

1.000 MILLONES DE NUEVOS RECURSOS PARA HACER POLÍTICA EN LA LEGISLATURA 2016-2018



0. Introducción

En esta segunda entrega del estudio dedicado a la política presupuestaria del actual gobierno de Navarra durante los tres últimos años, nuestra atención se centra en la cuantificación y caracterización de los incrementos experimentados tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. Con este ejercicio se pueden delimitar los principales rasgos de la política económica que subyace a los presupuestos del periodo estudiado, cuyos resultados podrán ser asimismo analizados en entregas posteriores partiendo de la información que aquí se presenta.

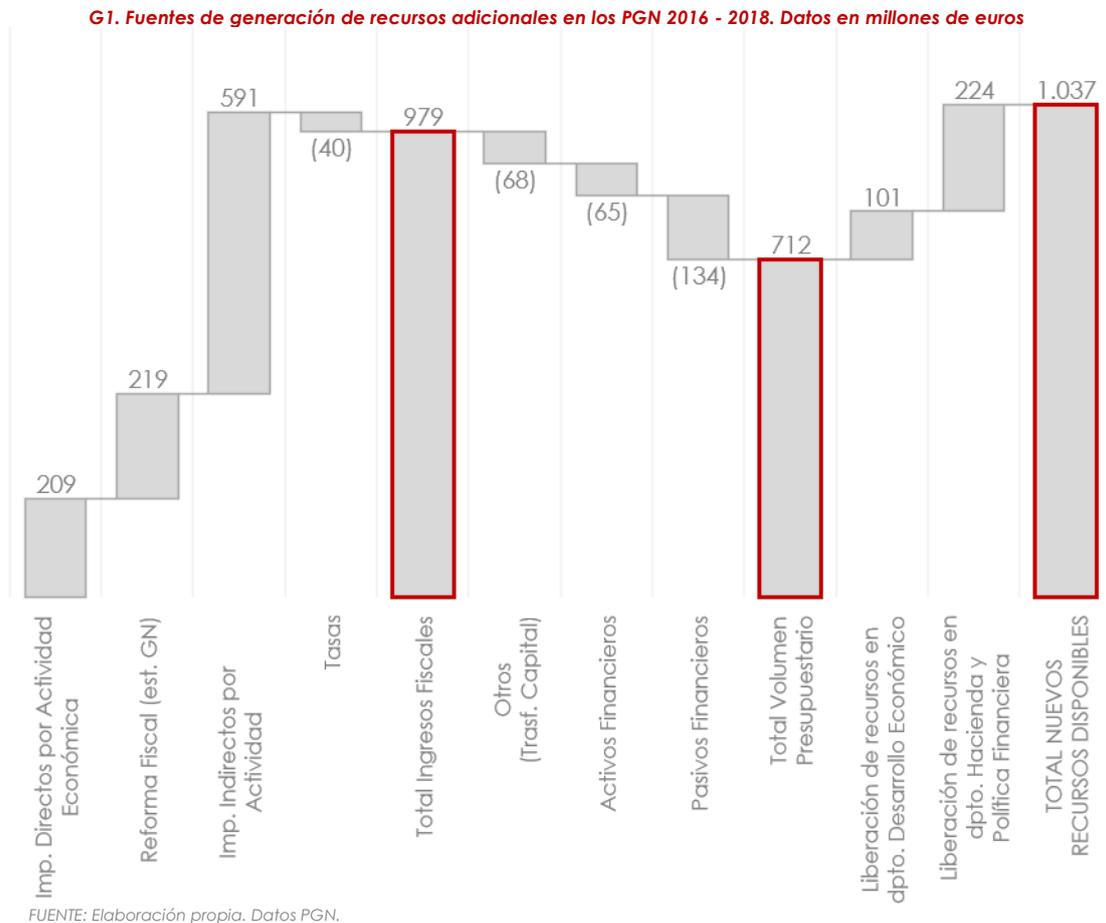
En cualquier caso, los datos son claros. El gobierno de Navarra ha contado con una favorable coyuntura de crecimiento económico, que ha permitido una intensa recaudación tributaria como cabría esperar por la lógica de ambas variables. A esto se han sumado recursos adicionales por una reforma fiscal con evidente perfil recaudatorio. Esta mayor disponibilidad de recursos ha servido para alimentar un gasto creciente orientado al corto plazo.

