

LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Fernando de la HUCHA CELADOR

I. INTRODUCCION

LA Hacienda foral de Navarra presenta características diferenciadas en relación con el sistema de ingresos y gastos públicos de las restantes comunidades autónomas, diferenciación que dimana —especialmente desde el punto de vista de los ingresos tributarios, en cuanto permite a Navarra establecer su propio régimen impositivo— del mantenimiento del sistema tradicional de Convenio Económico, como instrumento regulador de las relaciones financieras entre Navarra y el Estado; desde el lado del gasto público, las especificidades derivan del peculiar esquema competencial de la comunidad foral, no reconducible a los parámetros propios de las comunidades que accedieron a su autogobierno por las vías constitucionales ordinarias (sea el art. 151, sea el art. 143 de la Constitución).

Por otra parte, sería también distorsionador cualquier ensayo comparativo con la Hacienda del País Vasco, puesto que la intermediación de los territorios históricos en esta última comunidad hace que sólo en términos meramente nominales —derivados de la foralidad y del régimen de cupo— pueda intentarse con éxito esta comparación. En efecto, mientras que la expresión *Hacienda autónoma vasca* no es identificativa de la Hacienda vasca, puesto que al contenido de aquélla habría que añadir el correspondiente al sistema de in-

gresos y gastos de cada uno de los tres territorios históricos con competencias básicas en materia tributaria, la expresión *Hacienda foral navarra* si es representativa del conjunto de ingresos y gastos públicos de la Comunidad Autónoma de Navarra.

Hechas estas advertencias preliminares, y centrándonos en el tema que nos ocupa, cabe señalar que el examen de la situación de la Hacienda navarra exige, a nuestro juicio, tener en cuenta algunas modificaciones normativas que, anteriores a 1994, pueden, en ocasiones, servir para explicar determinados efectos económicos inducidos y con una proyección potencial de futuro. Así, ocupa un lugar destacado la vigente Ley 28/1990, de 26 de diciembre, del Convenio Económico con Navarra (1), que ha supuesto una elevación sustancial de la aportación navarra a la Hacienda estatal, al menos por referencia al anterior Convenio de 1969; en segundo lugar, cabe citar la Ley Foral 6/1992, de 14 de mayo, del IRPF, cuya comparación en términos de potencialidad recaudatoria respecto de su homónima estatal no resulta fácil precisar (2), y que ha tenido efectos directos en las previsiones de recaudación del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (3), y, por último, las nuevas leyes forales del IVA y de los impuestos especiales que, por exigencias derivadas del Convenio y de la pertenencia de España a la CE, resultan materialmente

idénticas a sus homónimas estatales (4).

Junto a ello, cabe destacar la aprobación, en 1993, de la Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, cuyos efectos sobre la recaudación del Impuesto sobre Sociedades (IS) pueden dejarse sentir en años sucesivos, no tanto por la regulación de las denominadas *vacaciones fiscales* (5) cuanto por la importante modificación habida en la regulación de los incentivos fiscales a la inversión de empresas constituidas con anterioridad a la promulgación de la citada Ley.

Amén de las modificaciones normativas con reflejo directo en los ingresos de la Hacienda foral, conviene apuntar también alguna de las características básicas de la economía navarra, con un sector industrial creciente y competitivo, pero dependiente en algunos segmentos de las exportaciones (lo que puede tener trascendencia a efectos de la futura evolución de la recaudación por IVA), con una renta regional bruta per cápita que la sitúa entre las comunidades más desarrolladas de nuestro país (6) —y por encima de la media de la CE—, y con la tasa de paro más baja en todo el Estado, según la *Encuesta de Población Activa* (EPA) correspondiente al cuarto trimestre de 1993 (7).

Este conglomerado de datos normativos y económicos, que no podemos desarrollar por motivos de espacio, constituye, sin embargo, el entorno en que se mueve la Hacienda foral, y sin el cual carecerían de sentido algunas de las consideraciones que desarrollaremos en las líneas siguientes. A efectos expositivos, explicaremos la situación de la Hacienda foral partiendo de los Presupuestos de Navarra para

1993 —aunque con inevitables alusiones a los de ejercicios precedentes y a los de 1994—, aludiendo, en primer lugar, a la estructura del sector público navarro para, a continuación, examinar las características de los ingresos y gastos públicos y concluir con el examen del endeudamiento autonómico, sus causas y sus formas de financiación.

II. LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO DE NAVARRA

La estructura del sector público de Navarra —que no difiere en demasía de la del resto de las comunidades autónomas— se deduce no sólo de las clasificaciones de gasto público contenidas en las sucesivas leyes de presupuestos, sino también, con carácter general, de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra (LFHPN); de acuerdo con esta última, cabe distinguir:

a) La Administración de la Comunidad Foral, incluyendo bajo esta expresión no sólo el aparato administrativo navarro, sino también el Parlamento de Navarra y la Cámara de Comptos, aun cuando, a efectos presupuestarios y de contabilidad pública (vid. art. 113 de la LFHPN), tengan un tratamiento diferenciado.

b) Los organismos autónomos adscritos a la Administración de la Comunidad Foral, que, a su vez, se subdividen en organismos autónomos mercantiles y organismos autónomos administrativos. Los primeros son similares a los contemplados en el artículo 4.1.b de la Ley General Presupuestaria (LGP); es decir, desarrollan actividades de carác-

ter económico, comercial, industrial, financiero o análogo (8).

c) Los entes públicos de derecho privado de la Comunidad Foral, que son entes institucionales de naturaleza pública que tienen por objeto la realización, en régimen de descentralización, de actividades pertenecientes a la competencia de aquélla, y que están sometidos, fundamentalmente, al derecho privado (9); en definitiva, guardan un paralelismo notable con los entes contemplados en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria.

d) Las sociedades públicas de la Comunidad Foral, que son sociedades mercantiles en las que la participación directa o indirecta de aquélla (sea a través de la Administración, sea a través de organismos autónomos o de entes públicos de derecho privado) representa la mayoría absoluta del capital social (10).

De acuerdo con el artículo 27 de la LFHPN, los Presupuestos de la Comunidad han de contener la autorización de gastos y la previsión de ingresos de la Administración navarra y de sus organismos autónomos, así como de los entes públicos de derecho privado; en el caso de las sociedades públicas, la ley de presupuestos únicamente ha de recoger las estimaciones de ingresos y gastos que prevean realizar. Este mandato se cumple en el ordenamiento navarro, si bien conviene resaltar que la información que suministra —respecto de los organismos autónomos y las sociedades públicas— la Ley Foral de Presupuestos es mucho menos detallada que la facilitada por el proyecto remitido por el gobierno, algo que debería ser corregido, sobre todo en una comunidad donde la información presupuestaria y la discusión del

plan anual de ingresos y gastos públicos pueden calificarse de modélicas (11).

En este sentido, sería conveniente que el legislador presupuestario se ajustase a las exigencias del artículo 27 de la LFHPN, lo que se traduciría en una mayor transparencia y claridad a la hora de deslindar el presupuesto de la Administración navarra del presupuesto de sus organismos autónomos, sin perjuicio de la ulterior consolidación.

Desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, se observa, también, una falta de consignación expresa en la Ley de Presupuestos de los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios de Navarra, con posible vulneración del artículo 134.2 de la CE (12); correctamente, el gobierno de Navarra, en la documentación remitida al Parlamento, sí cumple con esta previsión (recogida, además, en el artículo 34 de la LFHPN) y, en consecuencia, bastaría con que las cifras remitidas por el autor del proyecto de ley se recogiesen en la Ley Foral de Presupuestos, siguiendo un esquema similar al de los Presupuestos del Estado (13).

En este sentido, los gastos fiscales suponen, en el Presupuesto para 1994, el 18,1 por 100 del total de ingresos impositivos previstos, aunque es dable advertir diferencias significativas en cada uno de los impuestos contemplados (14).

III. LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN 1993

1. Características de los ingresos y de los gastos públicos

Al igual que ocurriera el año anterior, Navarra comenzó el ejercicio presupuestario de 1993 sin Presupuesto aprobado (15), como consecuencia, entre otras causas, de la minoría parlamentaria en que se encuentra el gobierno de Navarra, autor, por imperativo constitucional, del proyecto de ley. La Ley Foral 9/1993, de 30 de junio, de Presupuestos Generales de Navarra para 1993, aprueba créditos para gastos por un importe de 239.512 millones de pesetas, mientras que la estimación de derechos económicos que se prevé liquidar, excluido el endeudamiento del ejercicio, asciende a 200.512 millones de pesetas, con lo que el déficit inicial representa el 16,28 por 100 del total de gastos autorizados, cubierto mediante la pertinente autorización para concertar empréstitos por importe de 39.000 millones.

Contrastado con el ejercicio de 1992, el Presupuesto para 1993 supone un aumento del 0,68 por 100 en los gastos autorizados y un incremento del 21,91 por 100 en la cuantía del endeudamiento autorizado (16); desde la perspectiva de los ingresos no crediticios, éstos experimentaron una disminución del 2,61 por 100 en las previsiones normativas entre ambos ejercicios (17).

