



Institución Futuro
Plaza del Palacio de Gorraiz, 4
31620 Gorraiz
Navarra (España)
T 948 337900
F 948 337904
info@institucionfuturo.org
www.institucionfuturo.org

Policy Briefings

Policy Briefings es un documento elaborado por el Think Tank Institución Futuro

Un comentario crítico a los Presupuestos Generales de Navarra del año 2005



*Un comentario crítico a los
Presupuestos Generales
de Navarra del año 2005*

Gorráiz, a 15 de noviembre de 2004

UN COMENTARIO CRÍTICO A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA 2005.

SUMARIO:

1. Introducción	2
2. Situación económica y previsiones de la Economía de Navarra	6
2.1 Escenario macroeconómico de la economía española 2005	6
2.2 Escenario macroeconómico de la economía Navarra 2004-2005	7
3. Principales cifras de los Presupuestos Generales de Navarra para 2005	10
4. Desglose por capítulos de gasto. Clasificación económico-administrativa	13
5. Desglose por capítulos de ingresos	19
6. Conclusiones	27
7. Consideración final	31

1. Introducción

Los Presupuestos Generales de Navarra para 2005 (PGN 2005) se caracterizan por el mantenimiento de un modelo de gestión económica pública basada en cinco pilares fundamentales:

1. Continuidad del modelo, teniendo en cuenta los buenos resultados obtenidos.
2. Mejora de la eficacia en el gasto y en la financiación propia, planteada como objetivo estratégico.
3. Mantenimiento de un nivel adecuado de gastos en políticas sociales, aunque con una cierta pulsación al alza de gastos en transferencias corrientes que convendría controlar.
4. Esfuerzo inversor relevante manifestado en la participación que tienen los créditos para operaciones de capital y que se destinan tanto al desarrollo de inversiones propias como a la cofinanciación de las realizadas con terceros, representando el 22,76% del presupuesto de gastos. No obstante, se observa una caída de más del 15% respecto al Presupuesto Inicial Ajustado del 2004 que no acaba de ser suficientemente justificado si no es por el hecho, bastante habitual en los modelos de presupuestación al uso, de utilizar ese concepto como elemento de ajuste para conseguir cuadrar las cuentas. Este dato contribuye a matizar el siguiente comentario respecto al equilibrio presupuestario en 2005.
5. El mantenimiento del equilibrio presupuestario como elemento fundamental de dinamización de la economía navarra como potenciador del crecimiento económico regional y la creación de empleo. Resulta ya una realidad contrastada desde el ejercicio fiscal 2001, los buenos resultados de esta política que ha permitido equilibrar las cuentas públicas sin necesidad de acudir al mercado de capitales, por tanto, sin sustraer recursos financieros del sector privado y, sobre todo, sin minorar el nivel y calidad de las prestaciones sociales.

Desde el punto de vista técnico, conviene resaltar como novedad que permitirá en el futuro incorporar mayor transparencia en el análisis de las cuentas públicas, la introducción de una nueva metodología de contabilización de los beneficios fiscales más acorde con los patrones internacionales de presupuestación propuestos en el seno de la OCDE. Así, se incorporan una parte de los beneficios fiscales, es decir, el menor ingreso de tributos consecuencia de exenciones y bonificaciones fiscales a los contribuyentes, tanto personas físicas como jurídicas.

Este cambio de régimen de imputación obliga a que en el estado de gastos de los presupuestos aparezcan gastos fiscales por diversos conceptos: adquisición de vivienda, fomento de alquiler, pensiones complementarias a viudas que no llegan al IPREM, políticas de empleo y de inversiones para las empresas, etcétera. El problema, que se trata de subsanar haciendo referencia en algunos apartados a los gastos fiscales incluidos, es la homogeneidad de datos a efectos comparativos. Sin embargo, es un problema que será resuelto con el paso del tiempo y que a medio plazo permitirá una mejor comparabilidad de las magnitudes presupuestarias.

En definitiva, la caracterización de los objetivos económicos y sociales que subyacen en los PGN 2005 son bastante similares a los que se derivan de presupuestos anteriores. Sin embargo, sería conveniente introducir un reflexión respecto a la **previsión de elevadas tasas de crecimiento del gasto en epígrafes en los que la eficacia del gasto público y, por lo tanto, la utilidad y el coste de oportunidad de esas elevadas tasas de crecimiento es cuestionable**. Un ejemplo es la política de financiación del gasto farmacéutico, que representa una quinta parte del dinero que se va a destinar a Salud, se dedicará a pagar la factura farmacéutica. En total, son 140,4 millones de euros con un preocupante crecimiento del 21,35% (25 millones de euros mayor que el PGN 2004). Asimismo, suele haber cierto consenso en que unos elevados niveles de inversión pública son intrínsecamente buenos, cuando, en algunos casos, se están abordando proyectos cuya eficacia y rentabilidad sociales no han sido suficientemente estudiadas, demostradas y debatidas políticamente. No podemos olvidar que casi un cuarto del presupuesto de gastos de la Comunidad Foral de Navarra se aplica a formación bruta de capital fijo y, en consecuencia, es una política de especial sensibilidad que exige tener muy claras las rentabilidades económicas y sociales y las prioridades que de ellas se derivan.

En esta introducción no podríamos dejar de comentar los elevados créditos y tasas de crecimiento de algunos conceptos de lo que se denomina “gasto social”. Resulta inquietante, por ejemplo, el crecimiento de algunas partidas que se recogen bajo el epígrafe de transferencias corrientes a empresas públicas y privadas, familias, particulares, etcétera, con incrementos cercanos al 40% y que, en principio, no guardan sintonía con un cambio estructural de factores socio-demográficos.

En consecuencia, podemos afirmar que los PGN 2005 comparten con sus predecesores una filosofía común en la que convendría profundizar a través de una mayor evaluación de las políticas sectoriales de gasto público a través de instrumentos que permitan medir el Coste-Eficiencia de la provisión de determinados servicios en función de la financiación asignada.

Así pues, creemos que existe una correspondencia entre la filosofía y los antecedentes presupuestarios y gestores del Gobierno de Navarra con las cifras presupuestadas que permiten confiar en el ajuste entre ingresos y gastos sin grandes esfuerzos, al contrario de lo que ocurre con el Gobierno del Estado donde parece que las cifras de ingresos y la base de crecimiento económico de la que derivan tienen como objetivo justificar un saldo equilibrado forzado en las Administraciones Públicas ante una demanda inflada de gastos.

2. Situación económica y previsiones de la economía navarra

2.1. Escenario Macroeconómico de la Economía Española para 2005

El escenario macroeconómico que se plantea a nivel del Estado genera alguna duda respecto a la consolidación de la economía española iniciada a finales de 2002. El crecimiento del PIB se va a situar a finales del 2004 en torno al 2,6% y con serias dudas de que el próximo año se alcance una tasa del 3% (probablemente volveremos a movernos en un entorno del 2,6%, según previsiones del FMI, si no hay más sustos).