1. El origen de los nuevos recursos

Para llevar a cabo el análisis propuesto, se debe determinar en primer lugar la cuantía de los recursos adicionales con que se ha contado en el trienio 2016-18. Al realizar este ejercicio se consideran también los recursos liberados por el Gobierno al reducir de manera significativa algunos epígrafes para poder financiar de esa manera las políticas de gasto impulsadas en sus presupuestos.

Esta cuantificación señala que, en los tres primeros años de esta legislatura, el Gobierno de Navarra ha dispuesto de algo más de 1.000 millones de euros adicionales, concretamente 1.037 millones con respecto a los que hubiesen podido utilizarse de mantenerse para cada uno de esos ejercicios los recursos contemplados en el presupuesto de 2015. Esta mayor disponibilidad, cuyo origen se detalla en la siguiente sección, ha permitido acometer el gasto asociado con las políticas derivadas del acuerdo programático que rige la legislatura.

Tres son las fuentes principales de las que el Gobierno de Navarra ha podido abastecerse de los recursos adicionales arriba cuantificados: los ingresos fiscales, los ingresos financieros y la reducción de gasto en determinados epígrafes presupuestarios que, como antes se aclaraba, supone un mayor margen de acción en otras partidas. El siguiente gráfico resume la cuantificación de los recursos adicionales disponibles y el origen de estos.



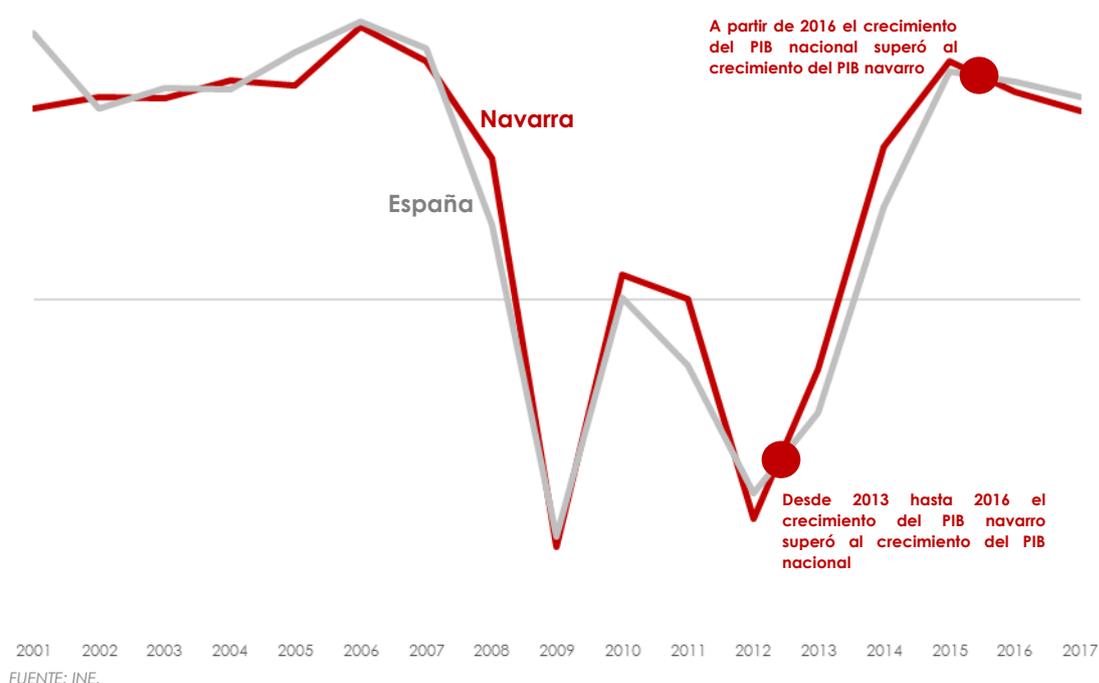
EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA REFORMA FISCAL IMPULSAN UNA MAYOR RECAUDACIÓN IMPOSITIVA

Dado su carácter de principal forma de financiación pública, no sorprende que los ingresos fiscales expliquen la mayor parte del incremento en los recursos con que se ha contado en los Presupuestos del Gobierno de Navarra en el trienio 2016-18. Estos ingresos fiscales son los correspondientes a los capítulos 1, 2 y 3 de los Presupuestos Generales y, básicamente, comprenden los recursos obtenidos por medio de los impuestos (directos -cap.1- e Indirectos -cap.2-) y tasas, precios públicos y otros ingresos (capítulo 3).

