partida donde se espera un recorte relevante es el gasto farmacéutico: 10,4 millones menos que en 2010. Es decir, frente a 168,6 millones de € previstos en 2010, la dotación prevista en 2011 sería de 159,1 millones de €. La razón de esta previsión se fundamenta en *la aplicación de las medidas tomadas en marzo de 2010 en el seno del Consejo Interterritorial y promovidas por el Gobierno nacional sobre la reducción de precios de medicamentos genéricos y otras medidas que afectan a los específicos, sin olvidar las medidas incorporadas por el Gobierno navarro tendentes al uso racional de los medicamentos y otras medidas complementarias*. Como dato, señalar que la prescripción de genéricos ha pasado de un 19% a principios de año a un estimación del 28% a final de 2010.
- Por su parte, la partida de infraestructuras se reducirá en 13,7 millones € (se pasa de 86,7 millones de € en 2010 a 74,8 millones de € en 2011) debido fundamentalmente a la refinanciación de las obras, al tratarse de

proyectos cuya financiación se distribuye en varios ejercicios, aplazando unidades de obra de los proyectos a ejercicios futuros. En principio, esta política no debe suponer la paralización de las actuaciones del Centro de Investigación Biomédica o la modernización de diferentes unidades del Hospital Virgen del Camino.

- *Es destacable, en cualquier caso, el incremento del gasto corriente sanitario que sube 21,6 millones€ y que exige un control especial debido a la tendencia al crecimiento descontrolado de partidas como la farmacia hospitalaria y el material sanitario. Probablemente, una política centralizada de compras de estos materiales podría contribuir a recortar una partida que históricamente ha sido de difícil control.*

- EDUCACION

- *El departamento de Educación verá reducido su presupuesto en 42,1 millones de € (-6,2% respecto a 2010), pero casi la mitad del recorte (20 millones de €) se debe al recorte en las retribuciones de los funcionarios implementada por el gobierno de la Nación en mayo de 2010 que afecta también, por decisión del gobierno navarro, a los trabajadores de la enseñanza concertada.*
- Otra partida de recorte importante es la que afecta a la Universidad Pública de Navarra. La asignación presupuestaria a la UPNA será de 55,2 millones de € lo que supone 1,6 millones menos que los 56,8 millones recogidos en el anteproyecto de PGN10. No obstante, esta cantidad se incrementó hasta 64,9 millones de € gracias a un enmienda del PSN, lo que supone en términos reales una reducción de 9,7 millones de € en la financiación de la universidad pública, de las cuales 7,3 millones corresponden a transferencias corrientes para el funcionamiento de los centros y 2,4 millones suponen menores transferencias de capital para inversiones. En este sentido conviene recordar

que la aportación gubernamental supone el 75% del presupuesto anual de la UPNA. La justificación de la reducción de 7,3 millones en el capítulo de transferencias corrientes a la Institución se basa en tres aspectos: i) la reducción de los gastos de personal derivado del recorte de salarios aplicados a toda la Función Pública ii) la reducción de un 5% lineal del gasto corriente que ha sido un criterio general aplicado a todos los departamentos en la confección del presupuesto y iii) el remanente de tesorería positivo que tiene la UPNA y que debe utilizarse en este contexto de recorte presupuestario. En la vertiente de los gastos de inversión, la reducción de 2,4 millones menos para inversiones se explica, por parte del Gobierno, como contrapartida por la autorización concedida en octubre del 2010 para comprometer deuda por 2,2 millones con cargo a la capacidad de endeudamiento del Gobierno para el programa Innocampus del Ministerio de Ciencia e Innovación, en el marco del Programa Campus de Excelencia Internacional.

- Por su parte, se prevé un recorte de las inversiones en centros de titularidad municipal y en centros públicos de educación infantil (0-3 años) por una cuantía de 9,6 millones de € que se explica por el adelanto de estas partidas en el ejercicio 2010 respecto a las previsiones recogidas en los PGN10.
- La única partida en el proyecto de PGN11 que aumenta es la de transporte y comedores escolares, con una dotación adicional de 2 millones de € debido al incremento de usuarios de estos servicios ya que este curso 11.600 alumnos usan el servicio de autobús y 4 de cada 10 escolares se quedan a comer en el colegio. Asimismo, se prevén incrementos presupuestarios para el refuerzo del aprendizaje del inglés en alumnos de Primaria, Secundaria y Bachillerato, así como en formación del profesorado en lengua extranjera, becas Erasmus, ayudas a

investigadores y la gratuidad de los libros de texto se extenderá al 100% de la enseñanza obligatoria.

- ASUNTOS SOCIALES Y RENTA BÁSICA:

- El Departamento de Asunto Sociales dispondrá en el ejercicio 2011 de 11,8 millones menos (-3,50%). Uno de los mayores recortes corresponde al programa Concerdep, cuya finalidad es subvencionar a las personas mayores dependientes el coste de una plaza en una residencia. Su dotación se reduce en 9 millones pasando de 52 millones de € en 2010 a 43 millones en 2011, que se justifican por la maduración del programa y por la existencia de otros programas de concertación de plazas públicas en las residencias navarras. Señalar que en la actualidad existen en Navarra 3.406 plazas públicas o subvencionadas, de las cuales 2.300 se asignan a personas dependientes mayores y 1.106 a personas con discapacidad.
- El mayor recorte de este departamento se produce en el ámbito de las inversiones, con una reducción de 13,4 millones de €. La justificación de esta reducción se debe a la finalización de dos grandes obras como son el Centro para el cumplimiento de medidas judiciales para menores de Iruñe y el Centro de atención integral a la discapacidad Las Hayas de Sarriguren. Así las obras a financiar este ejercicio son de menor cuantía como, por ejemplo, la residencia hogar de Estella y la residencia hogar de Pamplona. Asimismo, se reducen en 3,1 millones las subvenciones a las entidades locales para la construcción de polideportivos.
- Por su parte, *se incrementa sustancialmente la partida destinada a pagar la Renta Básica a unidades familiares necesitadas. Se incrementa en 14,2 millones alcanzando los 29,2 millones de €, debido a las mayores necesidades de amparo social manifestadas en este ejercicio presupuestario (sobre un*

presupuestos de 15 millones de € en julio se llevaban aplicados 17 millones). En este mes cobraban la renta básica más de 4.000 unidades familiares, es decir, 1.100 más que en julio de 2009.

Ajuste de la inversión pública como elemento impulsor de la actividad económica y el empleo.

