

LA ECONOMIA DE NAVARRA A COMIENZOS DE LOS 90

Manuel RAPUN GARATE

I. INTRODUCCION

EL objetivo básico de este artículo consiste en poner de manifiesto los hechos económicos más relevantes registrados en Navarra durante los años 1990 y 1991. Se trata, pues, de describir el comportamiento de las principales variables de la economía regional durante la fase de desaceleración económica vivida en España a partir del segundo semestre de 1990.

Dada la existencia de un trabajo similar, pero referido al período 1985-1989 (Rapún, 1990), se ha hecho especial énfasis en los elementos más novedosos. El contenido del presente trabajo puede dividirse en tres apartados. En primer lugar, se detalla la evolución de las macromagnitudes regionales en los años 1990-1991. Aquí se ha contado con una limitación insoslayable, debido a la falta de informaciones estadísticas regionales referidas al segundo semestre de 1991.

En segundo lugar, se lleva a cabo una primera aproximación al *Convenio Económico de 1990*, por el que se regulan las relaciones entre las haciendas estatal y regional. Este convenio, que entró en vigor en julio de 1990, constituye un hecho económico de gran trascendencia económica y política para Navarra, y sus consecuencias e implicaciones trascienden el análisis que puede hacerse en un trabajo de estas características. Sin embargo, no hemos querido sustraer al lector una primera aproximación al conocimiento de un hecho tan importante para la economía regional. De los múltiples aspectos relevantes existentes en el convenio, se destaca el método de cálculo de la aportación de Navarra al Estado, debido, entre otras razones, a la ruptura que tal método ha supuesto respecto a la situación anterior.

En tercer lugar, se analizan los principales problemas y las perspectivas de futuro de la economía regional. El corto período de tiempo objeto de estudio hace que sigan siendo vigentes una buena parte de las consideraciones vertidas en el trabajo

anteriormente citado. También en este caso se ha pretendido recoger los aspectos que, por distintas razones, suponen una novedad respecto a lo ya dicho. Por último, en el apartado de conclusiones se ordenan las ideas básicas que conforman el hilo conductor del trabajo y los resultados más relevantes.

II. HECHOS ECONOMICOS RELEVANTES REGISTRADOS DURANTE LOS AÑOS 1990 Y 1991

1. Antecedentes

El comportamiento de la economía navarra durante la fase de expansión económica registrada en España entre 1986 y 1989 fue positivo. En el trabajo referido anteriormente, tuvimos ocasión de analizarlo detalladamente. En síntesis, se puede señalar que la economía de Navarra mostró una tasa de crecimiento anual acumulativa del 5 por 100, superior al 4,7 por 100 registrado en España. La tasa de paro descendió desde el 18,8 al 12,6 por 100, reducción también superior a la nacional. El comercio exterior regional tuvo un comportamiento mucho más expansivo que el español, con un crecimiento mayor de las importaciones que de las exportaciones, aunque manteniéndose el saldo positivo a escala regional.

En el trabajo que estamos siguiendo, se hacían algunas referencias a los problemas más relevantes que debía afrontar la economía regional y sus perspectivas de futuro. El tiempo transcurrido desde entonces no permite una evaluación definitiva sobre ambas cuestiones; sin embargo, se apuntaba un cierto optimismo en cuanto a su evolución futura, en función del comportamiento del entorno económico español e internacional. Veamos, entonces, cómo se han comportado las principales macromagnitudes regionales a comienzos de los años noventa.

2. Producción, empleo, precios y comercio exterior

A) Producción

La economía de Navarra se caracteriza por su pequeño tamaño —el 1,5 por 100 del PIB nacional— y su alto grado de dependencia y apertura

respecto a las economías española y europea. Por lo tanto, la evolución de sus variables económicas está en estrecha relación con lo que sucede en los espacios citados.

La evolución del entorno económico internacional ha estado marcada por dos acontecimientos relevantes: la guerra del Golfo y la reunificación alemana. El efecto del conflicto en el Golfo Pérsico sobre la economía internacional fue relativamente modesto, debido a su escasa duración y a la rápida mejora de las expectativas. La reunificación alemana puede tener efectos más dilatados en el tiempo y más intensos sobre las economías europea y española.

De acuerdo con el Banco de España (1990 y 1991), el crecimiento del PIB de la CE en 1990 fue del 2,9 por 100, inferior al 3,5 por 100 del año anterior. Las previsiones para 1991 apuntaban hacia una tasa de crecimiento en torno al 1,5 por 100, a pesar del fuerte dinamismo de la economía alemana, con tasas superiores al 4 por 100, aunque afectada por el proceso de reunificación. La situación en Estados Unidos es todavía más preocupante, ya que, frente al bajo crecimiento de 1990 (el 0,9 por 100) se esperaban tasas negativas en 1991. En el conjunto de la OCDE, las economías más dinámicas durante los años 1990 y 1991 están siendo la japonesa y la alemana.

Dado este contexto de recesión económica, las economías española y navarra han seguido una dirección similar. De acuerdo con la información disponible, recogida en el cuadro n.º 1, se observa una clara desaceleración del crecimiento en ambos espacios. Así, en el caso español, frente a una tasa acumulativa anual media del 4,7 por 100 en el cuatrienio expansivo, se desciende hasta el 3,7 por 100 en 1990, y al 2,5 al año siguiente.

A escala sectorial, la industria y la construcción muestran el efecto de la recesión, hasta el punto de que las previsiones para 1991 suponen unos descensos superiores al 50 por 100 en sus respectivas tasas de crecimiento, comparadas con lo sucedido dos años antes. La agricultura continúa con su crisis y cada vez es menor su aportación al crecimiento global. El sector servicios ha mostrado el comportamiento menos depresivo en relación a sus valores precedentes, y ha crecido por encima del conjunto de la economía.