La expansión de los ingresos fiscales ha sido impulsada por dos motores. El más importante es el propio crecimiento que ha experimentado la economía navarra, con un aumento de la actividad y de las bases imponibles que ha supuesto una recaudación adicional de 209 millones de euros vía impuestos directos (IRPF, Sociedades, Patrimonio...) y 591 millones vía impuestos indirectos (IVA principalmente)¹.

Este aumento de recaudación corresponde al funcionamiento de un estabilizador automático de la política fiscal, pues se deriva de la fase alcista del ciclo en que ha entrado la economía navarra durante el trienio contemplado, tras la doble recesión de la gran crisis que golpeó a finales de la pasada década y comienzos de la actual. Una fase alcista que no es exclusiva de la economía foral ni propiamente atribuible a políticas diferenciales de este Gobierno, sino que se inserta en el marco general de

G2. Tasa de crecimiento PIB real. Datos anuales.



¹ Estos importes se obtienen de la diferencia entre el total de ingresos tributarios previstos y las cantidades que el Gobierno de Navarra estima como recaudación adicional derivada de la reforma fiscal.

potente crecimiento en que se han instalado la economía mundial, las economías desarrolladas y la propia economía española (gráfico G2).

Baste un dato para ilustrar esta idea. Según las estadísticas del INE, entre 2015 y 2017, la economía navarra creció en términos nominales un 11,2% agregado; en ese mismo periodo, la economía española lo hizo algo más, concretamente un 12,2%. Es decir, la expansión del PIB nominal acumulada ha sido menor en Navarra que en el conjunto de la economía española. Si tenemos en cuenta que en el periodo 2012-2015 la evolución del PIB mostró resultados ligeramente mejores para Navarra, parece más que razonable atribuir la mejora al propio carácter cíclico de la economía.

El segundo impulsor de la mayor recaudación tributaria ha sido la reforma fiscal realizada por el Gobierno durante esta legislatura, que según el propio ejecutivo foral ha supuesto unos nuevos ingresos estimados de 219 millones de euros en el trienio 2016-18. Como cualquier reforma fiscal que busque aumentar la recaudación, esta reforma supone detraer más recursos de las familias y empresas para acometer políticas públicas. Es decir, implica que la administración considera que es capaz de asignar los recursos con mejor criterio del que podría aplicar las propias familias y/o empresas.

En este sentido, hay que destacar que la reforma afecta no sólo a las rentas altas, sino también a las rentas medias y medias bajas. Así, de acuerdo con las propias estimaciones del Gobierno de Navarra, en la comparativa entre 2015 y 2016 de la recaudación por el IRPF, la mitad del incremento de esta aportan rentas familiares en la horquilla de 20.000 a 70.000 euros, valores que no pueden considerarse rentas altas dada la distribución de los ingresos y sus valores medios en Navarra.

Junto a las grandes figuras tributarias, existe un pequeño capítulo que recoge las tasas y otros tributos. La estimación de ingresos en este capítulo es de 40 millones de

Evidentemente, el buen comportamiento reciente de la economía navarra es motivo de satisfacción. Ahora bien, hay que reconocer que responde al propio carácter cíclico de la economía. Por ello, debemos evitar el riesgo de caer en la complacencia, pensando que este crecimiento está asegurado. De hecho, las previsiones más recientes ya apuntan a una desaceleración de la economía mundial.