En particular, los gastos de capital (inversiones directas y transferencias de capital) van a ascender a 873,28 millones de €, lo que supone una disminución del 15,91%. El capítulo de inversiones propias alcanza los 300,84 millones de € un 12,80% menos que en el año anterior. *El volumen de inversión nueva prevista alcanzará los 740 millones de €. La mayor parte de esa inversión, 700,3 millones de €, irá destinada a las infraestructuras y dotaciones productivas recogidas en el Plan Navarra 2012. De esta cantidad, un total de 259,7 millones serán financiados por el Presupuesto foral y el resto será inversión extrapresupuestaria*, es decir, la que se obtiene cuando una empresa concesionaria adelanta el coste de la obra, de manera que a su finalización, la Administración reintegra el mismo mediante cánones o peajes en la sombra por el uso de las mismas. En particular, se financian por este método la autovía del Pirineo, las áreas logísticas, el Canal de Navarra y, parcialmente, el Tren de Alta Velocidad. Las actuaciones que van a recibir mayor inversión en el ejercicio 2011 son, por orden de importancia:

- El sector agroindustrial y los regadíos.
- La red de carreteras.
- El tren de alta velocidad y el área de la estación.
- Las áreas logísticas.
- Los centros hospitalarios y asistenciales.
- Los centros tecnológicos y de investigación.
- Otras inversiones menores.

Así pues, *el esfuerzo inversor previsto en los PGN11 puede calificarse de suficiente teniendo en cuenta la restricción financiera en que nos movemos. Este esfuerzo es fundamental*

para lograr la reactivación de la economía navarra y clave en la competitividad de la misma. Se trata de un componente de gasto con un elevado efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y estrechamente vinculado al crecimiento de la inversión privada. Asimismo, se mantiene un importante esfuerzo inversor en I+D+i, estimado en 137,6 millones de €. Sin embargo, la duda que explicitábamos el año pasado sigue en vigor, si cabe con más fuerza en un escenario de salida de la crisis: es necesario un replanteamiento general de la política de i+D+i, dados los escasos resultados operativos alcanzados en la incorporación de los resultados a la Innovación empresarial tanto en el ámbito estatal como navarro.

Impulso del papel estabilizador del Gobierno Foral, a través de un conjunto de medidas anticrisis que suponen 77,3 millones de € destinadas a favorecer la creación de empleo y la competitividad.

Estas medidas se concretan en una serie de medidas de fuerte componente social y de impulso de la demanda como son el empleo social protegido, la contratación de perceptores de renta básica, el fomento de la contratación y formación de desempleados, el apoyo a los nuevos emprendedores, el impulso a la rehabilitación de viviendas, el apoyo al sector turístico, la dinamización del comercio urbano, el desarrollo de los bonos de competitividad para las PYMES, el desarrollo del Vehículo Eléctrico en Navarra o las actuaciones para captación del talento en nuestra Comunidad Foral.

3.2. ORDENACIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO PÚBLICO FORAL

Por lo que respecta a la clasificación económica del gasto, lo más destacable es la *reducción que experimentan los gastos del personal activo al servicio del Gobierno Foral, así como las de los pasivos a su cargo*. Este componente de gasto equivale a 1.145, 87 millones de € el 27,36% del gasto total estimado

para el ejercicio y con una disminución del 4,06% respecto al año 2010. Esta disminución es consecuencia de lo establecido en la Ley foral 12/2010, de 11 de junio que adapta lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 8/2010 que desarrolla las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público en España. Conviene señalar que esta reducción no es del 5% como se ha venido comentando ya que una quinta parte del capítulo no son retribuciones. Así, de los más de 1.100 millones de € del capítulo hay 236 que no se modifican ya que 148 millones de € se destinan a

pagar las cotizaciones a la Seguridad Social de los empleados públicos y la norma de recorte de las retribuciones establecía claramente que las bases de cotización no se podrían disminuir. Situación que se contempla también con las pensiones de Montepíos de funcionarios, así como el pago de algunos seguros. Además el Gobierno Foral no podrá aumentar su plantilla, lo que no significa que no exista Oferta Pública de empleo, que se destinará básicamente a la cobertura de plazas vacantes y a la reducción del empleo temporal.

T.3. Presupuesto de Gastos		(euros)		
CONCEPTO	PTO. INICIAL AJUSTADO 10	PRESUPUESTO 2011	% Δ 2011/2010	
I Gastos de personal	1.194.325.800	1.145.873.000	-4,06 %	
II Gastos corrientes en bienes y servicios	520.788.881	532.103.832	2,17 %	
III Gastos financieros	56.053.375	61.038.659	8,89 %	
IV Transferencias corrientes (*)	1.556.225.093	1.554.135.696	-0,13 %	
GASTOS CORRIENTES (I-IV)	3.327.393.149	3.293.151.187	-1,03 %	
V Crédito Global	25.229.589	0	-100 %	
VI Inversiones reales	345.008.821	300.840.175	-12,8 %	
VII Transferencias de capital (**)	693.513.140	572.440.423	-17,46 %	
GASTOS DE CAPITAL (VI- VII)	1.038.521.961	873.280.598	-15,91 %	
OPERACIONES NO FINANCIERAS (I-VII)	4.391.144.699	4.166.431.785	-5,12 %	
VIII Activos financieros	17.802.439	21.809.102	22,51 %	
IX Pasivos financieros	279.906	38.910	-86,1 %	
OPERACIONES FINANCIERAS (VIII-IX)	18.082.345	21.848.012	20,83 %	
TOTAL (I-IX)	4.409.227.044	4.188.279.797	-5,01 %	

(*) Se incluyen gastos fiscales por importe de 87.487.980 euros en 2010 y 90.185.490 euros en 2011.

(**) Se incluyen gastos fiscales por importe de 319.325.148 euros en 2010 y 252.631.266 euros en 2011.

Fuente: Memoria del Proyecto de los Presupuestos Generales de Navarra 2011

En definitiva, después de una década de incrementos significativos en el gasto de personal del Gobierno navarro, en 2011 se reduce el capítulo de gastos de personal en 48 millones de euros. Esta partida, que supone una cuarta parte del presupuesto total de gastos, ha experimentado subidas muy significativas en los dos últimos años del ciclo de bonanza. Destacamos el 9,5% de incremento alcanzado en 2008 y el 7,6% en 2007. Aquellas alzas no sólo estuvieron motivadas por

las mejoras salariales, sino también por la mayor plantilla de la Administración Foral que ha pasado de una media de 22.000 trabajadores en 2006 a cerca de 25.000 en la actualidad.