En lo que se refiere a Navarra, el bienio 1990-91 supone una clara desaceleración del crecimiento, ya que se registran tasas del 3,9 y del 3 por 100, respectivamente. Estos datos confirman las previsiones derivadas de los indicadores económicos regionales que hemos manejado, excepto en el caso del sector agrario (1). La tendencia del índice general de actividad industrial es claramente de-

CUADRO N.º 1

EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y DE SUS COMPONENTES, 1989-1991 (a)

	Media 1985-89 (b)	1989	1990	1991
NAVARRA				
Agricultura	0,9	2,1	- 3,0	6,3
Industria	5,0	5,4	2,3	1,7
Construcción	9,5	15,6	13,4	6,1
Servicios	5,1	5,5	4,6	3,1
TOTAL	5,0	5,9	3,9	3,0
ESPAÑA				
Agricultura	0,8	- 2,7	2,5	- 0,2
Industria	4,6	5,5	2,8	1,6
Construcción	9,7	13,0	8,9	4,5
Servicios	4,6	4,9	3,5	2,8
TOTAL	4,7	5,2	3,7	2,5

Notas:

(a) Tasas reales de variación anual.

(b) Tasa de variación anual acumulativa.

Fuente: Fundación FIES.

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LOS AGREGADOS BASICOS DEL MERCADO DE TRABAJO, 1989-1991 (*)

	POBLACION DE 16 AÑOS Y MAS			ACTIVOS					
	1989	1991	IV (a)	1989		1991		IV	
				Miles	TA (b)	Miles	TA		
Navarra	410,9	416,1	101	205,1	49,9	205,4	49,3	100	
España	30.173,1	30.651,5	102	14.819,1	49,1	15.055,8	49,1	102	

	OCUPADOS				IV	PARADOS				
	1989		1991			1989		1991		
	Miles	TO (c)	Miles	TO		Miles	TP (d)	Miles	TP	
Navarra	176,7	43,0	183,3	44,0	104	25,8	12,6	22,0	10,7	85
España	12.258,3	40,6	12.626,2	41,2	103	2.560,8	17,3	2.429,6	16,1	95

Notas:

(*) Datos expresados en miles de personas como media anual. Los de 1991 se refieren a los tres primeros trimestres.

(a) Índice de variación de los datos expresados en miles de personas como media anual (1986 = 100).

(b) Tasa de actividad: activos/población de 16 años y más.

(c) Tasa de ocupación: ocupados/población de 16 años y más.

(d) Tasa de paro: parados/activos.

Fuente: EPA, «Principales resultados», INE, y elaboración propia.

creciente a partir del primer semestre de 1990, aunque las expectativas para el tercer trimestre de 1991 habían mejorado respecto a periodos precedentes. Algunos indicadores de demanda —como la matriculación de automóviles, la inversión empresarial en bienes de equipo y la inversión pública en infraestructuras— muestran síntomas de una ligera recuperación.

Respecto a la situación de los diferentes sectores, llama la atención el crecimiento señalado por las estimaciones de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, ya que los datos provisionales del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes del Gobierno de Navarra muestran descensos significativos en la producción total y en la renta agraria, en términos reales. En todo caso, el sector primario regional está atravesando una profunda crisis, ya observada en el período 1985-1989.

También se puede afirmar que el sector más afectado por la fase recesiva ha sido el industrial, ya que sus tasas de crecimiento han sido del 2,3 por 100 y del 1,7 por 100 en el bienio de estudio. Ello supone una tasa inferior a la media regional, y notablemente más baja que el 5 por 100 obtenido en el cuatrienio precedente.

La construcción y los servicios han mostrado

un comportamiento relativamente dinámico, y ambos han crecido más que sus homólogos nacionales. Así, la construcción navarra ha registrado las mayores tasas de crecimiento, aunque dentro de una tendencia de desaceleración económica. A este hecho no es ajeno el volumen de inversión contemplado en el «Programa de Inversiones Públicas 1989-1991», del Gobierno de Navarra, cuyo montante total es superior a 120.000 millones de pesetas, y en el Presupuesto de 1990 las inversiones reales y las transferencias de capital superan los 57.000 millones de pesetas, un 46,4 por 100 del presupuesto inicial de gastos.

El sector servicios ha sido el que más ha contribuido al crecimiento regional, debido tanto a sus tasas de crecimiento superiores a la media como a su elevada participación en el PIB navarro.

B) Empleo

Los cambios en las variables básicas del mercado de trabajo, recogidos en el cuadro n.º 2, son relativamente modestos, debido, entre otras razones, al corto período considerado. Tal es el caso de la población de 16 años y más, y de los activos. Estas variables dependen de unas tendencias demográficas relativamente consolidadas, y sus cambios precisan períodos más amplios.

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DE LA OCUPACION POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1989-1991 (*)

	NAVARRA			ESPAÑA		
	1989	1991	Índice de variación	1989	1991	Índice de variación
Agricultura	18,0	13,5	75	1.597,9	1.398,1	87
Industria	58,7	57,0	97	2.897,9	2.897,3	100
Construcción	14,6	17,4	119	1.133,8	1.267,3	112
Servicios	85,4	93,8	110	6.628,5	7.038,1	106
TOTAL	176,7	181,7	103	12.258,1	12.600,8	103

(*) Valores expresados en miles de personas, calculados como media anual. Los de 1991 están referidos a los dos primeros trimestres.
Fuente: EPA, «Principales resultados», INE, y elaboración propia.

CUADRO N.º 4

EVOLUCION DEL PARO POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1989-1991 (*)

	NAVARRA			ESPAÑA		
	1989	1991	Índice de variación (1989 = 100)	1989	1991	Índice de variación 1991 (1989 = 100)
Agricultura	0,8	0,4	50	227,8	186,6	82
Industria	5,9	6,3	107	275,5	320,6	116
Construcción	1,0	0,8	80	198,4	236,4	119
Servicios	7,2	7,8	108	616,9	688,9	112
Sin empleo anterior	10,8	7,2	67	1.242,1	971,7	78
TOTAL	25,8	22,5	87	2.560,8	2.404,2	94

(*) Datos expresados en miles de personas, como media anual. Los de 1991 están referidos a los dos primeros trimestres.
Fuente: EPA, «Principales resultados», INE, y elaboración propia.