Nuestra economía viene registrando desde 1998 un crecimiento de la demanda interna superior al PIB, equivalente a la contribución negativa de la demanda externa, y no se puede esperar una modificación sustancial de este patrón en los próximos años. No obstante, es previsible que la demanda interna, cuya fase expansiva ya está madura, establezca su aportación, sin garantías de una mejora gradual de la contribución del sector exterior, dado el comportamiento negativo de nuestra competitividad en los sectores de exportación debido a la inflación diferencial, los precios de las materias primas y la relación euro/dólar.

La desaceleración de la demanda interna va a ser consecuencia de una estabilización del crecimiento del consumo privado, una desaceleración del consumo público y de la inversión en construcción, que difícilmente podrá ser compensada con un avance en la inversión en bienes de equipo y otros productos teniendo en cuenta las incertidumbres que se transmiten a la iniciativa empresarial.

Respecto a los precios, existen también importantes incertidumbres sobre la posible moderación de sus tasas de aumento. La incidencia del alza de los precios del crudo va a tener un impacto mayor del previsto hace unos meses, mientras que la estabilidad del tipo de cambio del euro con relación al dólar se está alterando en los últimos días, obligando a algunos de los Primeros Ministros de la UE a pedir medidas de estabilización del cambio al Banco Central Europeo.

En cuanto al mercado de trabajo, mantener una previsión de estabilización del ritmo de crecimiento del empleo¹, en torno al 2%, resulta bastante irreal. Sí puede resultar cierta una ligera aceleración de la productividad por ocupado, pero, más debida a la ralentización de sectores locomotora, con alta intensividad en empleo, como la construcción (debido a la pérdida de empleo), que a las medidas de política económica dirigidas a un mayor avance de la productividad, que, en todo caso y si realmente se implementan, tendrán efectos a medio y largo plazo.

Por último, el saldo de las operaciones corrientes de la economía española se ha ido deteriorando en los últimos años hasta alcanzar un déficit del 3,2% del PIB en 2003. Como señala el Ministerio de Economía y Hacienda, previsiblemente en el año 2004 este déficit se ampliará en más de un punto del PIB como consecuencia de un mayor desequilibrio de las operaciones de bienes y servicios en términos reales y de los efectos del alza de los precios del crudo. En 2005, el déficit corriente continuará ampliándose, debido, en este caso, al empeoramiento del saldo en términos reales, que difícilmente se verá compensada con una mejora en la relación real de intercambio debido a múltiples factores.

ESCENARIO MACROECONÓMICO DE ESPAÑA (Tasa de variación anual)			
Concepto	2003	2004	2005
Consumo final	3.1	3.4	3.3
Formación Bruta de Capital	3.4	3.8	4.0
Demanda Interna	3.2	3.5	3.4
Exportaciones	2.6	4.8	6.4
Importaciones	4.8	6.9	7.3
Aportaciones del Sector Exterior	- 0.8	- 0.9	- 0.6
PIB	2.5	2.8	3.0
Empleo	1.8	2.0	2.0
Deflactor del PIB	4.0	3.4	3.2

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Septiembre 2004

¹ El porcentaje de paro sobre la población activa en Navarra fue de 6,33 % en octubre de 2004. En el Estado la tasa de paro fue de 8,56%.

2.2 Escenario macroeconómico de la economía Navarra

La economía navarra presenta unos datos significativamente mejores que los del resto del Estado. La tasa de incremento del PIB regional se ha elevado al 3,5% en el segundo trimestre del año 2004, casi un punto por encima del crecimiento de la economía española en su conjunto, debido al mantenimiento del ritmo expansivo proporcionado por el gasto en consumo final y al mayor dinamismo de la formación bruta de capital.

A pesar de la favorable evolución del PIB, el ritmo de creación de empleo se moderó significativamente en el segundo trimestre, tanto en términos de ocupados estimados por la EPA como en términos de afiliados a la Seguridad Social. Al mismo tiempo, el proceso de disminución del paro registrado, sin llegar a desaparecer, se ha debilitado notablemente, tanto en el segundo como en el tercer trimestre. También los datos de afiliación del tercer trimestre reflejan el menor dinamismo del mercado laboral.

Por lo que respecta a la evolución de la inflación, los precios de consumo han registrado a lo largo de 2004 un comportamiento a nivel regional muy similar al experimentado a nivel nacional, si bien desde marzo hasta julio situaron sus tasas de crecimiento ligeramente por debajo.

El crecimiento de la actividad económica a lo largo del primer semestre del año ha sido consecuencia del mayor dinamismo de la demanda interna, que junto a la nula aportación a dicho crecimiento de la demanda externa, hicieron que el crecimiento del PIB regional se acelerase hasta alcanzar en el segundo trimestre del año un 3,5% interanual.

Respecto a la situación de la Hacienda Pública en Navarra, el resultado presupuestario del ejercicio 2004 según la estimación provisional realizada refleja un déficit total de 93,2 millones de euros; si bien el ahorro bruto se eleva a 335,4 millones de euros, equivalentes al 12,6% de los ingresos corrientes.

Para el año 2005, como ya hemos señalado en la introducción, la situación de partida es la de un volumen de deuda pública a finales del ejercicio 2004 de 641,4 millones de euros, cantidad igual a la del ejercicio anterior. Sobre el PIB estimado para el presente ejercicio la deuda viva, a finales de año representará aproximadamente un 4%, siendo una de las más bajas entre las CCAA españolas. Esta situación ha permitido mantener la calificación del renting asignado a la Comunidad Autónoma de Navarra en 1999 por la entidad *Standard & Poor's* en AA+. Esta calificación es la más alta concedida a una comunidad autónoma española y es consecuencia del reconocimiento de los esfuerzos realizados por el Gobierno Foral en relación a la ejecución financiera y al bajo y decreciente nivel de deuda directa sobre ingresos corrientes. En este sentido, conviene confirmar que tanto la política presupuestaria como los criterios económicos de elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2005, se han orientado a la estabilidad presupuestaria en línea con las Grandes Orientaciones de la Política Económica de la Unión Europea, respetando los escenarios establecidos por el Estado para los próximos ejercicios. En concreto, en lograr el equilibrio presupuestario sin la confluencia del aumento de la deuda pública viva, que se pueda generar a través de operaciones extrapresupuestarias, ya que la aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en plena vigencia en estos momentos, así lo exige.

En términos generales, la mejor posición relativa de la economía navarra respecto a la española y habida cuenta de que la escalada del precio del petróleo en las últimas semanas no abre más que incertidumbres, creemos que es realista que la economía navarra sitúe la tasa de crecimiento de 2005 por encima del 3% (en torno al 3,1%), con una tasa de generación de empleo del 2,6% y una tasa de crecimiento en el nivel general de precio de en torno al 2,5%.