El importe consignado para *gastos corrientes y transferencias corrientes se eleva a 2.086,24 millones de € (0,44% superior a 2010)*. En este bloque la partida más importante del presupuesto (37,11% del total, con una dotación de

1.554,14 millones de €) es la de transferencias corrientes con una disminución de un 0,11% con respecto al año anterior. ***El conjunto de gastos corrientes, a pesar del esfuerzo de austeridad invocado por el Gobierno Foral¹, son los únicos capítulos que experimentan un incremento ligero en los PGN11 (0,44%) lo que se explica por la necesidad de mantenimiento de la cobertura del gasto social y los compromisos de gasto asumidos y consolidados en los Presupuestos donde el margen de recorte es nulo.*** Dentro del capítulos de transferencias corrientes conviene destacar la partida del ***Fondo de Transferencias Corrientes a las entidades locales para 2011 que se eleva a 196,38 millones de € (3,4% superior a 2010) justificada para compensar la reducción de ingresos tributarios y socorrer las dificultades financieras por las que atraviesa el municipalismo navarro y español.*** Por su parte, la aportación del Estado, derivado del vigente Convenio Económico, prevista inicialmente para el año 2011, se eleva a 523,41 millones de €

Respecto a los ***gastos de capital***, aunque ya se han comentado más arriba al desarrollar las líneas estratégicas, recordamos que los gastos de capital previstos (inversión+ transferencia de capital) ascienden a 873, 28 millones de € con una disminución de un 15,91%. El capítulo de inversiones propias alcanza los 300,84 millones de € (12,96% inferior al año anterior), mientras que las transferencias de capital se sitúan en 572,4 millones de € (17,46% inferior a 2010). De nuevo, conviene destacar el esfuerzo de apoyo al municipalismo navarro a través del Fondo de Transferencias de capital de las entidades locales que aumenta un 2,5% respecto al año anterior hasta alcanzar un importe de 59,04 millones de €

Desde el **criterio orgánico o administrativo** de ordenación del gasto público, debemos señalar que todos los departamentos sufren, en mayor o menor medida, el recorte presupuestario, con la única excepción de la

¹ De las 3.875 líneas de gasto (sin considerar personal), se ha reducido el presupuesto en 2310, de las cuales 1.762 (76,3%) se refieren a gastos corrientes.

Administración Local que experimenta un leve crecimiento del 1,46% (ver cuadro 2). En términos porcentuales, los departamentos que más recortes sufren con respecto a 2010 son: Cultura y Turismo (21,74%); Relaciones Institucionales (14,45%) y Educación (6,19%) que es el más afectado en términos absolutos pasando de 680 a 638 millones de € por las razones apuntadas más arriba. También se sitúan con recortes superiores a la media los departamentos de Vivienda y Ordenación del Territorio (5,97%) y Desarrollo Rural y Medio ambiente (5,81%).

Como conclusión de este apartado, señalar ***el esfuerzo de recorte presupuestario desarrollado por el Gobierno Foral. Recorte que se ha concretado especialmente en las partidas de Gastos de Personal y Gastos de capital, con una reducción menor en los Gastos corrientes donde, entendemos, se podría haber hecho algún esfuerzo adicional. También merece comentar, dentro del esquema de líneas estratégicas de los PGN11, formuladas por el Gobierno Foral, el respaldo a las entidades locales de Navarra que se plasma en un incremento tanto del Fondo de Transferencias Corrientes como de capital a las entidades locales con el fin de socorrer la situación crítica que están atravesando algunos ayuntamiento dado el desplome de las recaudaciones tributarias municipales y que comprometen la provisión de servicios públicos básicos a sus ciudadanos.***

3.3. ORDENACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS PÚBLICO FORALES

3.3.1. COMPORTAMIENTO ESTIMADO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS FORALES

Uno de los elementos de mayor incertidumbre en los PGN11 es la evolución de la recaudación propia de la Hacienda Tributaria Navarra ya que las previsiones de ingresos fiscales van a depender de nivel de actividad económica que se alcance en la Comunidad Foral y, por ello, del cumplimiento de los escenarios macroeconómicos perfilados en los mismos. Mayor actividad económica genera mayor

producción, empleo y renta que contribuye a rellenar las bases imposables de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, sociedades e IVA. Asimismo, una mayor actividad genera mayor tráfico empresarial y privado que permite incrementar la recaudación en los impuestos sobre transmisiones patrimoniales. En este momento, parece que las estimaciones sobre recaudación tributaria son realistas y se ha realizado con patrones conservadores por lo que deben

alcanzarse, salvo hecatombe, las previsiones recaudatorias tanto a nivel de recaudación propia como de ingresos totales.

La estimación del conjunto de ingresos recogida en los PGN11 asciende a 4.188,2 millones de €, lo que supone una disminución respecto del año 2010 de un 5,01%, es decir, 221 millones de € menos.

T.4. Presupuesto de Ingresos		(euros)		
CONCEPTO	PTO. INICIAL AJUSTADO 10	PRESUPUESTO 2011	% Δ 2011/2010	
I Impuestos directos (*)	1.878.671.134	1.752.104.762	-6,74 %	
II Impuestos indirectos	1.577.709.000	1.849.412.882	17,22 %	
INGRESOS TRIBUTARIOS (I-II)	3.456.380.134	3.601.517.644	4,2 %	
III Tasas, precios públicos y otros ingresos	313.497.999	161.675.974	-48,43 %	
IV Transferencias corrientes	67.547.347	68.539.204	1,47 %	
V Ingresos patrimoniales	22.995.387	18.936.281	-17,65 %	
INGRESOS CORRIENTES (I-V)	3.860.420.867	3.850.669.103	-0,25 %	
VI Enajenación inversiones reales	6.374.230	4.411.649	-30,79 %	
VII Transferencias de capital	24.250.603	22.352.828	-7,83 %	
INGRESOS DE CAPITAL (VI-VII)	30.624.833	26.764.477	-12,61 %	
OPERACIONES NO FINANCIERAS (I-VII)	3.891.045.700	3.877.433.580	-0,35 %	
VIII Activos financieros	23.081.344	22.246.217	-3,62 %	
IX Pasivos financieros	495.100.000	288.600.000	-41,71 %	
OPERACIONES FINANCIERAS (VIII-IX)	518.181.344	310.846.217	-40,01 %	
TOTAL (I-IX)	4.409.227.044	4.188.279.797	-5,01 %	

(*) Se incluyen beneficios fiscales por importe de 406.813.128 euros en 2010 y 342.816.756 euros en 2011.

Fuente: Memoria del Proyecto de los Presupuestos Generales de Navarra 2011

Los recursos más importantes son los ingresos procedentes de la recaudación propia de la Hacienda Tributaria de Navarra. En concreto, *los impuestos directos e indirectos, que suponen 3.601,5m€, representan en conjunto el 86% del importe total de los ingresos del ejercicio.* En el bloque de Impuesto directos (1.752 m€ es decir un 41,83% de los ingresos totales), se produce una *reducción importante del IRPF respecto al ejercicio anterior del 3,60% (41 m€) debido a las*

medidas fiscales que acompañan al PGN11 y que inciden de forma negativa en la recaudación: se incrementan las deducciones por rehabilitación y adquisición de vivienda, y se incluyen nuevas exenciones a aplicar en las declaraciones dentro del paquete de medidas anticrisis como son las ayudas para la adquisición de vehículos, las ayudas al aislamiento térmico en viviendas, las ayudas a la contratación de personas para el servicio doméstico, y la exención de la indemnización por

despido si no se produce contratación en la misma empresa o grupo en tres años. La única excepción a estas medidas fiscales, que ha influido positivamente en la recaudación, ha sido el incremento al 18% (hasta 6.000€) y al 21% de las rentas del capital, modificación incluida a partir del 1 de julio de 2010. Por su parte, el *Impuesto de sociedades sufre una reducción del 12% (33,6 m€ respecto a 2010) debido a la situación crítica de algunas empresas que han visto reducirse cuando no anularse los beneficios*. En este sentido, conviene señalar como positivas el conjunto de medidas implantadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis y que benefician especialmente a PYMES y Cooperativas y que comentaremos en el epígrafe correspondiente a la Política Tributaria, a continuación.