Los niveles de ocupación y paro experimentan cambios más significativos, ya que en el primer caso se observan aumentos entre el 3 y el 4 por 100, y en el segundo se registran descensos del 15 por 100 en Navarra y del 5 por 100 en España. Comparando estas cifras con las del cuatrienio expansivo, se hace evidente la desaceleración del crecimiento económico iniciada en 1990, ya que el ritmo de descenso del paro se reduce a la mitad en los dos espacios. A pesar de ello, las tasas de paro son las más bajas de los últimos años, aunque parece que se ha tocado fondo y se esperan incrementos a corto plazo.

Una información complementaria nos la proporcionan los cuadros n.º 3 y 4, en los que se recoge la evolución de la ocupación y el paro por sectores.

Respecto al nivel de ocupación, cabe destacar los modestos incrementos registrados en ambos espacios: el 3 por 100 en 18 meses. Este hecho contrasta con los aumentos anuales, en torno al 5 por 100, del período precedente. También cabe resaltar el papel de la construcción en la creación de empleo, ya que, en términos relativos, ha sido el sector más dinámico tanto en España como en Navarra, desplazando de este puesto al sector servicios. Aunque en valores absolutos este último sigue siendo el de mayor creación de empleo.

Los sectores con más problemas son el industrial y el agrario. Respecto al primero, se registra un descenso de la ocupación a escala regional y un mantenimiento en el ámbito nacional. La agricultura muestra un mayor descenso de ocupados que en

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DEL INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMO, 1986-1991

AÑO	NAVARRA			ESPAÑA	
	Tasa variación anual	Tasa variación media	Variación relativa Navarra/España	Tasa variación anual	Tasa variación media
1986	9,1	9,0	110	8,3	8,8
1987	5,0	5,8	109	4,6	5,2
1988	5,1	4,5	88	5,8	4,8
1989	6,4	6,2	93	6,9	6,8
1990	7,4	6,9	114	6,5	6,7
1991 (*)	6,2	6,5	113	5,5	5,9

(*) Los datos del cuarto trimestre son provisionales.

Fuente: INE, y elaboración propia.

el período anterior, tendencia que todavía debe continuar hasta finalizar el proceso de ajuste agrario.

La evolución sectorial del paro confirma de nuevo los comentarios precedentes sobre los distintos sectores. En este sentido, es significativo su incremento en los sectores industriales regional y nacional, circunstancia que contrasta con la reducción registrada en el período precedente. El descenso de los parados sin empleo anterior ha sido absorbido por la construcción y los servicios. Por otra parte, llama la atención el comportamiento diferencial de la construcción en ambos territorios, ya que el paro disminuye en Navarra y aumenta en España. Este hecho puede explicarse, parcialmente, por el «efecto dimensión» resultante de comparar dos ámbitos relativamente distintos. Un ejemplo claro sería el impacto diferencial que provocan los programas de inversiones públicas en infraestructuras. En suma, los indicadores del mercado de trabajo ponen de manifiesto claramente el proceso de «enfriamiento de la economía».

Un hecho cada vez más frecuente en el mercado de trabajo español es el empleo temporal. Según el Banco de España (1990, págs. 52 y 53), el crecimiento neto del empleo en 1990 se ha formalizado a través de esta modalidad de contratación. Ello ha provocado que la proporción de trabajadores con contrato temporal sea del 31,5 por 100 del total de trabajadores por cuenta ajena, circunstancia que en 1988 afectaba al 22,3 por 100.

C) Precios

El cuadro n.º 5 recoge la evolución del índice general de precios al consumo (IPC). Este índice

tiene un comportamiento similar en ambos espacios, definido por una ligera desaceleración durante los años 1990 y 1991, aunque con tasas regionales superiores. Es decir, tanto en la inflación anual como en la media, Navarra muestra tasas apreciablemente superiores. Este hecho, que viene siendo más frecuente que su contrario, matiza en cierto modo los mayores niveles de renta que se disfrutaron en la región. En este sentido, no carecería de interés elaborar un indicador de nivel de renta en términos de «paridad de poder de compra», empleando como deflactor los índices de precios regionales. Con ello se reflejaría mejor el poder adquisitivo real de la renta en función del lugar donde se gasta.

D) Comercio exterior

A partir de la información recogida en el cuadro número 6, cabe resaltar que en 1990, por primera vez desde 1985, se registra un estancamiento del déficit comercial español y un aumento de la tasa de cobertura.

En relación con el período anterior, las tasas de variación nominales y reales de las exportaciones superan a las referidas a importaciones. Además, durante el primer semestre de 1991 se ha reducido el déficit comercial de productos no energéticos en 160.000 millones de pesetas. En el primer trimestre del mismo año, las exportaciones han crecido a una tasa del 12,6 por 100, respecto al mismo período del año anterior, y las importaciones no energéticas han aumentado un 5,7 por 100 (INE, 1991, y Banco de España, 1991). De todo ello puede deducirse que el déficit comercial español habría tocado fondo y entraría en una nueva fase de reducción del desequilibrio.

CUADRO N.º 6

EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR, 1989-1991 (a)

	Tasa variación acumulativa anual media 1985-89 (b)		1989	1990	Índice de variación 1990 (1989 = 100)	
	Nominal	Real			Nominal	Real
NAVARRA						
Exportaciones	15,5	13,4	168,4	189,6	113	112
Importaciones	25,6	30,5	137,4	156,7	114	115
Saldo			31,0	32,9	106	95
Tasa de cobertura			122,5	121,0	99	97
ESPAÑA						
Exportaciones	6,4	4,5	5.134,4	5.642,6	110	109
Importaciones	13,4	17,8	8.396,2	8.914,6	106	107
Saldo			- 3.261,8	- 3.272,0	100	103
Tasa de cobertura			61,1	63,3	104	102

Notas:

(a) Los datos están expresados en miles de millones de pesetas, y los de 1990 son provisionales.

(b) Las tasas reales se han calculado sobre magnitudes a las que se aplicó el deflactor de exportaciones e importaciones de bienes.

Fuente: Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno de Navarra, y elaboración propia.