La reforma fiscal llevada a cabo por el actual Gobierno de Navarra ha tenido un claro afán recaudatorio que ha primado sobre otras consideraciones fundamentales en el diseño del sistema tributario, como puedan ser su impacto sobre la eficiencia económica o sobre la equidad. Entendemos que el favorable escenario económico ofrecía oportunidades para otro tipo de política tributaria que conjugara mejor las características deseables de todo sistema impositivo. Esta mayor presión fiscal no sólo era innecesaria, sino contraproducente, pues resta competitividad a las empresas y atraktividad a las inversiones, erosionando la capacidad de crecimiento futuro.

euros inferior a la heredada, lo que se explica en gran parte por una estimación prudente de las sanciones y multas, que finalmente han generado ingresos (con datos hasta el segundo trimestre de 2018) superiores a lo estimado, aumentando la disponibilidad real de recursos. No obstante, en este documento nos centramos en las cifras presupuestadas, acerca de las que cabe concluir que el actual Gobierno ha estimado una generación de recursos nuevos por recaudación fiscal de 979 millones de euros.

INGRESOS FINANCIEROS: ALGO MÁS QUE TECNICISMOS CONTABLES

El segundo gran apartado en la generación de recursos es el de los ingresos financieros, en el que también incluimos las transferencias corrientes y de capital. En este epígrafe se observa una disminución de los ingresos en la estimación realizada por Gobierno de Navarra en cada uno de los tres subapartados analizados.

El primer apartado se refiere a las *transferencias de capital* principalmente. Estas transferencias se explican como pagos recibidos sin contrapartida pero que han de destinarse a proyectos de inversión real ya especificados. En este caso, la disminución de la estimación de ingresos se explica fundamentalmente por la paralización del proyecto del TAV, con un presupuesto en el año 2015 de un ingreso de ADIF de 30 millones de euros, de 15 millones en 2016 y nada en los años siguientes.

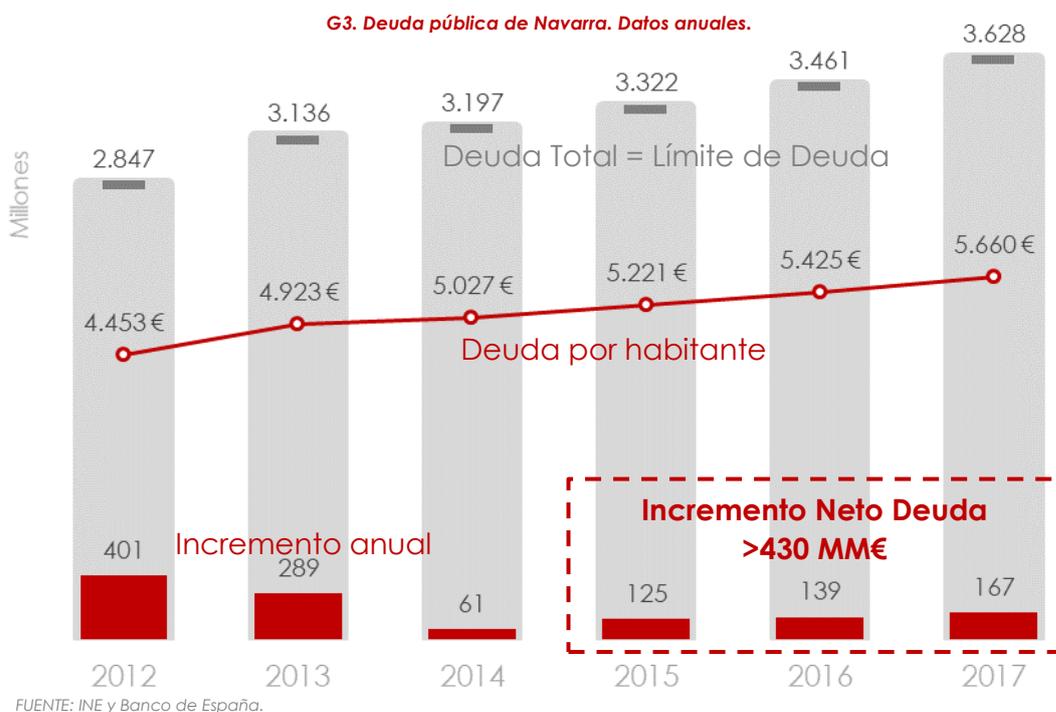
El epígrafe de *activos financieros* también presenta una estimación a la baja de los ingresos. El principal causante de este efecto es la partida destinada a los ingresos adicionales en los presupuestos prorrogados de 2015. Dado que la prórroga no permite modificar los presupuestos, el excedente de la previsión de ingresos con respecto al presupuesto prorrogado se contabilizaba en una partida del capítulo 8, que desaparece a partir de 2016. Del mismo modo, la paga extra a las personas empleadas por la administración pública, retrasada en el año 2012, presenta una previsión de ingresos en el año 2016, cuando finalmente se abonó, aunque no deja de ser una anotación de carácter técnico contable más que un ingreso real esperado. Adicionalmente, durante el año 2018 se espera un ingreso proveniente de los movimientos societarios en el capital de Audenasa que reportará 25 millones de euros a las arcas navarras.