Por lo que respecta a los *impuestos indirectos, su cuantía prevista se eleva a 1.849,4 m€, es decir, un 44,1% del conjunto de ingresos presupuestados*. La previsión de estos impuestos es *97,3 m€ superior a la de los impuestos directos lo que les dota de mayor importancia relativa dentro del esquema tributario general, decantando el tax mix hacia la imposición indirecta más eficiente desde el punto de vista económico al reducir el impacto económico sobre comportamientos económicos fundamentales como son la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos financieros o empresariales, pero que plantea problemas de equidad tributaria al reducir la capacidad de personalización de la carga tributaria en los impuestos*. En relación a 2010, los impuestos indirectos suponen un incremento de 271,7 m€, es decir, un 17,22% más. Esta previsión se explica por el *comportamiento esperado del IVA para el cuál se prevé una recaudación de 1.285 m€, con un incremento del 21% respecto a 2010 (222 m€ más que en 2010)*. Ello se debe a la elevación de los tipos impositivos del IVA del 16 al 18% en general y del 7 al 8% en reducido que tendrá un *impacto pleno en el año 2011*.

Por último señalar como destacable la caída del capítulo Tasas, precios públicos y otros

ingresos en 151,8 m€ (-48,43%) debido al ajuste de crédito en la partida “saldo de la liquidación definitiva de la aportación del Estado”.

3.3.2. POLÍTICA TRIBUTARIA EN LOS PGN11

El análisis de los PGN11 no puede obviar el diseño de la política tributaria perfilado en el Proyecto de Ley de medidas fiscales 2011. En esta norma se recogen un conjunto de medidas que tratan de hacer frente a un conjunto de situaciones que se han venido produciendo en diferentes ámbitos de la fiscalidad y que plantean serios problemas de eficiencia y equidad en su conformación como, por ejemplo, las recolocaciones de trabajadores afectados por EREs, el transporte de los trabajadores o los costes documentales de capitalización de las empresas. Asimismo, *se incorpora un conjunto de nuevos beneficios fiscales que afectan a las actividades de innovación y al apoyo de nuevos emprendedores y autónomos. Probablemente, la característica más importante de la política tributaria para 2011 sea el esfuerzo por mantener un paquete de medidas fiscales, con fuerte impacto presupuestario, pero necesarias para colaborar en los aspectos económicos y sociales de la salida de la crisis, en comparación con los recortes en los beneficios fiscales que se proponen en los PGE11*. En este sentido, destacamos:

1. Por un lado, la prórroga de las medidas dirigidas a facilitar el pago aplazado de los impuestos para el ejercicio 2011. En torno a 5.000 empresas se han beneficiado de este expediente fiscal que ha contribuido a reducir las tensiones de tesorería de estas empresas situadas en una fase crítica. Así pues, se podrá disponer de otros tres aplazamientos en 2011, siempre que no se tenga en total más de seis.
2. No se modifican los tramos de tributación de las rentas altas cuyo tipo marginal se mantiene, en principio, en el 42% (43% en el resto del Estado), cuando el Gobierno central ha establecido dos nuevos tramos impositivos

para quienes ganen más de 120.000€(44%) y 175.000€(45%) de base liquidable.

3. Se mantiene el estímulo fiscal a la compra de vivienda habitual, al contrario de lo que ocurre en el Estado. Es decir, las compras de vivienda habitual en 2011 en la Comunidad Foral seguirán disfrutando de la actual deducción con independencia de sus ingresos. En nuestra Comunidad, con carácter general, se deduce en la declaración del IRPF el 15% de las cantidades destinadas en el ejercicio (capital + intereses hipotecarios) a la adquisición, construcción, rehabilitación o ampliación de su vivienda habitual. El porcentaje se amplía al 18% para familias con dos hijos y llega a ser del 30% para familias numerosas. Existe un tope de inversión anual establecido en 9.015€ en declaración separada y de 21.035 en conjunta. Para comprender la magnitud social de esta deducción conviene saber que 118.000 contribuyentes hicieron uso en 2009 de este beneficio fiscal con un coste recaudatorio para el Gobierno Foral de 128 m€. Adicionalmente, aquellos compradores de Vivienda Protegida en Navarra (VPO, VPT y VLL) durante el año 2011 seguirán disfrutando de una deducción complementaria del 5%. También hay una ampliación del 3% en la deducción por rehabilitación de la vivienda, que puede llegar al 5% adicional si incluye mejoras de eficiencia energética.
4. En el IRPF, se establece la exención de la indemnización por despido en los supuestos de recolocación de trabajadores. Hasta ahora, si un trabajador despedido era recontratado por su empresa u otra vinculada antes de que transcurriesen tres años, la indemnización percibida dejaría de estar exenta y tributaría como ingreso en el IRPF. Esta medida cautelar pretendía evitar casos de fraude, sin embargo, en la actual coyuntura económica esta cautela podría dificultar los acuerdos entre empresas y trabajadores para buscar la recolocación en plazos inferiores a tres años en empresas del grupo (p.e., EREs). De esta manera, previa petición de los interesados y con declaración expresa del Consejero de Economía y Hacienda, se podrá aplicar la exención aunque no hubiesen transcurrido los tres años, siempre que se acredite que no ha existido ánimo defraudatorio.
5. En el IRPF, se excluyen como retribuciones en especie del trabajo personal las cantidades abonadas por las empresas a entidades encargadas de prestar el servicio público de transporte colectivo de viajeros con el fin de favorecer el desplazamiento de los empleados desde su residencia al centro del trabajo. Es una medida que pretende incentivar el uso del transporte colectivo en detrimento del vehículo particular. Se establece un límite de 1.500€ anuales.
6. En el IRPF, se declara la exención de las ayudas que a partir de 2010 están recibiendo los ciudadanos relacionadas con el “Plan Anticrisis” como las subvenciones del “Plan Puesta a Punto” de vehículos pesados y turismos, las de contratación de personal de servicio doméstico y las “Becas emprendedor”. Esto significa que estas ayudas no se computarán como ingresos en el impuesto, como ya ocurre con las reguladas en la ley de medidas del año pasado y que afectan a ordenadores, televisores, electrodomésticos, cambios de ventana, etc. Asimismo, en cumplimiento de una Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, se declaran exentos de tributación los premios de lotería y apuestas organizados por organismos públicos de otros Estados de la UE.
7. En el IRPF y con el fin de conseguir un mayor impulso a la oferta de alquiler de viviendas así como un mayor control de mercado inmobiliario de alquiler facilitando la declaración voluntaria de los alquileres, se eleva del 55 al 60% la reducción de los rendimientos obtenidos por los arrendadores de viviendas, siempre que los rendimientos se declaren de forma voluntaria. Esto significa

que los arrendadores sólo imputarán como rendimientos del capital inmobiliario el 40% del alquiler percibido. Esta medida afectará a unas 12.500 personas y tiene un coste estimado para el Gobierno Foral de 500.000 €. Asimismo, la Hacienda Foral se pertrecha de nuevos instrumentos legales para estimar las rentas en aquellos casos de ocultación o fraude en los que tenga indicios de que ha habido arrendamiento y no pueda determinar los alquileres.