La evolución del comercio exterior regional muestra una clara desaceleración del ritmo de crecimiento mantenido durante la fase expansiva. Esta tendencia se observa, sobre todo, en las importaciones, cuyas tasas se reducen a la mitad. En el caso de las exportaciones, los descensos son mucho más moderados. Con estos datos, la situación en 1990 supone una mejora del saldo comercial y un ligero descenso de la tasa de cobertura.

Las diferencias entre las tasas de variación real y nominal se explican por cambios en sentido contrario de los deflatores, aumentos en exportaciones y descensos en importaciones.

De la información provisional disponible sobre el comercio exterior de Navarra, referida a los 10 primeros meses de 1991, se desprende que las exportaciones están creciendo a una tasa anual del 23,7 por 100 y las importaciones al 28,3 por 100. De ello cabe esperar una ligera mejora del saldo comercial al final del año, respecto al obtenido en 1990, de un 2 por 100, aproximadamente. También es previsible que la tasa de cobertura registre un ligero descenso.

Con los datos manejados, se puede afirmar que las características fundamentales del comercio exterior navarro se han consolidado, en el sentido de que se trata de una economía relativamente abierta al exterior y, sobre todo, a los cuatro países más importantes de la Comunidad Europea. Así, en

1990, el 65 por 100 de las exportaciones regionales se dirigió a Francia, Italia, Reino Unido y la República Federal de Alemania; el 78,2 por 100 de las importaciones procedían de dichos países, y más de la mitad era de origen alemán. En suma, los socios comerciales más importantes de Navarra continúan siendo Francia y Alemania, al tiempo que aumentan su cuota de penetración en el mercado regional de exportación e importación.

III. EL NUEVO CONVENIO ECONOMICO DE 1990

1. Consideraciones preliminares

El régimen particular de la Hacienda de Navarra tiene su origen en la Ley de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841, también denominada Ley Paccionada. A partir de la citada fecha, Navarra aumenta su nivel de competencias en materia fiscal. Una consecuencia adicional de gran importancia es el traslado de las fronteras del Ebro a los Pirineos, iniciándose un proceso de integración de la economía navarra en la del resto de España. Durante los 150 años transcurridos, las relaciones entre ambas haciendas se han basado en distintos textos legislativos que servían para actualizarlas. El antecedente inmediato del *Convenio Económico de 1990* es el de 1969.

El *Convenio Económico de 1969*, al margen de

reconocer la autonomía fiscal de Navarra y establecer los diversos criterios de armonización tributaria, estipulaba la aportación de Navarra a la Hacienda del Estado. Esta aportación tenía tres componentes: uno fijo, establecido en 230 millones de pesetas, y dos variables, que dependían de los impuestos indirectos recaudados en Navarra y de la desgravación fiscal a la exportación. Estos últimos estaban basados en una cantidad inicial fija que se actualizaba a partir de 1972 (2).

Los cambios económicos y políticos registrados en España después de 1969, pusieron de manifiesto la necesidad de adaptar el Convenio a la nueva realidad emanada de la aprobación de la Constitución Española de 1978. En consecuencia, se promulgó el Real Decreto 127/79, relativo a normas sobre ordenación de las instituciones forales y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de agosto de 1982. Esta ley constituye el marco de referencia fundamental que regula la distribución de competencias entre Navarra y el Estado.

Desde el punto de vista económico, el cambio más relevante fue la implantación del IVA en 1986, haciendo necesaria la adecuación del Convenio de 1969. La Ley 18/1986, de 5 de mayo, lo adaptó a la nueva normativa atribuyendo a la Hacienda navarra la exacción del citado impuesto. Con ello, su capacidad recaudadora aumentó considerablemente, máxime si se tiene en cuenta la fase de expansión económica registrada en la Región.

La Ley 18/1986 sustituyó las aportaciones variables del Convenio de 1969 por una compensación por impuestos indirectos. Para ello, se estableció la siguiente fórmula:

$$CII = d' RR_{TC} - RR_{IN} + h RR_{IN},$$

siendo,

$$d' = \frac{v - f - e}{V' - F' - E'}$$

CII = Compensación impuestos indirectos.

v = Valor añadido bruto al coste de los factores en Navarra.

f = Formación bruta de capital en Navarra.

e = Exportaciones de Navarra.

V' = Valor añadido bruto al coste de los factores en España (excepto País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

F' = Formación bruta de capital en España (excepto País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

E' = Exportaciones de España (excepto País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

RR_{TC} = Recaudación real anual del IVA obtenida en territorio común.

RR_{IN} = Recaudación total que obtendría Navarra por los impuestos indirectos derogados por el IVA (deducida la compensación por desgravación fiscal a la exportación).

h = Proporción, en 1985, de la compensación por impuestos indirectos en la recaudación total de los impuestos derogados por el IVA.

La compensación resultante de dicha fórmula durante el período 1986-1989 ha sido negativa. Las relaciones financieras entre ambas haciendas a partir de 1986 han estado sometidas a la necesidad de actualizar el Convenio de 1969 para subsanar la «aparente anomalía» resultante de la fórmula adoptada. Se trata de una anomalía aparente, por cuanto la Hacienda estatal podía descontar la compensación negativa por la vía de sus gastos regionalizables, y así obtener una cantidad que el Estado consideraba como la aportación de la Hacienda navarra a la estatal.

Esta situación transitoria obligaba a plantear al mismo tiempo el traspaso de las competencias reconocidas en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, junto con el nuevo convenio. Ello era así porque las transferencias pendientes afectaban a salud y educación, materias con un elevado peso presupuestario.

2. El Convenio Económico de 1990

El *Convenio Económico de 1990* constituye, sin duda, uno de los hechos más relevantes registrados en Navarra durante el período de estudio. No es éste el lugar para realizar un análisis exhaustivo, recogido, por lo demás, en algunas publicaciones (3). Vamos a centrarnos en señalar los cambios más relevantes que su implantación ha provocado en los Presupuestos de la Región y en el método de cálculo de la aportación de Navarra al Estado.

El Convenio de 1990 consta de cuatro títulos:

1) El título preliminar, donde se recogen las disposiciones generales que afectan a la potestad tributaria de Navarra.

2) El título primero, que aborda los complejos problemas de la armonización tributaria.