No es este el lugar para plantear una discusión de los pros y contras de una infraestructura como la del Tren de Alta Velocidad (TAV) o de Altas Prestaciones (TAP). Ahora bien, parece fuera de toda duda que una Comunidad como Navarra, con una economía eminentemente industrial y con clara vocación exportadora, precisa de infraestructuras adecuadas que mejoren la conexión con dichas economías. Por tanto, la renuncia de estos años al proyecto del TAV y la ausencia de alternativas al mismo, también en las partidas de gasto de Desarrollo Económico, se antoja cuando menos como la pérdida de una buena oportunidad para fortalecer la competitividad de nuestra economía en este momento de crecimiento global, bajos tipos de interés y empresas "afinadas" tras la crisis. Son inversiones que nos permitirían ser más resistentes a futuras recesiones.

Financiación con deuda: agotando el límite

Por último, el epígrafe de *pasivos financieros* también presenta una previsión de ingresos a la baja. Esta reducción en los ingresos previstos se debe a una disminución en la emisión de nueva deuda pública, pero conviene aclarar que esta dinámica en ningún caso implica una reducción de la deuda total, sino un descenso en el ritmo de emisión de nueva deuda. El Gobierno de Navarra simplemente ha actuado manteniendo el nivel de deuda máximo indicado por la Administración Central para cumplir los compromisos europeos en esta materia. De hecho, como se aprecia en gráfico G3, esta política ha supuesto un incremento de la deuda total en cada uno de los tres ejercicios. Es más, se observa un patrón de incremento de volumen cada vez mayor año tras año: 125 millones en 2015, 139 millones en 2016 y 167 millones en 2017. De esta manera, la deuda pública por habitante en Navarra superaba el año pasado la barrera de los 5.600€, lo que suponía 400€ más por persona con respecto al año 2015.

Respecto a la deuda pública llama la atención que, tras las numerosas críticas vertidas al gobierno anterior por su recurso a la deuda como fórmula de financiación en un entorno de recesión, no se esté aprovechando el vigoroso crecimiento actual para, como sugiere la ortodoxia fiscal, acometer de forma decidida una reducción de la deuda. En concreto, hubiese convenido aprovechar los vientos de cola del crecimiento económico para afrontar una mayor amortización de deuda pública, e incrementar de esta forma el margen de actuación en el futuro cuando, tarde o temprano, pero con toda seguridad, habremos de enfrentarnos a una fase negativa del ciclo económico.



Para cerrar esta cuestión, y volviendo a la pregunta sobre la medida en que han aumentado los recursos presupuestarios, cabe concluir que el volumen total de ingresos adicional presupuestado para los tres primeros años de legislatura, y derivado de los ingresos tributarios y financieros, es de 712 millones de euros más de los disponibles en el caso de haberse mantenido el presupuesto de 2015.

A modo de resumen de lo discutido en las líneas precedentes, es evidente que se ha contado en los tres años estudiados con unos mayores ingresos tributarios, derivados en gran parte del dinamismo de la actividad económica. Sin embargo, esa positiva respuesta de la recaudación tributaria al ciclo económico no ha sido suficiente para un gobierno deseoso de mayores disponibilidades de recursos y que no ha tenido reparo en implementar una reforma fiscal con objetivos puramente recaudatorios, a la vez que seguía asumiendo deuda.