8. En el IRPF, los trabajadores autónomos dependientes (TRADEs), que son aquellos que obtienen más del 75% de sus ingresos de un único cliente y, por lo tanto, son asimilables a trabajadores dependientes con régimen especial ya que tienen pocos gastos y su aportación es básicamente personal, se les asimila fiscalmente a trabajadores dependientes o por cuenta ajena a la hora de aplicar la de deducción por trabajo personal. Esta medida afectaría en torno a 144 contribuyentes con un coste fiscal de 100.000 €
9. En el IRPF, la reducción de la base imponible por descendientes se repartirá entre ambos cónyuges en caso de divorcio o separación con custodia compartida.
10. Una modificación sustancial a caballo entre el IRPF y el IS es la modificación del régimen fiscal de las SICAV, con el fin de evitar prácticas abusivas en algunos casos. Así, con efectos a partir del 23 de septiembre de 2010 y en línea con la regulación de Gobierno Central para evitar movimientos de capitales, las Sociedades de Inversión de Capital Variable (SICAV) ven desaparecer el diferimiento de la tributación en los socios que se producía al retirar fondos de las mismas vía reducción de capital. De esta manera, los socios individuales tributarán al tipo del ahorro (18% hasta 6.000 € 21% en adelante) cuando retiren los fondos, sea vía dividendos o vía reducción de capital con devolución de aportaciones. Si el socio es

una sociedad, tributará al tipo que le corresponda como tal (30%, 28% ó 23%). Se elimina de esta manera la posibilidad de diferir el pago del impuesto indefinidamente. En Navarra en 2007 existían 10 sociedades de este tipo.

11. En el Impuesto de Sociedades, destacamos la exoneración a las pequeñas y medianas empresas del deber de mantener y de aportar la documentación establecida en el Reglamento del IS en relación a las operaciones entre personas o entidades vinculadas. Dichas obligaciones formales y registrales suponían unas cargas exorbitantes para las PYMES que agravaba la presión fiscal indirecta hasta límites casi inasumibles por ellas. En este sentido, el prolijo y farragoso régimen de exigencias no será exigible a personas o entidades cuyo importe neto de la cifra de negocios habida en el período impositivo sea inferior a nueve millones de € siempre que el total de las operaciones realizadas en dicho período con tales personas no supere el importe conjunto de 100.000€ de valor de mercado.
12. Se mantiene la deducción para el fomento de las tecnologías de la información y comunicación sólo para las pequeñas empresas, por lo que las grandes empresas pasarán de deducirse del 15% al 10% por los equipos informático, software, etc. Su reducción supondrá un ahorro de 400.000 €. Esta deducción beneficia a unas 14.900 empresas en Navarra.
13. En el Impuesto de Sociedades y por imperativo de la UE desaparece un importante incentivo a la internacionalización de las empresas navarras. Se trata de la no deducibilidad fiscal del fondo de comercio financiero cuando se trate de adquisiciones de valores representativos de la participación en fondos propios de entidades residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea, realizadas a partir del 21 de diciembre de 2007. La Unión

Europea ha considerado que este incentivo era una ayuda de Estado que comprometía la libre competencia en el seno de la UE al conceder a las empresas españolas unos beneficios fiscales asimétricos respecto a las restantes de la Unión.

14. Existen otros aspectos técnicos de cierta relevancia en el texto legal que simplemente citaremos ya que su estudio trasciende a los objetivos de este informe como la modificación en la regulación de las pérdidas por deterioro en los fondos de titulización, la eliminación del recargo para casos de incumplimiento de la Reserva Especial, la adaptación de los tipos de la deducción por reinversión a la rebaja de los tipos en Sociedades, las modificaciones técnicas en la regulación de los grupos de sociedades y establecimientos permanentes y alguna modificación de interés en el régimen de entidades parcialmente exentas.
15. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, se establece la exención por el concepto “Operaciones Societarias” (1%) para los años 2011 y 2012 en relación a las ampliaciones de capital de las pequeñas y medianas empresas, lo que puede afectar a un colectivo de 14.900 empresas.
16. Un aspecto fundamental del proyecto de ley de medidas fiscales es la fiscalidad para la innovación y los emprendedores. El Gobierno Foral ha optado por establecer un paquete abierto de estímulos fiscales vinculados a la modernización de la economía navarra bajo la etiqueta “Plan Moderna”. Estos estímulos se concretan en:
 - a. Un aumento del porcentaje de deducción por innovación del 10 al 15% (en el Estado se aplica el 8%). Esta deducción beneficia actualmente a 270 empresas navarras, pero tiene la vocación clara de incorporar más a esta dinámica.
 - b. Ampliación del concepto de innovación con la adquisición de Servicios Intensivos del Conocimiento (SICs), es decir, servicios cualificados de empresas cuyo contenido básico es conocimiento cualificado que se inserta en los programas y procesos de I+D.
 - c. Articulación de un sistema de crédito fiscal líquido en la deducción por I+D, lo que significa que en el caso de que las pequeñas empresas no dispongan de cuota suficiente para poder compensar la deducción, se les pueda inyectar una cantidad de hasta 25.000€ para facilitar la liquidez y la financiación necesaria para estos proyectos de I+D. Esta opción de incentivo a la I+D se aplica en diferentes países desarrollados y puede afectar a 100 empresas navarras con un coste fiscal para la administración foral de 1,7 m€
 - d. La incorporación de la etiqueta “Empresa Joven e Innovadora” que ya existe en otros países de la UE y está regulada por la UE. Serían empresas regulares, de pequeña dimensión, con menos de cinco años de existencia y que desarrollan una actividad económica donde sus gastos en I+D suponen un mínimo del 15% de los gastos anuales y desarrollan productos, servicios o proceso novedosos. Así pues, se trata de empresas que necesitan liquidez y apoyo financiero importante, por lo que se establece un régimen fiscal de especial protección. Así, se les exime del pago a cuenta del IS, del ITP por operaciones societarias en la constitución y ampliación de capital, del pago del IAE y se les facilitan los aplazamientos con concesión automática sin garantía ni intereses, por un año. Por su parte,

para atraer capitales de pequeños inversores a la financiación de estas empresas navarras se establece una deducción en el IRPF para aquellos inversores que suscriban acciones de estas empresas. La deducción será del 40%, con un máximo de 4.000€ y requerirá un conjunto de condiciones para limitar las posibilidades de fraude. La aplicación de este régimen exige la certificación por el Departamento de Economía y Hacienda como empresa joven e innovadora.