3) El título segundo, que trata sobre el método de determinación de la aportación de Navarra al Estado.

4) El título tercero, que regula las funciones de la comisión coordinadora y recoge el conjunto de disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatorias.

El título preliminar desarrolla los siguientes aspectos:

- a) Potestades de Navarra.
- b) Potestad tributaria de Navarra, donde se tienen en cuenta los criterios de armonización de ambos regímenes tributarios, las competencias propias del Estado, el respeto a los tratados o convenios internacionales, el principio de solidaridad y las competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional.
- c) Competencias exclusivas del Estado.
- d) Facultades y prerrogativas de la Hacienda de Navarra.
- e) Coordinación entre ambas haciendas.
- f) Procedimiento de modificación del Convenio.

De las materias recogidas en el título primero, cabe resaltar la obligación de Navarra de adecuar su normativa a la Ley General Tributaria, respetar la libertad de circulación de las personas, bienes, capitales y servicios en el territorio español, y mantener una presión fiscal efectiva global no inferior a la existente en el resto del Estado.

Además, los nuevos criterios de armonización han supuesto una mejora en la gestión conjunta de tributos desde el punto de vista técnico. Ello, junto con la asunción por Navarra de algunos impuestos especiales, ha implicado una mayor capacidad recaudadora para la Hacienda regional de unos 9.000 millones de pesetas de 1990.

Las modificaciones introducidas en el título segundo suponen una clara ruptura con el sistema anterior. La metodología adoptada en la evaluación de la aportación es muy similar a la establecida en el Concierto Vasco (4). Los elementos básicos del método empleado son los siguientes:

- a) *Aportación íntegra.* Se obtiene aplicando el índice de imputación a la cantidad resultante de detracer de los Presupuestos Generales del Estado la valoración de las cargas asumidas por Navarra.
- b) *Índice de imputación.* Se basa en la renta relativa regional. Se estableció en el 1,6 por 100 y mide la participación de Navarra en el VAB nacional al coste de los factores.
- c) *Aportación líquida.* Es el resultado de restar a la aportación íntegra una serie de compensaciones en función de ingresos tributarios y otros in-

gresos no convenidos con Navarra. También se incluye como compensación la participación en el déficit del Estado y los ajustes por impuestos directos convenidos.

- d) *Índice de actualización.* El cálculo de la aportación líquida implica un conjunto de operaciones muy minuciosas. De ahí que se haya optado por calcularla para un año base cada cinco años y actualizarla con un índice. Este índice de actualización resulta de relacionar la recaudación anual del Estado, recogida en sus dos primeros capítulos de ingresos (computando los impuestos convenidos con Navarra), respecto a la recaudación obtenida en el año base.

- e) *Impacto de nuevas transferencias.* La aportación líquida del año 1990, considerado como base, ascendió a 61.827,5 millones de pesetas, tal como se recoge en el anexo de la Ley del Convenio. Tal aportación resulta de la situación competencial a 1 de julio de 1990.

Sin embargo, el 1 de septiembre del mismo año se transfieren las competencias en educación no universitaria, evaluadas provisionalmente en 16.636 millones de pesetas, lo que supone la incorporación de 3.800 personas a la nómina del Gobierno de Navarra. En consecuencia, una vez calculada la aportación líquida del año base, debe detracerse la parte correspondiente de la valoración de los servicios transferidos.

Posteriormente, el 1 de enero de 1991 se efectúan las transferencias del INSALUD y del INSERSO. La financiación de esta transferencia tiene la particularidad de realizarse anualmente, al margen, por tanto, del proceso descrito. Los recursos proceden de los presupuestos de ambos institutos, a los que se aplica el coeficiente de imputación, una vez realizados algunos ajustes, y de la Tesorería General de la Seguridad Social. Esta transferencia ha supuesto la incorporación de unos 3.500 nuevos funcionarios. De este modo, el Gobierno de Navarra ha visto aumentar su plantilla en un 70 por 100 a partir de 1991.

- f) *Ajustes.* La existencia de dos haciendas en un mismo territorio económico puede originar divergencias entre hecho imponible y recaudación efectiva. Por ello, es preciso elaborar unos criterios de armonización tributaria y, en función de éstos, proceder posteriormente a los ajustes necesarios.

De acuerdo con Muruzábal (1991), en los impuestos directos se han empleado como criterios los de vecindad o residencia, y en los indirectos, el

lugar. En los primeros, es necesario efectuar ajustes, debido, entre otras razones, a las retenciones en origen que se hayan efectuado por hacienda distinta a la competente. En el caso del IVA, la armonización se basa en el lugar donde se produce el valor añadido, y se ajusta la recaudación en función del consumo.

g) *El ajuste del IVA.* A la recaudación real de Navarra por IVA, se le añadirá el resultado de la siguiente expresión matemática:

$$\text{Ajuste} = c \text{RR}_{\text{Ad}} + (c - d)H,$$

siendo,

$$H = \frac{\text{RR}_N}{d} \quad \text{si} \quad \frac{\text{RR}_N}{\text{RR}_{\text{TC}}} \leq \frac{d'}{1 - d'}$$

$$H = \frac{\text{RR}_{\text{TC}}}{d''} \quad \text{si} \quad \frac{\text{RR}_N}{\text{RR}_{\text{TC}}} \geq \frac{d'}{1 - d'}$$

RR_{TC} = Recaudación real anual del territorio común por IVA.

RR_N = Recaudación real anual de Navarra por IVA.

RR_{Ad} = Recaudación real anual por importaciones.

$c = \frac{\text{consumo residentes en Navarra}}{\text{consumo residentes Estado (excepto Canarias, Ceuta y Melilla)}}$

$$d = \frac{v - f - e}{V - F - E}, \quad d' = \frac{v - f - e}{V' - F' - E'}, \quad d'' = \frac{v - f - e}{V'' - F'' - E''}$$

v = Valor añadido bruto al coste de los factores en Navarra.

V = Valor añadido bruto al coste de los factores en el Estado (excepto Canarias, Ceuta y Melilla).

f = Formación bruta de capital en Navarra.