AUMENTO Y TRASVASE DE RECURSOS: NO TODOS LOS DEPARTAMENTOS HAN CRECIDO, ALGUNOS MENGUAN

En último lugar, hay que considerar que, en un contexto generalizado de expansión económica y aumento de los recursos, el Gobierno de Navarra ha decidido reducir el gasto en determinados departamentos. Esta reducción significa que se han liberado recursos con los que poder abordar mayor gasto en otras actividades. En concreto, al tomar en cuenta este trasvase, la disponibilidad total de nuevos recursos con que el Gobierno de Navarra ha podido acometer su política económica vía presupuestos asciende a algo más de 1.000 millones de euros en el trienio contemplado.

El recorte de gasto se da de forma notable en dos departamentos. El primero es el departamento de *Desarrollo Económico* y la principal causa de la reducción en la estimación de gasto en este departamento es la paralización de las obras del TAV. Una paralización que ha llevado a no aplicar el gasto correspondiente presupuestado en 2015 en ninguno de los tres presupuestos posteriores sin que ninguna otra partida de gasto del propio departamento de Desarrollo Económico haya crecido para compensar esa reducción. Más adelante volveremos sobre esta cuestión, pues resulta esencial en el diagnóstico de la política económica a que han respondido los presupuestos de los tres últimos ejercicios.

El segundo departamento que se ha visto afectado por una reducción notable de los recursos asignados es el de *Hacienda y Política Financiera*. Las causas son múltiples, si bien se pueden explicar casi en su totalidad por lo acontecido en las siguientes partidas:

En primer lugar, está la partida de Fondo de Prórroga presente en el presupuesto de 2015, que servía para aplicar el excedente de ingresos respecto al presupuesto base sin modificar la estructura de este. Esta partida se ve compensada en parte por el Fondo de Contingencia que aparece a partir del año 2016. Sin embargo, el montante total de la diferencia da lugar a una liberación de 105 millones de euros.

En segundo lugar, encontramos los intereses de la deuda navarra. La situación de bajos tipos de interés, unida a la renovación continua de préstamos y deuda que se hace desde la administración, da lugar a una reducción natural de los intereses que ha supuesto en este caso la liberación de 70 millones de euros. Aunque las circunstancias macroeconómicas invitaban a ello, el Gobierno de Navarra no ha aprovechado la coyuntura para reducir su endeudamiento y así sólo se han previsto amortizaciones de 11 millones de euros más que en el presupuesto de 2015, una cifra relativamente muy pequeña dado el mayor volumen de ingresos públicos con que ha contado.

Finalmente, y gracias a la mejora de la situación económica, no se ha previsto la necesidad de acudir en ayuda de las empresas públicas con aumentos de capital para su mantenimiento, lo que ha liberado otros 77 millones de euros.

En conjunto, por esta vía de reducciones de gasto en los dos departamentos explicados, se han liberado 325 millones de euros que, sumados a los 712 millones procedentes de los mayores ingresos, conducen a un total de 1.037 millones adicionales, previstos y asignados en los presupuestos durante los años 2016, 2017 y 2018.

2. ¿A dónde han ido a parar estos recursos?

Una vez conocidos los recursos adicionales de que se ha dispuesto en el trienio 2016-18, la pregunta relevante es el destino que se ha dado a los mismos, destino del que se pueden inferir las prioridades de política fiscal adoptadas por el Gobierno Foral.