- e. La atracción de investigadores cualificados a Navarra desde el extranjero se articula a través de la tributación de las rentas obtenidas por estos mediante la aplicación de las normas del IRNR, lo que supone que tributen al tipo fijo del 24% y no por la tarifa del IRPF, eso sí, sin derecho a reducciones y deducciones. La medida que ha existido en diferentes países, incluido el nuestro, ha funcionado de forma desigual probablemente por errar en el enfoque de su aplicación. Esta medida podría ser interesante para aquellos cuyas rentas brutas superen los 53.000€ anuales.

3.4. AJUSTE PRESUPUESTARIO: AHORRO, DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO NETO

3.4.1. PREVISIÓN DE ENDEUDAMIENTO PARA NAVARRA EN 2011

Como consecuencia del desfase entre gastos e ingresos presupuestados, el Gobierno Foral prevé un endeudamiento neto de 288,6 m€ que se manifiesta como consecuencia del siguiente ajuste:

- Ahorro Bruto557,5 m€
- Déficit de capital 846,5 m€
- Superavit Activos Financieros....0,437 m€
- Endeudamiento neto.....288,6 m€

El desglose de este endeudamiento será de 45 m€ para financiar el Tren de Alta Velocidad y 243,6 m€ para el resto de los gastos. Como se sabe, en el primer semestre de 2011 está previsto que comiencen las obras del TAV que unirá Pamplona con Madrid, en el tramo entre la capital Navarra y Castejón. Los PGN11 recogen el primer gasto que tendrá que asumir la Comunidad Foral destinado a tales trabajos. Navarra irá adelantando durante dos años el coste de las obras de la plataforma, además de los costes correspondientes a pago de las expropiaciones y contratos de servicios. ADIF comenzará a devolver el dinero a partir de 2013. En consecuencia, el endeudamiento al que recurrirá el Gobierno Foral para pagar las obras preliminares del TAV se computarán como endeudamiento del Estado, por lo que no afectará a la posición deudora de la Comunidad, siendo el endeudamiento neto real de la Comunidad de 243,6 m€

Con esta cuantía se cumpliría el 1,3% del PIB que resulta del compromiso adquirido al amparo de los acuerdos adoptados en desarrollo de la normativa de estabilidad presupuestaria, y supone una minoración significativa en torno al 41,7% en relación al endeudamiento neto de 495,1 m€ previsto para el año 2010. *Esta cifra situará la deuda pública total que tendrá Navarra en 2011 en 1.733,4 millones de €, es decir, un 9,25% del PIB de la Comunidad Foral, lejano aún del ratio de 9,72% que se alcanzó en el año 1995, aunque muy superior al 3,45% que se reflejó en 2007, mínimo de la serie histórica de los últimos 20 años.*

Por su parte, los gastos de intereses de la deuda como porcentaje del total de gastos presupuestados alcanzará en 2011 la cifra del 1,44%, bastante alejada del 4,50% que supuso en 1996 el servicio de la Deuda Pública, aunque superior al 0,6% que reflejo en 2008, mínimo de la serie histórica.

3.4.2. COMPARACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO CON ESPAÑA

Una de las mayores preocupaciones que España tiene como país es el crecimiento exponencial de la Deuda Pública de las CC.AA. La Deuda de las CC.AA. representa el 17,5% del la Deuda Pública española. Frente a los casi 28.000 m€ de deuda autonómica existente en 1995, la deuda de las CC.AA, a finales de II trimestre de 2010 según los datos del Banco de España, acumulaba 104.817 m€, es decir, un 9,8% del PIB español, siendo la cifra más alta de la serie histórica. Por orden de magnitud de su endeudamiento, las CC.AA. más endeudadas son:

- Cataluña29.503 m€
- C. Valenciana16.280 m€
- Madrid12.592 m€
- Andalucía11.472 m€
- Galicia.....5.544 m€
- Castilla-La Mancha..... 4.829 m€
- País Vasco..... 3.925 m€
- Baleares 3.822 m€
- Castilla y León 3.450 m€
- Canarias3.395 m€
- Aragón2.612 m€
- Murcia1.827 m€
- Navarra1.545 m€
- Extremadura1.341 m€
- Asturias1.309 m€
- La Rioja689 m€
- Cantabria682 m€

En consecuencia, la Comunidad más endeudada (Cataluña) representa el 28% del total de la Deuda de las CC.AA. y la suma de las tres primeras representa el 55% del total de la misma. ***En el caso de Navarra, se puede observar ya un aumento significativo sobre la previsión de Deuda acumulada en 2010: frente a los 1.489,8 m€ previstos en los PGN10, la Deuda real se sitúa en julio de 2010 en 1.545 m€, es decir un 3,7% superior a las previsiones).***

Si tomamos como referencia, el ratio Deuda Pública /PIB, las Comunidades con mayores ratios son:

- Valencia16%
- Cataluña14,7%
- Baleares14,5%
- Castilla-La Mancha....13,7%

Por su parte, las que menores ratio tiene son:

- Cantabria5%
- Asturias5,7%
- País Vasco 6%
- Castilla y León.....6,1%
- Madrid.....6,6%

Para un ratio medio a nivel de todo el Estado del 9,8%, por lo que Navarra se sitúa con un 9%, por debajo de la media del Estado.

Si analizamos en términos per cápita el peso que la Deuda Pública tiene, es decir, lo que tendría que asumir cada ciudadano para hacer frente a la devolución de la misma, los datos son los siguientes:

1. Comunidades con mayor endeudamiento *per cápita*:

- Cataluña3.931€
- Baleares3.458€
- Valencia3.193€
- Navarra2.429€
- Castilla-La Mancha.....2.304€

2. Comunidades con menor endeudamiento *per cápita*:

- Cantabria1.152€
- Extremadura1.213€
- Murcia1.251€

Para un endeudamiento medio per cápita en España de 2.200€

Así pues, ***la Comunidad Foral de Navarra, se sitúa en cuarto lugar de endeudamiento per cápita en todo el Estado Español, con una cantidad per cápita de 2.429€.***

El Estado español ha cedido ya más del 36% del gasto público a las autonomías y comparte prácticamente el 50% de las grandes figuras tributarias del sistema fiscal español (con excepción del Impuesto de Sociedades). En el caso del Régimen Foral la autonomía fiscal es plena en las figuras representativas. Pues bien, ante una composición de gasto estructural y consolidado de difícil recorte, se ha producido, en los últimos ejercicios, una caída dramática de los ingresos públicos que compromete la estabilidad financiera de gran parte de las Comunidades Autónomas, abocándolas a mostrar su situación financiera real, acreditar su solvencia y acudir a diferentes fórmulas de financiación extraordinaria a corto plazo para evitar tensiones de tesorería, entre las que destacamos la reciente emisión de bonos entre inversores particulares realizada por la Generalitat Catalana. Esta dinámica tiene algunos riesgos que es necesario señalar: i) la saturación de los mercados minoristas de financiación cuando los cauces normales de financiación internacional o institucional han sido sobreexplotados o se encuentran parcialmente cerrados, ii) la consiguiente elevación del coste de las emisiones

para alcanzar el éxito en su colocación, con lo que se agravan los costes del servicio de la Deuda Pública, y iii) el efecto desplazamiento que estas colocaciones generan sobre el sector privado, complicando la financiación de los sectores privados de la economía, domésticos y empresariales, necesarios para una salida estable a la crisis.