3. Principales cifras de los Presupuestos Generales de Navarra para 2005

Los Presupuestos Generales de Navarra prevén un gasto para 2005 de 3.148 millones de euros (523.800 millones de pts), con un incremento del 12,87 % sobre el Presupuesto Inicial Ajustado de 2004 (PIA 2004), cifra que puede considerarse un tanto elevada si no tenemos en cuenta el cambio de metodología de imputación de los beneficios/gastos fiscales lo que supone considerar como gasto los 237 millones que configuran el Presupuesto de Gastos Fiscales, por lo que descontando esta partida, el gasto es de 2.911 millones de euros, lo que supone un aumento real del 4,3% respecto al Presupuesto del año anterior, bastante por debajo del 6,4% previsto para los PGE 2005. **Esta tasa de crecimiento del PGN 2005 resulta inferior al crecimiento previsible del PIB monetario por lo que no comporta un aumento del gasto público en el conjunto de la economía navarra, confirmando el esfuerzo de disciplina fiscal mantenido por la autoridades fiscales navarras.**

PRESUPUESTO DE GASTOS AÑO 2005 (En euros)			
Concepto	Presupuesto Inicial Ajustado 2004	Presupuesto 2005	% Variación 2005/2004
I. Gastos Personal	801.538.907	848.621.175	5,87
II Gastos corrientes bienes y servicios	253.209.816	268.071.337	5,87
III Gastos financieros	47.370.166	47.866.380	1,05
IV. Transferencias corrientes	1.116.490.213	1.245.341.847	11,54
Suma de operaciones corrientes	2.218.609.102	2.409.900.739	8,62
VI Inversiones Reales	251.423.317	220.052.725	- 12,48
VII Transferencias de capital	296.986.856	496.505.505	67,18
VIII Activos financieros	22.182.722	21.755.824	- 1,92
IX Pasivos financieros	31.000	7.000	- 77,42
Suma de operaciones de capital	570.623.895	738.321.054	29,39
TOTALES	2.789.232.997	3.148.221.793	12,87

PRESUPUESTO DE INGRESOS AÑO 2005			
Concepto	Presupuesto Inicial Ajustado 2004	Presupuesto 2005	% Variación 2004/2005
I Impuestos directos	*1.159.864.000	**1.482.135.006	27,79
II Impuestos Indirectos	*1.366.889.000	1.422.516.000	4,07
Suma de ingresos fiscales	2.526.753.000	2.904.651.006	14,96
III Tasas, precios públicos y otros ingresos	61.377.313	61.442.541	0,11
IV Transferencias corrientes	30.964.673	38.320.011	23,75
V Ingresos Patrimoniales	43.384.918	73.265.665	68,87
VI Enajenación de Inversiones reales	10.231.050	16.355.420	59,86
VII Transferencias de capital	40.591.647	29.251.869	-27,94
VIII Activos financieros	24.201.390	24.935.281	3,03
IX Pasivos financieros	--	--	--
TOTALES	2.737.503.991	3.148.221.793	15,00

* Cifras estimadas al cierre de 2004

** Se incluyen beneficios fiscales por importe de 236.663.000 €

Las operaciones por cuenta corriente experimentan un incremento del 8,62%. Especial preocupación nos merece el crecimiento que experimentan las transferencias corrientes del 11,54%, si bien están incluidas las aportaciones al Estado derivadas del Convenio Económico vigente, cantidad que se eleva a 464.174.924 €, lo que supone un 13,91% respecto al presupuesto inicial del año 2004. Si eliminamos la aportación al Estado tanto en el ejercicio 2004 como en el 2005, el capítulo de transferencias corrientes experimenta un incremento de un 10,18% con respecto al año 2004. Este crecimiento resulta preocupante desde la perspectiva de la gestión pública ya que estos gastos, en 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 al concederlas. Por su parte, tanto los gastos de personal como los de bienes y servicios, tienen un crecimiento en torno al PIB nominal con el objeto de mantener su dotación en términos reales. Los gastos financieros crecen mínimamente como consecuencia del proceso de reajuste de la deuda pública viva, reduciendo paulatinamente su participación en relación a los gastos corrientes y a los totales. Del importe presupuestado por este concepto, 47.064.000 € corresponden a intereses de endeudamiento, desde el ejercicio

1997. Por ello, desde un punto de vista dinámico, puede observarse que **la carga financiera recogida en los Presupuestos se ha ido reduciendo de forma paulatina al minorarse la deuda viva año tras año, y al abaratare el coste medio de la misma, tanto por el comportamiento de los tipos de interés como por el reajuste en la renovación de la cartera.**

Las operaciones por cuenta de capital tienen un incremento del 29,39% con una cuantía de 738.321.054 € de los cuales los créditos para formación bruta de capital fijo ascienden a 716.558.230 €. Esas partidas se destinan a la financiación de las inversiones propias, que caen un 12,7% respecto a 2004, y se incrementan en un 67,8% en el caso de transferencias de capital que suponen cofinanciación de las realizadas por terceros; no obstante, si homogeneizamos la comparación por el cambio metodológico de los gastos fiscales, se produce una reducción del 3,4%. Resulta también importante destacar que estas operaciones vienen a representar el 22,76% del presupuesto de gasto.

Por su parte, se prevén unos ingresos de 3.148 millones de euros, con un incremento del 15% respecto al Presupuesto Inicial Ajustado de 2004, teniendo en cuenta que dentro de los ingresos previstos por impuestos directos están incluidos 236.663.000 € de beneficios fiscales. Si deducimos los beneficios fiscales, la estimación de crecimiento de los ingresos fiscales en relación a los que se prevén al cierre del ejercicio fiscal 2004 será del 5,59%. Estos ingresos fiscales tienen una importancia cualitativa y cuantitativa evidente en el grado de cumplimiento del Presupuesto por cuanto suponen un 92,26% del total de ingresos. **Teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas de la economía navarra, parece bastante sensata esta estimación por cuanto sitúa el crecimiento de la recaudación por debajo del crecimiento del PIB nominal y por la situación relativa mejor de la economía navarra respecto a la española en su conjunto,** habiéndose presupuestado para los ingresos no financieros del Estado un crecimiento del 6,7% y de los ingresos impositivos de un 8,6%, lo que, en este caso, sí nos parece excesivo teniendo en cuenta los escenarios macro del conjunto del Estado (vid supra).

4. Desglose por capítulos de gasto. Clasificación económico-administrativa.

En relación a *los Gastos de Personal (capítulo I)* se prevé una cantidad de 848.621.175 € En este capítulo se incluyen además de los gastos de personal al Servicio del Gobierno de Navarra, los gastos derivados de las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad causadas por los funcionario acogidos a la Ley Foral 10/2003.

El incremento que experimenta este capítulo respecto al Presupuesto Inicial Ajustado 2004 (PIA 2004) es del 5,87%, superior en casi un punto al incremento que experimentan los gastos de personal en los PGE 2005. Esta desviación al alza del Presupuesto Foral viene a confirmar una práctica bastante habitual en la gestión de las comunidades autónomas como es la **tendencia a retribuir diferencialmente a su personal por encima de los trabajadores de la Administración General del Estado, dentro de los márgenes normativos permitidos.**

Dos son los Departamentos que disponen de más recursos de personal: Salud y Educación. Entre ambos concentran el 72,89% de las dotaciones para el capítulo I de gastos. Este capítulo exige y merece un especial seguimiento de cara al futuro en relación a la salud debido a que el envejecimiento de la población, la sofisticación de los servicios sanitarios y la cualificación del personal -así como el fenómeno de la inmigración- van a favorecer el crecimiento del gasto sanitario por encima del crecimiento real de la economía. En este sentido, **se puede conseguir un ajuste de la demanda del servicio de la salud, haciendo participar al paciente en su financiación de forma directa, costeando una parte del servicio de asistencia médica (ticket moderador).** La mayoría de los países de la OCDE emplea desde antiguo medidas de este tipo, aunque con diferentes grados de rigidez y en determinados sectores del consumo de cuidados médicos. **Se trata de ordenar la prestación del servicio sanitario obligando a introducir factores de racionalidad y control en la demanda de un servicio esencial como es la salud (la demanda tiende a infinito cuando el precio a pagar es cero), como en la oferta, ya que sin este tipo de señales de pseudomercado se tenderá a generar provisiones excesivas.**

No obstante, siempre surge la duda de hasta que punto los ahorros realizados imponiendo al consumidor de estos servicios una participación financiera directa compensan los efectos perjudiciales sobre el nivel de salud que podrían surgir por la consiguiente reducción del consumo total de los servicios sanitarios.