F = Formación bruta de capital en el Estado (excepto Canarias, Ceuta y Melilla).

e = Exportaciones de Navarra.

E = Exportaciones del Estado (excepto Canarias, Ceuta y Melilla).

V' = Valor añadido bruto al coste de los factores en el Estado (excepto País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

F' = Formación bruta de capital en el Estado (excepto País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

E' = Exportaciones del Estado (excepto País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

V'' = Valor añadido bruto al coste de los factores en el Estado (excepto Navarra, País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

F'' = Formación bruta de capital en el Estado (excepto Navarra, País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

E'' = Exportaciones del Estado (excepto Navarra, País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).

El primer miembro de la expresión otorga a Navarra la parte proporcional de su consumo en la recaudación del IVA en la aduana. El segundo miembro recoge la no coincidencia de la recaudación efectiva derivada del lugar con el hecho imponible relacionado con el consumo. El valor de este ajuste es necesariamente positivo para Navarra,

de manera que debe ser consignado como un ingreso.

3. A modo de evaluación

Evaluar el impacto del Convenio en la economía navarra es una tarea, aparte de prematura en estos momentos, de un gran complejidad. Así, por un lado, la escasa perspectiva temporal impide sacar conclusiones fundadas. Por otra parte, el análisis y las consecuencias de los criterios de armonización tributaria exceden los objetivos del presente trabajo. Dichos criterios tienen un nivel de complejidad que, sin duda, ha de originar conflictos entre las partes a la hora de acordar las sucesivas aportaciones definitivas de Navarra al Estado.

¿Qué se puede decir entonces sobre las repercusiones del Convenio en los Presupuestos del Gobierno de Navarra y en la economía regional?

En primer lugar, el Convenio constituye un marco coherente de relaciones entre ambas haciendas basado en los principios de solidaridad, autonomía y homogeneidad de ambos sistemas tributarios. La mayor parte de los recursos financieros de los presupuestos regionales proceden de los impuestos convenidos. En la medida en que la Administración de Navarra sea más eficiente en la gestión de sus ingresos y rigurosa en sus gastos, en comparación con la Administración del Estado, se obtendrá un impacto diferencial positivo respecto a la «no autonomía fiscal».

En segundo término, los criterios utilizados en la determinación de la aportación de Navarra al Estado son más objetivos que los existentes con anterioridad. Otra cuestión diferente es el mayor o menor acierto logrado a la hora de fijar los coeficientes de imputación y de actualización. En el primer caso, se puede argumentar que el 1,6 por 100 valora excesivamente la renta relativa de Navarra. Aunque también es cierto que durante la fase expansiva de 1986-1989 el crecimiento regional fue superior al nacional. Respecto al índice de actualización, basado en la evolución de la recaudación estatal, cabe plantear que si las bases reales de los impuestos siguen tendencias divergentes —aumentos estatales y descensos regionales, por ejemplo—, se pueden provocar flujos no deseados. En todo caso, éstos y otros problemas pueden ser resueltos razonablemente en el seno de la Comisión Coordinadora, cuyas funciones recoge el título tercero de la ley reguladora del Convenio.

En tercer lugar, el impacto del esfuerzo financiero

del Convenio sobre los Presupuestos de Navarra para 1991, estimado por Los Arcos (1991, página 110), es de 29.016 millones de pesetas, un 21,1 por 100 de los ingresos tributarios y un 13,1 por 100 del Presupuesto total. Este concepto se calcula como diferencia entre los recursos y gastos adicionales ocasionados por el Convenio. Por tanto, su impacto presupuestario no es desdeñable y debe propiciar un planteamiento serio de la política presupuestaria.

Sin embargo, se debe anotar que el impacto diferencial de las últimas transferencias sobre el esfuerzo financiero provocado por el Convenio tiende a ser nulo si los criterios de evaluación empleados se ajustan a los costes reales. En otras palabras, las transferencias en educación no universitaria han provocado un descenso de la *aportación líquida* de Navarra. En la medida en que este descenso sea equivalente a los gastos originados por la asunción de competencias, su efecto sobre la *aportación líquida* será neutral. Otra cuestión distinta es que los navarros deseen unos servicios educativos de más calidad y coste respecto a la situación anterior. En este supuesto, se incrementa el gasto debido al cambio introducido.

Un razonamiento similar, y con mayor motivo, se puede hacer respecto a las transferencias en materia de salud. Aquí, la clave consiste en evaluar si los costes sanitarios en los que incurre Navarra son financiados con los recursos procedentes del INSALUD, del INSERSO y de la Tesorería General de la Seguridad Social. De cualquier manera, existe la posibilidad de aprovechar impactos positivos para Navarra en la medida en que sea más rigurosa su gestión de gastos.

En cuarto lugar, con ocasión de la entrada en vigor del Convenio en 1991, y de la asunción de competencias en educación no universitaria y salud, se ha creado un clima de pesimismo sobre el equilibrio futuro de los Presupuestos, e incluso sobre la viabilidad financiera de Navarra a medio y largo plazo. Sin pretender entrar en el debate de este último tema, lo que se debería hacer a la luz de un estudio serio y detallado, no compartimos dicho pesimismo. Sirvan, a modo de razonamiento, los siguientes datos:

a) En 1991, el Presupuesto del Gobierno de Navarra supone el 27 por 100 del PIB regional. Este dato, a escala nacional, es del 40 por 100. Existe, por tanto, un margen de maniobra para un moderado aumento de tal porcentaje en la riqueza de la Región.

b) Un indicador relacionado con la presión fiscal, medida en este caso como relación entre ingresos tributarios y PIB, es en Navarra del 17,4 por 100, bastante bajo en comparación con el español y el de otros países europeos. Bien es cierto que esta *ratio* es una aproximación al concepto de presión fiscal, ya que no considera algunos impuestos indirectos recaudados por el Estado, las cotizaciones a la seguridad social y la imposición de las administraciones locales, si bien esta última es muy poco importante.

c) Según un reciente estudio del Banco de España (5), Navarra tiene un nivel de endeudamiento de los más bajos del Estado. Así, el endeudamiento a largo plazo es, en 1990, de 5.900 millones de pesetas, el 0,8 por 100 del PIB, mientras que Cantabria tiene el 6,4 por 100; La Rioja el 2,3 por 100, y Murcia el 3,6 por 100, todas ellas comunidades autónomas uniprovinciales de dimensión económica próxima a la de Navarra. La Administración centralizada del País Vasco tiene una *ratio* del 2 por 100, sin contar la deuda de las diputaciones de los territorios históricos.