Está en cuestión si a medio plazo, la estructura y composición del gasto desarrollada por las CC.AA. en la fase excepcional de bonanza del ciclo económico en los últimos 14 años es compatible con unas bajas tasas de crecimiento en los próximos años. Este escenario puede abrir una lucha encarnizada por captar financiación por cualquier medio que será necesario ordenar para evitar problemas adicionales en la estabilidad financiera de las CC.AA. En este sentido, ***la posición financiera de Navarra es positiva ya que la agencia de rating Standard & Poors sitúa la Deuda Pública Navarra dentro de las de mayor solvencia del Estado español con una calificación de AA+, sólo un escalón por debajo de la máxima calificación AAA.***

04 Conclusiones. Sumario ejecutivo

Como resumen del panorama que acabamos de perfilar tanto en el escenario macroeconómico como en los elementos caracterizadores más relevantes de los Presupuestos Generales de la Comunidad Foral para el 2011, ofrecemos el siguiente sumario ejecutivo:

1. Los PGN11 se diseñan en un escenario de importantes incertidumbres. El FMI prevé una frágil y desigual recuperación de la economía mundial, donde las economías emergentes y, especialmente, las denominadas BRIC (Brasil, Rusia, India y China) deben tener un papel de locomotora al mostrar unas tasas de crecimiento más vigorosas que los Países Centrales.
2. Los elevados niveles de déficits públicos y el exponencial crecimiento de la deuda pública están minando la confianza de los mercados que exigen mayor disciplina fiscal para canalizar recursos financieros hacia las economías más en precario, entre las que se encuentra la española.
3. Esta es la restricción fundamental de la política presupuestaria tanto a nivel estatal como a nivel de la Comunidad Foral de Navarra: caminar hacia un reequilibrio en las cuentas públicas sin comprometer excesivamente las políticas sociales, tan necesarias en una fase crítica de la economía en su conjunto donde los niveles de desempleo y las necesidades sociales se disparan.
4. Las previsiones que se derivan de los trabajos académicos más sólidos son que tendremos tres o cuatro años de crecimiento plano que, en ningún caso, llegará al 2%, umbral a partir del cual la economía española podría comenzar a crear empleo neto.
5. Este crecimiento plano obligaría a un esfuerzo adicional en la contención del gasto público y, probablemente, a un incremento indeseable de los impuestos para acelerar la consolidación fiscal con el objetivo de cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con lo que se comprometería el impacto sobre la demanda agregada, generando un círculo vicioso de difícil ruptura.
6. Para Navarra, la situación es ligeramente mejor: mientras que el Sector Público navarro, como consecuencia del duro ajuste presupuestario, va a mantener una participación en el PIB negativa, el Sector Privado a través de las exportaciones y el consumo de los hogares está contribuyendo a una salida incipiente de la crisis y a mantener tasas de crecimiento muy por encima de la media del Estado. Las buenas expectativas se ven confirmadas por el comportamiento de la formación bruta de capital que anticipa un proceso de crecimiento para lo que es necesario una capitalización empresarial.
7. La economía Navarra, al igual que entró en recesión más tarde que la española en su conjunto, está mostrando un perfil de reactivación más rápido que el Estado en su conjunto. Este comportamiento se debe, especialmente, al sector exterior gracias a la elevada tasa de cobertura (ratio exportaciones/importaciones) que tiene la Comunidad Foral. Navarra es la Comunidad española con un mayor saldo comercial acumulado positivo hasta junio de 2010

(1.375,9 millones de €) con una tasa de cobertura del 166%.

8. En este contexto macroeconómico, los PGN11 se caracterizan por ser unos presupuestos contractivos, con un doble objetivo: favorecer la recuperación económica y mantener, con las restricciones financieras que impone el recorte del gasto público total y los compromisos de reducción del déficit y la deuda pública foral, la actual estructura de gasto social.
9. Las proyecciones de gastos e ingresos públicos parten de la consideración de un escenario macroeconómico de referencia ligeramente optimista, al prever un crecimiento de la economía Navarra del 1,7% cuando el consenso de los analistas estiman un crecimiento del 1,2%-1,4%.
10. Los PGN11 suponen un gasto medio por ciudadano navarro de 6.642€, frente a los 7.071€ del año 2010. Se produce, pues, un esfuerzo de recorte del gasto público en términos reales, que trata de compatibilizar el mantenimiento de las políticas sociales que suponen el 57,8% del gasto público total (56,7% en 2010) con la austeridad que requiere un control de las finanzas públicas para evitar que el déficit público pueda dispararse en fase de ejecución y agravar en el futuro la carga de la Deuda Pública, asumiendo los compromisos de estabilidad presupuestaria asignados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del Estado.
11. Se estima un gasto total de 4.188,3 millones de €, lo que supone un descenso del 5,01% respecto a los gastos presupuestados en 2010. Se trata de un recorte que está en la banda baja de ajustes presupuestarios ya que el recorte de los PGE11 es del 7,9% (15,6% si se consideran exclusivamente los gastos de los ministerios), mientras que la media de los recortes anunciados por el conjunto de las CC.AA. españolas oscila entre el 8 y el 9%.
12. Se diseña una priorización de las líneas estratégicas de actuación de las políticas presupuestarias basada en un compromiso entre el mantenimiento del gasto social y la preparación de la economía Navarra para un cambio en el modelo de crecimiento vinculado a una mayor competitividad y productividad de las empresas navarras con el objetivo de crear empleo de calidad y estable a largo plazo, aunque sujetas a la restricción financiera tendente a la búsqueda del equilibrio presupuestario.
13. El Departamento de Salud es de los que menos van a sufrir el recorte presupuestario. Su asignación se reduce en 13,1 millones de €, es decir un 1,3% menos que en 2010. Este recorte se explica por la reducción de los gastos de personal debido a los ajustes salariales en la Función Pública y a la reducción del gasto farmacéutico. En este sentido, señalar que esta reducción del gasto farmacéutico se fundamenta en la aplicación de las medidas tomadas en marzo de 2010 en el seno del Consejo Interterritorial y promovidas por el Gobierno nacional sobre la reducción de precios de los medicamentos genéricos y otras medidas que afectan a específicos, sin olvidar las medidas del Gobierno navarro tendentes al uso racional de los medicamentos y otras medidas complementarias.
14. En cualquier caso, es destacable el incremento del gasto corriente sanitario que sube 21,6 millones de € y que exige un control especial debido al crecimiento descontrolado de partidas como la farmacia hospitalaria y el material sanitario. Una revisión de la política centralizada de gestión y compras de estos materiales podría contribuir a racionalizar estas partidas.
15. El Departamento de Educación verá reducido su presupuesto en 42,1 millones de € (-6,2% respecto a 2010), pero casi la mitad del recorte (20 millones de €) se debe al recorte de las retribuciones de los funcionarios, que afecta también, por decisión del Gobierno navarro, a los trabajadores de la enseñanza concertada.