En el caso de la enseñanza, el porcentaje de población atendida es creciente en los últimos años, por causa especialmente de la inmigración. Además, en este área, no tanto en la sanitaria, la ausencia temporal del titular de un puesto exige suplencias casi inmediatas por lo que debe existir un fondo ajustado destinado a la contratación temporal de personal para no desatender el servicio, lo que dificulta la presupuestación de este capítulo.

Este capítulo recoge, como especialidad ya consolidada de ejercicios anteriores, la aplicación al Consorcio para la Extinción de Incendios y Salvamento, cuyos gastos generales, incluyendo los de personal, se recogen en los epígrafes de transferencias corrientes y de capital.

También merece destacarse que, en 2005, los gastos de personal correspondientes al Consejo de Navarra y al Consejo Audiovisual figuran bajo el epígrafe de transferencias corrientes ya que, según la normativa aplicable al personal de estos entes, se deduce que no forman parte de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

Por lo que respecta a los *Gastos corrientes en bienes y servicios (Capítulo II)*, la dotación económica es de 268.071.337 €, lo que representa el 8,52% del Presupuesto de gastos del ejercicio. Respecto a 2004, se observa un crecimiento del 5,87%, frente al 6,7% de incremento que experimenta este capítulo en los PGE 2005.

Son los departamento de Educación, Salud y Economía y Hacienda los que concentran el 75,82% del gasto de este capítulo, pero sólo el departamento de Salud supone el 55,08% de este capítulo. Atendiendo a la naturaleza de los gastos, una partida trascendental en el control presupuestario es la de “Material, suministros y otros” con 21.046.838 €, por cuanto supone en 81,71% del total del capítulo, pero además es el gasto que experimenta mayor incremento respecto al ejercicio anterior con un 6,44%. En esta partida, los fármacos que representan en torno a 27 millones de euros, exigen un control especial ya

que condiciona el cumplimiento presupuestario del Departamento de Salud, así como los conciertos de asistencia sanitaria, que para el año 2005 tienen un presupuesto de 27.047.000 €, lo que representa el 10,09% del capítulo, experimentando un incremento respecto a 2004 de 8,13% y que compromete de nuevo las cuentas del Departamento de Salud. Estos datos exigen **un seguimiento y control del gasto farmacéutico, así como de la compra de bienes corrientes y servicios en la asistencia hospitalaria.**

El importe presupuestado para cubrir los *Gastos financieros (Capítulo III)* se eleva a 47.866.380 € (1,5% del PGN 2005) siendo competencia del Departamento de Economía y Hacienda en su totalidad. En referencia al ejercicio anterior, este capítulo económico se incrementa en un 1,05% (1,3% en el caso de los PGE 2005) y es consecuencia del incremento de los intereses de la Deuda de Navarra que pasan de 46.692.684 € del año 2004 a los 47.064.000 € estimados para 2005. La diferencia hasta cubrir la totalidad del gasto del capítulo se aplica a gasto de emisión, modificación y cancelación de deuda pública, intereses de demora por devolución de impuestos e ingresos tributarios indebidos, y otros gastos financieros.

Un capítulo que merece especial atención es el de las *Transferencias corrientes (Capítulo IV)*. La dotación para transferencias corrientes en el ejercicio 2005 asciende a 1.245.341.847 (en torno a un 40% del total de gastos presupuestados). Respecto al PIA 2004 representa un aumento del 11,54%, muy por encima del incremento experimentado por este capítulo en los PGE 2005 (8,2%). Dentro del amplio conjunto de subconceptos que abarca este epígrafe (Transferencias a la Administración del Estado derivadas del Convenio Económico vigente, a Fundaciones Forales, a Empresas Públicas, a otros entes, a Corporaciones Locales con un crecimiento muy contenido del 3,18%, a empresas privadas, a Instituciones sin ánimo de lucro...) merece un comentario especial *las transferencias a familias y particulares* cuya dotación asciende a 263.180.102 € y que experimenta un incremento, eliminados los gastos fiscales, del 36,57%. En torno al 50% de estas ayudas corresponde a *prestaciones farmacéuticas*. Se trata, en consecuencia, de una partida de gasto de especial preocupación no sólo por su cuantía en términos absolutos y relativos, sino por el comportamiento dinámico que ha sufrido en los últimos años.

El sector industrial farmacéutico está, generalmente, muy intervenido y regulado. Esta regulación explica por qué allí donde esta industria es muy activa, no se ha logrado conciliar la posibilidad de obtener medicamentos sofisticados y poco costosos con la existencia de un sector farmacéutico dinámico y con fuerte capacidad exportadora. Por otra parte, la mayor parte de los países europeos subvencionan el consumo de medicamentos, pero la proporción del coste abonado por los consumidores es muy diferentes según los países. Las disparidades en los costes farmacéuticos no se deben exclusivamente a la regulación de los precios sino también a restricciones cuantitativas. En concreto, varios países han establecido una lista de medicamentos reembolsables que los médicos deben tener en cuenta cuando recetan, incluso hay países donde el farmacéutico titulado tiene autorización para reemplazar un producto de marca por otro genérico. Como fórmula de control, se ha evaluado en algunos países (por ejemplo el Reino Unido) la posibilidad de limitar el presupuesto de prescripciones de los médicos generalistas. En cualquier caso, **la variabilidad de los gastos farmacéuticos por habitante, incluyendo España, nos lleva a pensar que este elemento de los gastos totales de salud es bastante sensible a la aplicación de políticas de control. Sólo hace falta que haya voluntad política para aplicarlo de forma eficaz.**

En cuanto a las operaciones de capital, se produce una importante caída de las inversiones reales y una menor caída de las transferencias de capital ajustadas por el cambio de metodología de cómputo de los beneficios/gastos fiscales. Además de la caída de las operaciones de capital, esta **alteración en la composición de las operaciones por cuenta de capital nos produce cierta inquietud en cuanto supone cambiar fórmulas de intervención directa en la formación bruta de capital de la economía navarra, por fórmulas de intervención indirecta vinculadas a financiación de proyectos de entidades o entes cuya rentabilidad económica y social resulta de más difícil estimación que las inversiones directas de la Comunidad.**

Las inversiones pública que prevé realizar directamente el Gobierno de Navarra se recogen en el capítulo de ***Inversiones Reales (Capítulo VI)*** del Presupuesto de Gastos. La cantidad presupuestada asciende a 220.052.725 €, lo que supone un 7% del gasto total

previsto en los PGN 2005, con una importante reducción del 12,48% respecto al PIA 2004, frente a un crecimiento del 6,1% de las inversiones reales en los PGE 2005.