Por otro lado, el saldo vivo de activos financieros del Gobierno de Navarra era, en 1989, de 52.200 millones de pesetas, el tercero más elevado de España, después del País Vasco y Andalucía. Una parte importante de estos activos eran depósitos a la vista.

Otro indicador relevante es el que relaciona la variación del endeudamiento a largo plazo y las inversiones reales. Durante el período 1985-1990, esta relación ha tenido signo negativo en cuatro años. En 1986 fue del 58,5 por 100, y en 1989 del 2,5 por 100. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) señala como referencia que dicha relación no debe superar el 100 por 100. En 1990, Navarra es la única comunidad que muestra un signo negativo.

Ante ello, cabe preguntarse cómo se está financiando la inversión pública en Navarra; la respuesta es obvia: con ingresos corrientes.

La carga financiera a largo plazo de Navarra durante el período 1985-1990 no ha pasado del 1,5 por 100 de los ingresos corrientes, estando el último año en el 0,8 por 100, la más baja de todas las comunidades. A este respecto, la LOFCA establece como referencia máxima el 25 por 100. Cabe añadir la ausencia de carga financiera a corto plazo en Navarra. La conclusión del estudio del Banco de España es clara: la Hacienda de Navarra está muy saneada.

En resumen, los datos precedentes, que sin duda precisan de ulteriores análisis, ponen de manifiesto que la situación presupuestaria navarra tiene amplios márgenes de actuación para afrontar el futuro con garantías de no incurrir en déficit insoportables para la economía regional.

IV. PROBLEMAS PENDIENTES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. Problemas pendientes

Los problemas a los que se enfrenta la economía navarra siguen siendo los mismos que los señalados en nuestro trabajo anteriormente citado (6). En aquella ocasión se planteaba la existencia de dos problemas de tipo general: el paro y el déficit de infraestructuras. Junto a ello, se hacía una referencia a la situación de los sectores agrario, industrial y de servicios.

El corto período transcurrido desde entonces no ha permitido, en conjunto, que se puedan registrar cambios sustanciales. No obstante, en algún caso existen nuevos datos que permiten aportar matices nuevos a la situación descrita.

En relación con los problemas que hemos denominado generales, la evolución del paro ha sido positiva, aunque con una clara desaceleración en su descenso. En este aspecto, sería necesario disponer, a escala regional, de indicadores relacionados con la calidad del empleo. Si en el ámbito nacional el proceso de flexibilización del mercado de trabajo es creciente, cabe suponer una tendencia similar en Navarra, ya que no existen estadísticas publicadas al respecto. Nos consta, sin embargo, que la información primaria precisa está disponible.

Respecto a las infraestructuras, es obvio que sigue existiendo una carencia en las más ligadas al desarrollo económico. Navarra se encuentra en una situación que precisa un salto cuantitativo y cualitativo en su dotación de infraestructuras. En el caso de las comunicaciones terrestres y aéreas, se necesitan más y mejores dotaciones que hagan posible la incorporación de Navarra al siglo XXI en condiciones equiparables a la media europea.

Existe otro conjunto de infraestructuras ligadas al respeto al medio ambiente en las que nuestra región se encuentra subdesarrollada. Los problemas de contaminación, de erosión, etc., tienen que terminar de resolverse.

También cabe citar las infraestructuras más ligadas a los servicios y a la noción de calidad de vida, tales como sanidad, educación, una cierta ordenación territorial, etc. En este ámbito, la situación regional es relativamente buena; aunque ello no debe ser obstáculo para plantearse la rentabilidad económica de ciertas inversiones locales que son consecuencia de una distribución de poblaciones escasamente eficiente desde el punto de vista económico. A finales del siglo XX no se pueden mantener dignamente más de 450 núcleos de población menores de 50 habitantes. En todo caso, una estructura poblacional de estas características resulta necesariamente muy onerosa.

Para mejorar la situación del conjunto de infraestructuras descrito, es preciso un esfuerzo inversor público notable que dé continuidad a los programas de inversiones públicas puestos en marcha en años precedentes. Los recursos financieros no deben constituir un obstáculo insalvable para tal iniciativa, por cuanto, entre otras razones, la situación financiera de la Hacienda navarra es buena. Además, un reparto intergeneracional equitativo de la carga financiera derivada de tales inversiones justifica plenamente un endeudamiento a largo plazo.

Pasando ahora a los problemas sectoriales, deben mencionarse las consecuencias, particularmente negativas, que el proyecto de reforma de la PAC puede tener sobre el sector agrario navarro. Si las actuales directrices de reforma se llevan a cabo, los sectores cerealista, lácteo, bovino de carne y ovino soportarán impactos negativos; sobre todo, los dos primeros. La agricultura navarra se encuentra en una buena situación relativa en el contexto español. A pesar de ello, es necesario un proceso de ajuste y reasignación de recursos productivos.

Una manera de afrontar la difícil situación que se avecina consiste en propiciar una política de estructuras más activa, que aproveche las «medidas de acompañamiento» de la reforma de la PAC. Dicho de otro modo, si es cierto que sobran tierra y trabajo, también es cierto que falta una combinación factorial más eficiente. En suma, la reforma de la PAC constituye, al mismo tiempo, una amenaza y una oportunidad para la agricultura navarra.

Los problemas a los que se enfrenta el sector industrial navarro —integrado mayoritariamente por pequeñas y medianas empresas— siguen siendo los mismos ya citados en el anterior trabajo. Excesivo grado de concentración en ramas de trans-

formados metálicos, escasa dimensión y costes financieros elevados son elementos que siguen caracterizando a la industria regional. A ello pueden añadirse problemas relacionados con la escasez de suelo industrial.