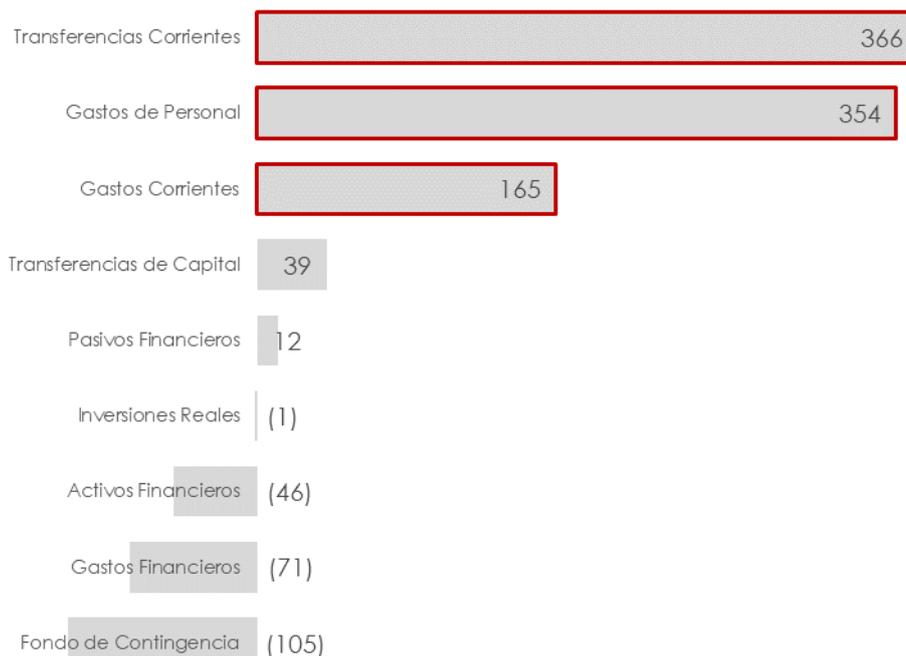
En la siguiente gráfica se detalla la distribución de esos 1.037 millones adicionales por grandes departamentos. Es decir, la cuantía de los recursos adicionales que han recibido dichos departamentos en el agregado de los presupuestos de los años 2016, 2017 y 2018 con respecto a la situación de 2015.

Respecto al tipo de gasto, resulta oportuno señalar que el incremento de gasto público en Navarra se concentra en las transferencias corrientes -entrega de recursos a beneficiarios sin contrapartida por parte de éstos- (sobre todo en el Departamento de Derechos Sociales, con la Renta Garantizada como principal protagonista); en los gastos de personal (donde destacan Salud, Educación e Interior, con 130, 107 y 83 millones de euros respectivamente); y en los gastos corrientes -

La distribución del nuevo gasto muestra un sesgo cortoplacista, en detrimento de un gasto más orientado a fortalecer la capacidad de crecimiento futuro. Las favorables condiciones actuales de la economía navarra aconsejaban un mejor equilibrio entre ambos tipos de objetivos.

recursos que se consumen en el ejercicio en curso para la prestación de los servicios que corresponden a la Administración- (con Salud y Derechos Sociales a la cabeza). Por el contrario, las inversiones reales no se benefician del incremento de recursos presupuestarios, reafirmando la impresión de una clara prioridad de objetivos a corto plazo sobre políticas de crecimiento futuro.

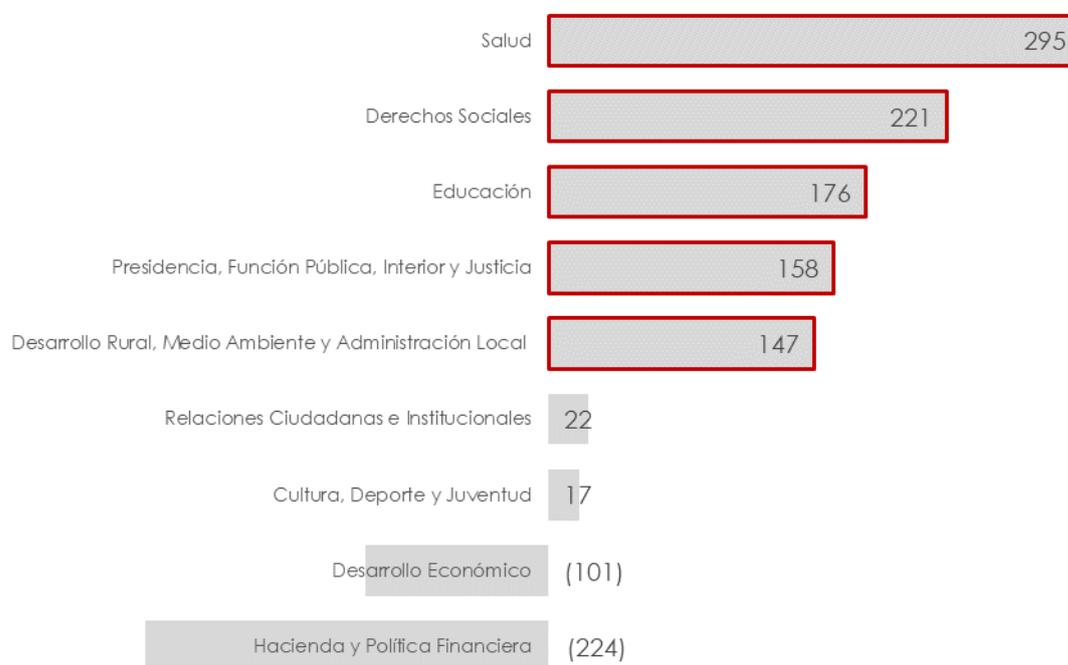
G5. Asignación de los nuevos recursos en los departamentos. Millones de euros.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de PGN 2015-2018