Son los Departamentos de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (51,98% del capítulo), seguidos por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (11,95%) y los departamentos de Salud y Economía y Hacienda (cada uno con un 6,8% del capítulo), los departamentos más inversores. Por categorías económicas son “Carreteras, caminos y puentes” con un 37,4% de todo el capítulo la partida de mayor relevancia, seguida de “Edificios y otras construcciones” con un 18,06% del capítulo, y “Obras Hidráulicas” con un 11,48% del capítulo con una aplicación casi única a las obras del Canal de Navarra. Sin embargo, reiteramos que lo más relevante es la reducción en 31.370.592 € de las inversiones reales respecto al ejercicio anterior. Esta reducción se materializa en conceptos tan importantes como “Obras públicas, edificios y otras construcciones” e “Inmovilizado inmaterial”, donde se manifiesta **una reducción de 6 millones de euros en la aplicación al sistema integrado de información tributaria, que no llegamos a comprender dada la rentabilidad inmediata en términos recaudatorios que se deriva de la potenciación de los mecanismos de cruce y control de información tributaria, lo que permitiría amortizar inmediatamente dotaciones adicionales de este concepto inversor.**

En términos generales, parece evidente que **una mayor disponibilidad de infraestructura en los principales departamentos inversores y su mejor conservación producen externalidades positivas, negocio y actividades inducidas que aportan una rentabilidad social y económica al coadyuvar a una mayor competitividad y productividad de la economía.** Bien es cierto que no es fácil valorar esta rentabilidad, pero un análisis suficiente del coste-beneficio de las inversiones resulta fundamental para abordar proyectos con criterios económicos. No creemos que estos criterios de racionalidad y ordenación de inversiones sean los que hayan prevalecido a la hora de decidir este recorte tan importante del capítulo de Inversiones Reales.

Por su parte, el otro gran capítulo de las operaciones de capital, Transferencias de capital (Capítulo VII) presenta una consignación económica de 496.505.505 €, lo que representa el 15,77% del gasto total previsto en los PGN 2005 y, lo que es más significativo, un incremento del 67,18% respecto al PIA 2004. Sin embargo, este incremento es ficticio ya que a este concepto le afecta especialmente el cambio de metodología de cómputo de los beneficios/gastos fiscales de manera que, corregido de este efecto, el capítulo presenta una disminución de 11.675.351 €, esto es: **una reducción del 3,4%**. Esta reducción efectiva de las transferencias de capital unido a la reducción de las inversiones reales parece poner de manifiesto **una revisión de la filosofía inversora del Gobierno navarro de manera que se limitan tanto los mecanismos de inversión directa como los mecanismos que permiten la cofinanciación de inversiones realizadas por terceros**. Habrá que confirmar este cambio del enfoque inversor en los próximos años. A priori, no debemos ser excesivamente críticos siempre que se establezcan y apliquen los mecanismos de control previstos en la Ley General de Subvenciones y se llevé a cabo una evaluación económica y social del grado de cumplimiento de los objetivos planteados tanto en las inversiones reales como en la concesión de las transferencias de capital. Estos requisitos de operatividad pueden cumplirse de forma relativamente fácil al ser cuatro los departamentos que gestionan el 92,27% del capítulo. Se trata de los departamentos de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda; Administración Local y, por último, Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Los capítulos VIII (Activos Financieros) y IX (Pasivos Financieros) son casi despreciables. En el caso de los Activos Financieros, la previsión de gastos asciende a 21.755.824 €, lo que supone el 0,68% de gasto de los PGN 2005. Destacan los 18.355.721 € destinados a préstamos a corto plazo al sector local y 3.400.000 € previstos como préstamos a largo plazo a empresas privadas. Por departamentos, destacan el de Administración Local y el de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo fundamentalmente por anticipos a empresas para proyectos de investigación, desarrollo e innovación. En cuanto a los Pasivos Financieros, se prevé un gasto de 7000 € gestionados por el Departamento de Economía y Hacienda.

5. Desglose por capítulos de ingresos

El capítulo I recoge los impuestos directos. Los ingresos presupuestados por este concepto se elevan a 1.482.135.006 €, que debemos ajustar con la cifra de beneficios fiscales imputable a este capítulo y que asciende a 236.663.000 €, resultando un importe ajustado de impuestos directos de 1.245.472.006 € (42,78% sobre el total de ingresos ajustados del PGN 2005 y un 46,68% sobre el conjunto de ingresos fiscales ajustados). Este capítulo crece, considerados los beneficios fiscales imputables, un 7,38% frente al muy optimista 10,7% de crecimiento del mismo previsto en los PGE 2005. Este dato que va a ser recurrente en el análisis de los diferentes conceptos que componen este capítulo viene a poner de manifiesto **una presupuestación de ingresos mucho más realista en los PGN 2005 que en los del Estado**. En este capítulo se integran:

1. El *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, donde se prevé una recaudación neta de los beneficios fiscales de 831.616.000 €, lo que supone un incremento del 8,7% respecto a la cifra de recaudación estimada al cierre de 2004 (9,1% es la previsión de recaudación por este concepto en los PGE 2005). Como novedad normativa relevante que se recoge como complemento a los PGN 2005 en este tributo, merece destacarse la indiciación de los tramos de la tarifa del IRPF en un 2%. Los impuestos progresivos y los incrementos en los precios originan aumentos recaudatorios, que no se corresponden con incrementos reales en la capacidad de pago de los contribuyentes, si no se establecen ciertas correcciones. Este efecto se produce por dos vías:
 - i) La inflación reduce el valor real 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; es de lamentar que tanto las normas tributarias del Estado como de Navarra hayan olvidado la importancia que tiene ajustar por inflación estos elementos.
 - ii) La tarifa se establece siempre 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 del contribuyente hacen que se deslicen hacia tramos superiores de la tarifa aplicándoseles tipos marginales superiores (este efecto se conoce como “progresividad en frío”). La forma más habitual de resolver este problema consiste en deflactar anualmente la tarifa, o bien indiciar la base imponible asociada a los tipos, en relación a algún índice de

inflación (por ejemplo el índice de precios al consumo). **La decisión adoptada por el Gobierno de Navarra de elevar en un 2% los tramos de la tarifa del IRPF, supone un paso en la dirección adecuada, pero, en nuestra opinión y como ocurre con los PGE 2005, se queda corto por cuanto este ajuste no internaliza el efecto de la inflación real². En este sentido, deberían haberse corregido tanto deducciones fijas como tarifas, al menos, en función de la inflación prevista el año 2004, aunque la mejor opción hubiera sido considerar la inflación acumulada desde la última modificación normativa de estos elementos tributarios de cuantificación del IRPF.**