Un aspecto de interés a tener presente se refiere a la industria agroalimentaria. Este subsector tiene para Navarra una importancia estratégica fundamental. Recientemente se ha puesto en marcha un plan de reestructuración de la rama de conservas vegetales, la actividad más importante por nivel de empleo y valor añadido. La potenciación y consolidación de los complejos agroalimentarios de conservas y transformados vegetales, el lácteo, el cárnico y el vinícola tendría efectos muy positivos sobre toda la economía regional. En este apartado, las organizaciones cooperativas agrarias tienen una parte importante de responsabilidad.

2. Perspectivas de futuro

El carácter abierto y dependiente de la economía navarra determina gran parte de sus posibilidades futuras de desarrollo. Este hecho, junto con la correcta explotación de su potencial de desarrollo endógeno, marcará la evolución a medio y largo plazo de su economía.

El tejido industrial de Navarra, que es el causante del carácter extravertido de su economía, sigue necesitando acciones tendentes a ponerlo en igualdad de condiciones frente a sus competidores. Resulta significativo en este contexto que el Programa Operativo de Navarra 1992-1993 base su acción en tres ejes prioritarios (7):

- a) Medidas destinadas a ampliar y mejorar las infraestructuras ligadas a la localización industrial.
- b) Actuaciones para el fortalecimiento financiero de la pequeña y mediana empresa.
- c) Mejora de la red de comunicaciones, con énfasis especial en la accesibilidad extra-regional.

Los recursos destinados a tales acciones no son muy abundantes: 5.230 millones de pesetas cofinanciados al 25 por 100 por el FEDER. Bien es cierto que se refiere a la zona objetivo 2, y excluye el municipio de la capital. En todo caso, está claro que si Navarra quiere prepararse ante el futuro, debe llevar a cabo un mayor esfuerzo inversor en la dirección apuntada.

En resumen, no existen, en nuestra opinión, elementos nuevos que modifiquen el moderado opti-

mismo con el que observamos el futuro de la economía regional. A mayor abundamiento, confiamos en que, dadas unas condiciones objetivas que otorguen a Navarra ventajas comparativas evidentes, los agentes económicos afectados serán capaces de aprovecharlas.

V. CONCLUSIONES

Llegados a este punto, no se trata de repetir detalladamente todas y cada una de las conclusiones enunciadas. Por el contrario, nos limitaremos a exponer las «ideas-fuerza» más destacables, y que, en nuestra opinión, son las siguientes:

1. El comportamiento de la economía navarra durante el período 1990-1991 ha supuesto una *clara desaceleración*, respecto a la tendencia registrada durante el cuatrienio expansivo precedente.

2. La situación relativa de Navarra en el contexto nacional *no se ha modificado apreciablemente*. Es decir, la economía regional navarra sigue estando en el grupo de las más dinámicas del conjunto español.

3. *El Convenio Económico de 1990 es un hecho económico de primera magnitud*, y supone un cambio de gran significación y transcendencia para la Hacienda Pública Foral. Los principios de *solidaridad, autonomía y homogeneidad* que sustentan el Convenio plantean una *nueva etapa* en las relaciones entre las haciendas del Estado y de Navarra.

4. *El Convenio Económico de 1990 obliga a las autoridades regionales a practicar una política presupuestaria rigurosa*. De lo anterior no se deduce, en absoluto, *que la viabilidad financiera de Navarra se encuentre en entredicho*. El análisis de esta cuestión se debe abordar desde una perspectiva más amplia que la derivada del Convenio, y debe basarse en un estudio serio y riguroso que excede los límites de este artículo.

5. En nuestra opinión, Navarra puede y debe llevar a cabo un esfuerzo considerable de modernización y mejora de su tejido industrial y de sus infraestructuras. *La economía y la hacienda regionales pueden soportar a medio y largo plazo el notable volumen de inversión que se precisa*.

6. La presencia de problemas no resueltos en algunas ramas de la economía regional no nos impide *evaluar con moderado optimismo* su próximo futuro, siempre y cuando se lleven a cabo las acciones necesarias señaladas en el punto precedente.

NOTAS

(1) Véase *Coyuntura Económica de Navarra*, n.º 3, Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra. Véase también *Indicadores de Coyuntura Agraria*, n.º 8, Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes del Gobierno de Navarra.

(2) Véase Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio.

(3) Véase *Boletín de Economía*, segunda época, n.º 1, Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra. Véase también el monográfico de la revista *Negocios en Navarra* dedicado al Convenio Económico.

(4) Sobre el método empleado en el Concierto Vasco, puede consultarse Alberdi (1990). Un desarrollo detallado del método aplicado en el Convenio Económico de Navarra se encuentra en Los Arcos (1991).

(5) Véase «El endeudamiento de las comunidades autónomas», en Banco de España (1991).

(6) Dado el poco tiempo transcurrido, siguen teniendo vigencia las consideraciones vertidas en el apartado tercero de nuestro anterior trabajo, al que remitimos al lector. Así, algunas de las afirmaciones que a continuación se hacen se fundamentan en el citado artículo. En este momento, sólo se recogen los elementos nuevos que se han revelado durante el período objeto de estudio.

(7) Véase «Programa Operativo de Navarra 1992-1993», mimeo, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno de Navarra.

BIBLIOGRAFIA

ALBERDI, A. (1990), «Multiplicadores de financiación: una introducción al análisis de la metodología del cupo», *Ekonomiaz* n.º 5-6, Departamento de Economía y Planificación, Gobierno Vasco.

BANCO DE ESPAÑA (1990), *Informe Anual*.

— (1991), *Boletín Económico*, julio-agosto.

INE (1991), *Boletín trimestral de coyuntura*, n.º 41, septiembre.

LOS ARCOS, B. (1991), «El modelo financiero definido en el Convenio Económico. La aportación a las cargas generales del Estado», *Boletín de Economía*, segunda época, n.º 1, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno de Navarra.

MURUZÁBAL, J. (1991), «El sistema de convenios económicos de Navarra», *Boletín de Economía*, segunda época, n.º 1, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno de Navarra.

RAPÚN, M. (1990), «La economía de Navarra durante el período 1985-1989», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 45.