16. La única partida de Educación que aumenta es la relativa a transporte y comedores escolares, con una dotación adicional de 2 millones de € debido al incremento de usuarios de estos ya que en este curso 11.600 alumnos usan el servicio de autobús y 4 de cada 10 escolares se quedan a comer en el colegio.
17. Se incrementa sustancialmente la partida destinada a pagar la Renta básica a unidades familiares necesitadas. El incremento es de 14,2 millones de € alcanzando los 29,2 millones de €, debido a las mayores necesidades de amparo social manifestadas en este ejercicio. En julio de 2010, cobraban la Renta Básica más de 4.000 unidades familiares, es decir, 1.100 más que en julio de 2009.
18. El volumen de inversión nueva prevista alcanzará los 740 millones de €. La mayor parte de esta inversión, 700,3 millones de €, irá destinada a las infraestructuras y dotaciones productivas recogidas en el Plan Navarra 2012. De esta cantidad, un total de 259,7 millones de € serán financiadas por el Presupuesto Foral y el resto será inversión extrapresupuestaria.
19. Se mantiene un importante esfuerzo inversor en I+D+i estimado en 137,6 millones de €, aunque es necesario un replanteamiento general de la política de I+D+i, dados los escasos resultados operativos alcanzados en la incorporación de los resultados a la innovación empresarial tanto en el ámbito estatal como navarro.
20. El impulso del papel estabilizador del Gobierno Foral se manifiesta a través de un conjunto de medidas anticrisis que suponen 77,3 millones de € y que se destinan a favorecer la creación de empleo y la competitividad.
21. En relación a la clasificación económica del gasto, lo más destacable es la reducción que experimentan los gastos del personal activo al servicio del Gobierno foral, así como la de los pasivos a su cargo. Este componente de gasto equivale a 1.145,87 millones de € (27,36% del gasto total estimado y una disminución del 4,96% respecto a 2010). Después de una década de incrementos significativos del gasto de personal, en 2011 se reduce este capítulo en 48 millones de €. Esta partida ha experimentado subidas muy significativas en los dos últimos años del ciclo de bonanza que se ha debido no sólo a mejoras salariales sino también a una mayor plantilla de la Administración Foral que ha pasado de unos 22.000 trabajadores en 2006 a cerca de 25.000 en la actualidad.
22. Desde una perspectiva económica, el recorte se ha concretado especialmente en las partidas de gastos de personal y gastos de capital, con una reducción menor en los gastos corrientes donde, entendemos, se podría haber hecho algún esfuerzo adicional. Asimismo, merece comentar, dentro del esquema de líneas estratégicas de los PGN11, el respaldo a las Entidades Locales de Navarra que se plasma en un incremento tanto del Fondo de Transferencias corrientes como de capital con el fin de socorrer la situación crítica que están atravesando algunos ayuntamientos dado el desplome de la recaudaciones tributarias municipales y que compromete la provisión de servicios públicos básicos a sus ciudadanos.
23. En relación al comportamiento de los ingresos, señalar que la estimación del conjunto de ingresos recogida en los PGN11 asciende a 4.188,2 millones de €, lo que supone una disminución respecto a 2010 de un 5,01%, es decir, 221 millones de € menos.
24. Dentro de los impuestos directos, merece destacarse la reducción del IRPF respecto al año 2010 (3,60%), es decir, 41 millones menos debido a las medidas fiscales que acompañan a los PGN11 y que se analizan pormenorizadamente en el apartado de Política Tributaria de este documento. Asimismo, el Impuesto de Sociedades sufre una reducción del 12% (33,6 millones de €

respecto a 2010) debido a la situación crítica de algunas empresas navarras.

25. Por lo que respecta a los impuestos indirectos, se prevé una recaudación de 97,3 millones de € superior a la de los impuestos directos, lo que eleva su cuantía a 1.894,4 millones de € es decir, un 44,1% de los ingresos presupuestados. Esto supone que el tax mix se decanta hacia la imposición indirecta más eficiente desde el punto de vista económico, pero que plantea problemas de equidad tributaria al reducir la capacidad de personalización de la carga tributaria en el Sistema Impositivo Foral.
26. Esta previsión tan optimista de la imposición indirecta se explica por el comportamiento esperado del IVA para el cuál se prevé una recaudación de 1.285 millones de € con un incremento del 21% respecto a 2010. Ello se debe a la elevación de los tipos impositivos del IVA del 16 al 18% y del 7 al 8% que tendrá un impacto pleno en 2010.
27. Respecto a la Política Tributaria, se mantienen un conjunto de beneficios fiscales que desaparecen en el resto del Estado como, por ejemplo, el estímulo fiscal a la compra de la vivienda habitual. Se recogen un conjunto de medidas que tratan de hacer frente a situaciones que han planteado problemas de eficiencia y equidad en la aplicación del Sistema Tributario Foral como, por ejemplo, las recolocaciones de trabajadores afectados por EREs, el transporte de los trabajadores o los costes documentales de la capitalización de las empresas. Por último, se incorpora un conjunto de nuevos beneficios fiscales que afectan a las actividades de innovación y al apoyo de nuevos emprendedores y autónomos.
28. La característica más importante de la Política Tributaria para 2011, en nuestra opinión, es el esfuerzo por mantener un paquete de medidas fiscales de incentivos, con fuerte impacto presupuestario, pero necesarias para cooperar en los aspectos económicos y sociales de la salida de la crisis, en comparación con los recortes en los beneficios fiscales que plantea los PGE11.
29. Como consecuencia del desfase entre gastos e ingresos presupuestados, el Gobierno Foral estima un endeudamiento de 288,6 millones de € cuyo desglose es de 45 millones de € para financiar el TAV y 243,6 millones para el resto de los gastos. Los 45 millones de € del TAV no computan como endeudamiento de la Comunidad Foral al tratarse de un adelanto de los compromisos del Estado con la Comunidad Foral para el futuro.
30. Con este endeudamiento se cumpliría el límite del 1,3% del PIB que resulta del compromiso adquirido por la Comunidad Foral al amparo de los acuerdos adoptados en desarrollo de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, y supone una minoración del 41,7% en relación al endeudamiento neto de 495,1 millones de € previsto para 2010.
31. Esta cifra situará la deuda pública viva de la Comunidad Foral en 2011 en 1.733,4 millones de €, es decir, un 9,25% del PIB de la Comunidad Foral. Por su parte, los gastos de intereses de la deuda como porcentaje del total de gastos presupuestados alcanzará en 2011 la cuantía del 1,44%.
32. En comparación con los niveles de endeudamiento respecto al resto del Estado, el dato más significativo es que Navarra se sitúa en cuarto lugar de endeudamiento per cápita entre las CC.AA. españolas con una cuantía de 2.429€, sólo superado por Cataluña (3.931€), Baleares (3.458€) y Valencia (3.193€).