- 2. El Impuesto de Sociedades** recoge una previsiones recaudatorias ajustadas de beneficios fiscales por valor de 338.731.000 €, con un incremento sobre el ejercicio anterior del 5,17% (12,6% es la previsión por este concepto en los PGE 2005). Por lo que se refiere a modificaciones normativas previsibles es de destacar la reducción del tipo de gravamen para los sujetos pasivos cuyo importe neto de la cifra de negocios del período impositivo inmediato anterior haya sido igual o inferior a un millón de euros. Dicho tipo **se asimila al que, en el resto del Estado, pagan las empresas que aplican en el IS el Régimen especial de Empresas de Reducida Dimensión, esto es el 30,0%, frente al 32,5% al que tributaban hasta ahora.** Es una medida adecuada por cuanto armoniza la tributación empresarial de las PYMES con el entorno estatal y europeo, evitando mayores cargas fiscales a las empresas navarras que podrían comprometer su competitividad. Otra medida destacable, desde la perspectiva de apoyo a las PYMES, resulta de la **compatibilización del tratamiento de amortización aceleradas de activos adquiridos mediante *leasing* con los incentivos fiscales por inversiones relacionadas con la adquisición de dichos activos.** Por último, otra medida de trascendencia como apoyo a la capitalización empresarial consiste en la **exención del 50% de las ganancias de capital obtenidas por la venta de activos materiales e inmateriales, a condición de que se reinviertan en participaciones significativas de empresas.**

² Según los datos facilitados el 12 de noviembre de 2004 por el Instituto de Estadística de Navarra, los precios subieron en Navarra el pasado mes de octubre un 0,8%, dos décimas por debajo de la media nacional, con lo que la inflación acumulada se sitúa en el 2,9% y la interanual (últimos doce meses) en el 4%, nueve décimas más que la registrada el pasado mes de septiembre, según los datos del Índice de Precios al Consumo (IPC).

3. **Otros Impuestos directos:** El Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas con una dotación de 45.034.000 €, experimenta un incremento del 3,1% respecto a la estimación de cierre de 2004. Sorprende que el tratamiento que la Comunidad Foral de Navarra establece de este impuesto sea más gravoso que el del Estado. Así en Navarra el límite establecido es el 70% de la parte general de la base imponible, mientras que en el Estado es del 60%. Desde la perspectiva normativa, conviene destacar la **modificación de la bases del límite conjunto de la cuota del IRPF y del Impuesto sobre el Patrimonio, con el fin de reducir los efectos “cuasi confiscatorios” que este impuesto puede tener sobre determinados contribuyentes.** En cualquier caso, señalar que se trata de un impuesto muy cuestionado a nivel internacional, siendo cada vez menos los países de nuestro entorno que mantienen este tipo de figura tributaria. Debería plantearse seriamente su desaparición, si bien hay que reconocer las dificultades para este proceso en nuestro país, por cuanto se trata de un impuesto cedido a las comunidades autónomas y, en consecuencia, una fuente de ingresos de las mismas que sería necesario compensar. Otros impuestos menos relevantes son el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre la Renta de no residentes cuya importancia presupuestaria es mínima y con crecimientos respecto a 2004 del 3,11% en el primer caso y del 5,19% en el segundo.

Los impuestos indirectos (Capítulo II) arrojan una previsión recaudatoria de 1.422.516.000 € y suponen un 48,86% sobre el conjunto de ingresos ajustados para el año 2005 y un 53,32% de los ingresos fiscales ajustados del mismo período. Este dato podría plantearnos alguna duda respecto al *tax mix*, esto es la relación entre impuestos directos e indirectos³. Las tendencias internacionales, y este parece ser el criterio que subyace en el *tax mix* navarro, **sugieren una relación donde prevalezcan impuestos con una menor capacidad de distorsión económica en términos de bienestar como son, fundamentalmente, los impuestos indirectos, buscando como contrapartida una reducción relativa de la carga fiscal individual de los ciudadanos en el ámbito de los impuestos personales ya que estos generan distorsiones inmediatas sobre comportamiento económicos fundamentales:** oferta-demanda de trabajo, ahorro, inversión real y financiera y asunción de riesgos empresariales.

³ Históricamente, se ha venido considerando que una mayor proporción de impuestos directos respecto a los impuestos indirectos era un dato que confirmaba la mayor progresividad del sistema fiscal en su conjunto.

Criticar este planteamiento sobre distribución del peso de la imposición directa e indirecta, como hacen algunos agentes sociales, supone ir contra corriente de la práctica internacional con los riesgos que esto supone en un mundo económico globalizado. Entonces, ¿dónde queda el papel redistributivo del Sector Público?. Dejemos que sea una adecuada política pública de gastos sociales la que se encargue de desarrollar esta función básica del Sector Público, minimizando las interferencias del sistema tributario en la asignación de recursos que hace el mercado y que, en caso contrario, podríamos pagar en forma de menor crecimiento: “Recaudemos de forma eficiente para potenciar el crecimiento y hagamos con él una política de gasto público solidaria”.

El Impuesto sobre el Valor Añadido es la figura de mayor potencial recaudatorio con 887.113.000 €, que se desglosan en 671.413.000 € por recaudación directa y 215.700.000 € que proceden del Estado en base a la aplicación del vigente Convenio Económico. Respecto a la estimación prevista al cierre de 2004, el IVA experimenta un incremento en sus previsiones recaudatorias del 4,99%, frente a un voluntarista incremento del 8,6% que prevé para esta figura tributaria los PGE 2005.

Los Impuestos Especiales constituyen la otra gran fuente de recursos de la imposición indirecta al presupuestarse una cuantía recaudatoria de 405.707.000 €, con un incremento en referencia al año anterior del 2,59%. Entre las diferentes figuras que conforman este bloque impositivo destaca el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos con 236.697.000 €, con un 5,31% más que en el ejercicio anterior. En estas previsiones se incluye el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos cuya previsión asciende a 20.364.000 €.

El resto de los impuestos indirectos (Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Primas de Seguros) tienen previsiones muy ajustadas con un rango de incrementos que van desde el 2,5 al 3,1% respecto al año 2004.

El *capítulo III (Tasas, precios públicos y otros ingresos)* presupuesta 61.442.541 € lo que representa un 1,95% del total de ingresos previstos para el año 2005. Las Tasas fiscales son el concepto más importante en este capítulo ya que concentra el 27,35% del mismo. Por orden de importancia recaudatoria se sitúan la tasas derivadas de la actividad del juego, las tasas por licencias de caza y pesca, las tasas por servicios industriales, energéticos y mineros, las tasas por servicios de ordenación del transporte, las tasas por servicios administrativos y las tasas por derechos de examen. Los Precios Públicos por prestación de servicios con el 21,94% de este capítulo, provienen fundamentalmente de prestación de servicios sanitarios y sociales, prestaciones de servicios educativos y prestaciones de servicios culturales.

Desde un punto de vista general, debemos **reivindicar la potenciación de estas figuras recaudatorias**. En los últimos diez años, se ha recuperado a nivel internacional **el principio del beneficio como criterio de reparto de la carga tributaria**. Como es sabido, este criterio implica que **cada ciudadano contribuya a financiar al Estado en función de los servicios que de él obtenga**. Las características que han hecho recuperar sus interés son varios:

- i) Su capacidad para aportar nuevas fuentes recaudatorias, reduciendo la presión ejercida sobre el sistema tributario con dificultades para incrementar la presión fiscal de los ciudadanos,
- ii) Estas fuentes de financiación establecen una relación estrecha entre costes y pagos en la prestación de un servicio público, lo que se traduce en mecanismos recaudatorios más simples y eficaces desde el punto de vista del fraude fiscal, pero también les convierte en una forma de financiación más visible y transparente, lo que redundará en una mayor aceptación por parte de los contribuyentes,
- iii) Además, el principio del beneficio obliga a introducir factores de racionalidad y control en la demanda de servicios públicos (demanda que tiende a infinito si el precio es nulo), como en la oferta (sin este tipo de señales de pseudomercado tendería a ofrecerse provisiones excesivas).