Por departamentos, son muy llamativos los casos de los capítulos de gasto correspondientes a Salud, Derechos Sociales, Educación, Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia; y Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local que se llevan una parte más que notable de las nuevas disponibilidades. Contrastan esos incrementos con la caída de los recursos dedicados a Desarrollo Económico y al Departamento de Hacienda y Política Financiera. En el caso de este último, el descenso se debe a factores ya mencionados en apartados anteriores, como el Fondo de Contingencia, el ritmo de amortización de la deuda o la desaparición de la necesidad de inyecciones de capital en empresas públicas una vez superada la crisis. Es decir, factores coyunturales y técnicos fundamentalmente, no tanto decisiones políticas de carácter estratégico.

G4. Asignación de los nuevos recursos en los departamentos. Millones de euros.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de PGN 2015-2018

En cuanto al gasto correspondiente a Desarrollo Económico, su reducción resulta un evidente desacople del crecimiento de los recursos presupuestarios y de la expansión del gasto en otros departamentos. En su singularidad, esta reducción representa un elemento de diagnóstico muy importante para entender la política presupuestaria de los tres últimos años.

El desarrollo económico no es sino el desarrollo de la capacidad para generar riqueza con la que proporcionar prosperidad y bienestar a los miembros de la sociedad. En la medida en que toda sociedad aspira a mayores niveles de bienestar, el desarrollo económico es un proceso sin fin. No se trata de lograr un determinado nivel de desarrollo en el que instalarse permanente, sino de avanzar sobre la base de lo ya alcanzado. El desarrollo económico es un proceso que necesita ser alimentado, una planta que debe ser cuidada ahora para ser más fuerte mañana y seguir dando

frutos; es un proceso que precisa de la participación de todos los agentes involucrados, incluida por supuesto la administración pública. A esta última le corresponde un papel activo en la inversión pública en infraestructuras y en la creación de las condiciones adecuadas de todo tipo que faciliten el crecimiento de un tejido productivo competitivo y conectado con el resto del mundo. No hay que olvidar que vivimos un mundo inmerso en un cambio tecnológico que nos lleva a un nuevo paradigma productivo e industrial, donde la conectividad es decisiva, pues actividades que van desde la innovación a la producción se realizan en redes cada vez más extensas.

Cuando hablamos de inversión, hablamos de un esfuerzo hoy del que se esperan resultados a medio y largo plazo. Renunciamos a otro tipo de gasto hoy para poder generar más recursos en el futuro. Si bien este punto se analizará en mayor detalle en las fichas y documentos que completarán esta publicación, la reducción de recursos experimentada por el Departamento de Desarrollo, a la que acompañan otros elementos, como el tipo de gasto que se ha realizado en determinados departamentos o la falta de esfuerzos por reducir deuda para aliviar la carga que la misma pueda imponer en el futuro, sugiere que los presupuestos del trienio 2016-18 han priorizado objetivos de corto plazo sobre los de largo plazo. Como adelantábamos, estas cuestiones se abordarán con mayor profundidad en las fichas que seguirán a la publicación del presente documento.

Un documento en el que se ha puesto de manifiesto que el Gobierno ha apostado por una política fiscal de mayor gasto, con una visión cortoplacista, para cuya financiación ha aplicado mayor presión fiscal y elevado la deuda total.

La pregunta relevante que hemos de hacernos es si el mayor gasto ha significado una mejora significativa en términos de bienestar para la sociedad navarra. A esta pregunta trataremos de responder en entregas posteriores del presente documento ■

GRAFICOS MAESTROS