Pues bien, por estas y otras razones, el principio del beneficio se está incorporando a los esquemas generales de financiación de las Administraciones Públicas a través del uso creciente de Tasas y Precios Públicos, así como la incorporación de impuestos afectados, como es el caso del impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos (céntimo sanitario).

El capítulo IV recoge las Transferencias corrientes, que vienen a representar el 1,20% del total de ingresos esperados, con una dotación de 38.320.011 €. Pero es significativo el incremento respecto al ejercicio 2004 (23,75%), consecuencia, entre otras, de un incremento importante de las Transferencias corrientes del Estado, por el aumento de los ingresos por transferencias corrientes del Fondo Social Europeo y por el aumento de las transferencias corrientes del FEDER. Así pues, son dos grandes bloques los que explican el 98% de este capítulo: las transferencias corrientes de la Administración del Estado con 20.066.099 € y las transferencias corrientes del exterior con 17.494. 801 €.

Merece especial comentario el concepto de transferencias corrientes del exterior. El desglose de estas transferencias es el siguientes:

- Fondo Social Europeo 11.350.582 €
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional 1.781.093 €
- FEOGA-Garantía 4.312.585 €
- Otros fondos europeos 50.631 €

En cuanto a las asignaciones por programas más relevantes, y los Departamentos implicados, cabe destacar los fondos recibidos por :

- A) Agricultura, Ganadería y Alimentación, que recibe transferencias corrientes para financiar acciones como las indemnizaciones compensatorias a las zonas de montaña, las compensaciones por el cese anticipado de la actividad agraria, las medioambientales y las destinadas a la promoción de las organizaciones de productores.
- B) Economía y Hacienda de fondos FEDER.

- C) Medio ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, destinados a actuaciones de conservación y forestación de terrenos agrarios.
- D) Salud, para la cofinanciación de programas de lucha contra el cáncer y de los programas EPIC.
- E) Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, destinados a financiar acciones destinadas a cofinanciar las ayudas al empleo en zonas calificadas como Objetivo 3.
- F) Bienestar Social, Deporte y Juventud, para hacer frente a programas comunitarios del Instituto Navarro de la Mujer.

Los *ingresos patrimoniales (Capítulo V)*, tiene un escaso peso en el Presupuesto de Ingresos de la Comunidad Foral de Navarra, representando un 2,33% de los ingresos totales presupuestados para 2005, con una cuantía estimada de 73.265.665 € y un incremento del 68,78%. Son los dividendos y participaciones en beneficios los que constituyen la parte del león de este capítulo al suponer el 82,18% del mismo y proceden de los rendimientos de las participaciones que la Hacienda Foral tiene en diferentes empresas; en segundo lugar, en orden de importancia cuantitativa, se sitúan los intereses de depósitos y aplazamientos con un 15,52% del total del capítulo. Los conceptos por los que se espera obtener ingresos son los rendimientos obtenidos por la colocación de excedentes de tesorería que se depositan a lo largo del año en el mercado de capitales, los intereses de las deudas aplazadas y los intereses por deudas fraccionadas en vía de apremio. Es el Departamento de Economía y Hacienda el que gestiona la casi totalidad de este capítulo con un 98,40% del total.

Las enajenaciones de inversiones reales (Capítulo VI) constituyen también una partida de escaso interés dentro de los Presupuestos de Ingresos por cuanto representan un 0,52% del total de los ingresos del Gobierno Foral, aunque sí se prevé un aumento importante respecto al ejercicio anterior de un 60%, debido especialmente a **la política de venta de suelo del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, dentro del marco una política estratégica de abaratamiento y acceso a la vivienda de la población.**

El capítulo VII recoge las Transferencias de Capital, que se estiman para 2005 en 29.251.869 €, con una disminución en relación al ejercicio anterior del 27,93%. El bloque fundamental de Transferencias de capital proviene del exterior (23.591.406 €) repartidas de la siguiente manera:

- Fondo Social Europeo 806.600 €
- FEDER 7. 290.206 €
- FEOGA-Orientación 240.000 €
- FEOGA-Garantía 15. 248.600 €

Las cantidades percibidas del FSE se destinan fundamentalmente al programa de fomento de la innovación tecnológica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo. Las transferencias FEDER apoyan actividades de promoción como el fomento de la inversión y el empleo, la promoción del suelo industrial, la promoción del sector turístico y el Plan Tecnológico de Navarra. Por su parte, el FEOGA-Orientación busca desarrollar programas de sanidad animal e industrialización y comercialización agraria, Por último, FEOGA Garantía recoge fondos obtenidos de la cofinanciación de actividades como la mejora de las explotaciones agrarias, de la concentración parcelaria, subvenciones para la industria alimentaria, programas de desarrollo rural.

Será conveniente comenzar a asumir que lenta pero inexorablemente el conjunto de transferencias corrientes y de capital procedentes del exterior se irán reduciendo como consecuencia de las necesidades financieras de los 10 nuevos países que en Mayo de 2004 han pasado a ser socios de la Unión Europea. Sus necesidades en todos los ámbitos (económicos, sociales, ...) les convertirán en beneficiarios netos fundamentales de los Fondos Estructurales y de Cohesión en los próximos años.

El último de los capítulos que conforma el Presupuesto de ingresos (*Capítulo VIII*) recoge los *Activos Financieros* con una estimación de 24.935.281 €, lo que equivale al 0,79% de los totales previstos y un incremento del 3,03%. La partida más importante en este capítulo es la de reintegros de préstamos concedidos al sector público, fundamentalmente a entidades locales, que representa el 87,11% del capítulo, seguido por el reintegro de préstamos concedidos fuera del sector público, con un 12,89% del capítulo, y que tienen su origen en empresas privadas (por reintegros de anticipos para I+D y Préstamos concedidos a empresas en crisis) y en familias y particulares (por devolución de préstamos para viviendas, locales y suelo).

6. Conclusiones

A modo de conclusión de este panorama, las características más relevantes de los Presupuestos Generales de Navarra para el 2005, así como algunas consideraciones respecto al modelo presupuestario que subyace en dichas Cuenta y que deberían ser tenidas en cuenta por los *decision-makers* navarros, se recogen a continuación:

1. Se observa cierta continuidad en el modelo presupuestario desarrollado en ejercicios anteriores, teniendo en cuenta los buenos resultados alcanzados en los últimos años desde un punto de vista macroeconómico.
2. Se expresa una decidida voluntad por la mejora de la eficacia en el gasto y en la financiación como objetivo estratégico. Esta voluntad debería ser confirmada por el propio Gobierno navarro a través de la incorporación de técnicas de medición y valoración de la rentabilidad económica y social de las políticas públicas de gasto, especialmente aquellas que exigen mayor esfuerzo presupuestario y/o aquellas de las que se demanda una mayor productividad económica y social.
3. Se mantiene, en términos absolutos, un esfuerzo inversor relevante que representa casi el 25% del Presupuesto de Gastos, frente al 7,8% que representan las operaciones de capital en los Presupuestos Consolidados del Estado 2005. No obstante, en términos dinámicos, se observa una caída muy importante de los gastos por cuenta de capital, en torno al 12% respecto al PIA 2004 y que parece traslucir una práctica habitual, pero injustificada, en presupuestación como es la utilización de esos capítulos como elemento de ajuste del saldo presupuestario. No debemos perder perspectiva respecto a la importancia que tienen los procesos de capitalización pública que exigen esfuerzos importantes y continuados: una mayor disponibilidad de infraestructuras en los principales departamentos inversores y su mejor conservación producen externalidades positivas, negocio y actividades inducidas que aportan rentabilidad social y económica permanente al cooperar a una mayor productividad y competitividad de la economía navarra.

4. Se garantiza el mantenimiento del equilibrio presupuestario como elemento fundamental de dinamización de la economía navarra, permitiendo liberar recursos financieros susceptibles de ser utilizados por el sector privado.
5. Se apuesta por una mayor transparencia en el análisis de las cuentas públicas como consecuencia de la incorporación de una nueva metodología de contabilización de los beneficios/gastos fiscales más acorde con los patrones internacionales de presupuestación de estas partidas desarrollados en el seno de la OCDE.
6. La tasa de crecimiento de los gastos totales en los PGN 2005 es inferior al crecimiento previsible del PIB monetario, por lo que este comportamiento no supone un aumento del gasto público en el conjunto de la economía navarra
7. La carga financiera recogida en los PGN se ha ido reduciendo de forma paulatina al minorarse la deuda viva año tras año, pero también al abaratarse el coste medio de la misma, tanto por el comportamiento de los tipos de interés como por los reajustes en la cartera de la deuda.
8. Teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas de la economía navarra parece bastante sensata la estimación de ingresos totales y fiscales del ejercicio 2005, por cuanto sitúa el crecimiento de la recaudación por debajo del crecimiento del PIB nominal, pero también por la mejor situación relativa de la economía navarra respecto a la del resto del Estado en su conjunto.
9. Los gastos de personal crecen un 5,87%, casi un punto superior al incremento que experimenta esta capítulo en los PGE 2005. Esta desviación confirma una tendencia generalizada en el ámbito de las comunidades autónomas españolas como es la retribuir a su personal por encima de los trabajadores de la Administración General del Estado, aunque dentro de los márgenes legales permitidos.

10. La función “salud” merece y exige un especial seguimiento en los próximos años debido al envejecimiento de la población, la sofisticación de los servicios sanitarios y la mayor cualificación de los profesionales que exigirá mayor retribución del personal, sin olvidar el fenómeno de la inmigración. Todos estos factores van a favorecer, indefectiblemente, el crecimiento del gasto sanitario por encima del crecimiento real de la economía. En este sentido, será necesario afianzar en la ciudadanía la idea de que se puede conseguir un ajuste fino de la demanda del servicio de salud si somos capaces de hacer participe al paciente en su financiación directa, de forma sensata y equitativa, costeadando una parte del servicio de asistencia médica a través de alguna fórmula de copago que actúe como ticket moderador de la demanda.

11. De cara al cumplimiento de los objetivos presupuestarios y por lo que respecta a los gastos corrientes en bienes y servicios resulta necesario un seguimiento y control del gasto farmacéutico, así como de la compra de bienes y servicios corrientes en la asistencia hospitalaria. Asimismo, de las transferencias corrientes a familias y particulares, que se incrementan un 36,57% en los PGN 2005, un 50% corresponde a prestaciones farmacéuticas. Se trata de una partida de especial preocupación por su cuantía, tanto en términos absolutos, como relativos o dinámicos. Sin embargo, la variabilidad de los gastos farmacéuticos por habitante entre nuestras comunidades autónomas nos lleva a interpretar que este componente de gasto de la salud es bastante sensible a la aplicación de políticas de control. Sólo hace falta voluntad y valentía política para aplicarlas.

12. Además de la reducción de las operaciones por cuenta de capital destinadas a la capitalización de la economía navarra, en la distribución de los capítulos correspondientes a este tipo de operaciones, se observa una alteración en la composición de la operaciones al modificarse el peso relativo de las inversiones directas y las transferencias de capital. Esto supone cambiar fórmulas directas de intervención en la formación bruta de capital por fórmulas de intervención indirecta vinculadas a la cofinanciación de proyectos, con los problemas de control y eficiencia que de ello se deriva.

13. En relación al capítulo de ingresos se observa una presupuestación más realista que la realizada en los PGE 2005 ya que, frente a un 7,38% de crecimiento estimado en los PGN 2005, los PGE 2005 prevén un crecimiento del 10,7%, partiendo de una situación macroeconómica relativa peor.
14. En relación al IRPF, merece comentario aparte la indicación de los tramos de la tarifa en un 2%; aunque se trata de una media correcta, consideramos que deberían haberse corregido tanto las deducciones fijas como las tarifas, al menos, en función de la inflación prevista para el ejercicio 2004, sin olvidar que la opción óptima, desde un punto de vista técnico, hubiera sido considerar como índice de corrección monetaria la inflación acumulada desde la última modificación normativa del IRPF.
15. En el Impuesto de Sociedades destacamos el paso en la armonización de la tributación de las PYMES con el entorno estatal y europeo que supone el reducir el tipo impositivo del 32,5% al 30,0% en el caso de empresas de reducida dimensión.
16. En cuanto a la composición de los ingresos fiscales, se observa un cambio en el peso relativo de los impuestos directos respecto a los indirectos (“tax mix”) en línea con las tendencias internacionales que sugieren una proporción en la que prevalezcan los impuestos con un menor capacidad de distorsión económica en términos de bienestar.
17. Desde una perspectiva financiera general, nos permitimos reivindicar la potenciación del uso de las Tasas, Precios Públicos y otros ingresos. De nuevo, esta práctica supondría incorporarnos a una práctica internacional generalizada consistente en que cada ciudadano contribuya, cada vez más y en mayor medida, a financiar al Estado en función de los servicios individualizables que de él obtenga, abriendo espacio a los ingresos impositivos para hacer frente a las nuevas necesidades que se derivan de los cambios estructurales y demográficos de las economías desarrolladas.

7. Consideración final

Por último, una consideración de cara a futuros ejercicios presupuestarios: comenzar a asumir que tanto las transferencias corrientes como de capital procedentes del exterior se van a ir reduciendo paulatinamente como consecuencia del trasvase de los Fondos Estructurales y de Cohesión hacia nuestros nuevos socios de la UE. Aunque Navarra no va a ser una de las comunidades peor paradas, la importancia de este proceso obliga, por un lado, a exigir a las autoridades negociadoras de la parte española, tanto estatales como autonómicas, esfuerzo y pericia negociadora para minimizar el impacto y, por otro, buscar alternativas financieras para mantener, en lo posible, los niveles de gasto corriente y de inversión financiados por estos Fondos.

En Gorráiz, a 15 de noviembre de 2004

Juan José Rubio Guerrero
Catedrático de Hacienda Pública y
ex director del Instituto de Estudios Fiscales

Julio Pomés Ruiz
Director de la Institución Futuro
Profesor Titular de Universidad