En la previsión de ingresos presupuestarios para 1993, conviene destacar los siguientes aspectos:

a) Los ingresos por tributos y precios públicos ascienden

a 166.352 millones de pesetas (69,45 por 100 del total de ingresos públicos para 1993, frente al 66,47 por 100 que representaba este subsector de los ingresos públicos en el Presupuesto para 1992). El resto de ingresos previstos se completa con los procedentes de la deuda pública, 16,28 por 100; transferencias corrientes, 7,13 por 100 (18); activos financieros, 3,81 por 100 (19); ingresos patrimoniales, 1,72 por 100 (20), y otros (enajenación de inversiones reales y transferencias de capital, que suponen el 1,61 por 100 del total de ingresos).

b) Los impuestos directos representan el 53,13 por 100 del total de ingresos impositivos, frente al 46,87 por 100 de los impuestos indirectos, lo cual representa una pérdida de peso relativa de los primeros respecto de la *ratio* de 1992 (21).

c) En el ámbito de la imposición directa, la recaudación por IRPF prevista supone el 75,33 por 100, seguida por el Impuesto sobre Sociedades, 21,32 por 100; el Impuesto sobre el Patrimonio, 2,71 por 100, y el Impuesto sobre Sucesiones, 0,64 por 100 (22).

d) La recaudación por impuestos directos experimenta en 1993 una previsión de crecimiento del 1,16 por 100 respecto de 1992, pero no existe una sincronía entre los distintos tributos; así, la mayor tasa de crecimiento corresponde al Impuesto sobre el Patrimonio (9,52 por 100), seguido del Impuesto sobre Sociedades (9,04 por 100) y el Impuesto sobre Sucesiones (2,86 por 100). Por el contrario, el IRPF experimenta un descenso en la previsión recaudatoria del 1,14 por 100 (23).

e) En el ámbito de la imposición indirecta, la recaudación

por IVA representa el 82,51 por 100 (24), seguida por los impuestos especiales, 10,01 por 100; el ITP, 3,74 por 100, y el IAJD, 3,74 por 100 (25).

f) La recaudación por impuestos indirectos experimenta una previsión de crecimiento del 10,31 por 100 respecto de 1992, pero con profundas diferencias entre los distintos impuestos; así, la mayor tasa de crecimiento corresponde a los impuestos especiales (167,86 por 100), seguidos del IVA (7,67 por 100), mientras que el IAJD y el ITP experimentan tasas de previsión de crecimiento negativas, -31,71 y -22,22 por 100, respectivamente (26).

Entrando en el examen de los gastos autorizados para 1993, podemos destacar, en los Presupuestos Generales de Navarra, los siguientes aspectos:

a) Dentro de la clasificación económica (27), los créditos para gastos corrientes suponen el 73,13 por 100 del total, mientras que los créditos para gastos de capital representan el 26,87 por 100 (28).

b) Dentro de los créditos para gastos corrientes, los gastos de personal representan el 37,89 por 100, los gastos en bienes corrientes y servicios el 11,63 por 100, los gastos financieros el 2,61 por 100 y las transferencias corrientes el 47,87 por 100 (29); en el total de los gastos públicos autorizados por la Ley de Presupuestos, el peso relativo de cada uno de los gastos corrientes es el siguiente: gastos de personal, 27,71 por 100; gastos en bienes corrientes y servicios, 8,50 por 100; gastos financieros, 1,91 por 100, y transferencias corrientes, 35,01 por 100 (30).

c) Dentro de los créditos para gastos de capital, las inver-

siones reales representan el 56,24 por 100, las transferencias de capital el 36,59 por 100, los activos financieros el 6,83 por 100 y los pasivos financieros el 0,34 por 100 (31); en el total de los gastos públicos autorizados por la Ley de Presupuestos para 1993, el peso relativo de cada uno de los gastos de capital es el siguiente: inversiones reales, 15,11 por 100; transferencias de capital, 9,83 por 100; activos financieros, 1,84 por 100, y pasivos financieros, 0,09 por 100 (32).

d) Comparando los gastos corrientes para 1993 con sus homólogos en 1992, el incremento global ha sido del 5,73 por 100, que, sin embargo, se ha distribuido de forma irregular, puesto que si bien en todos los capítulos ha habido un crecimiento del gasto, cabe destacar el habido en los gastos financieros (+264,57 por 100), como consecuencia del pago de los intereses de la deuda pública, aspecto éste del que nos ocuparemos más adelante; el resto de los capítulos ha tenido un crecimiento más moderado, y así los gastos de personal han tenido un incremento del 4,07 por 100, los gastos en bienes corrientes y servicios del 2,35 por 100, y las transferencias corrientes del 3,85 por 100 (33).

e) Comparando los gastos de capital para 1993 con sus homólogos en 1992, se observa una disminución del 10,88 por 100, que, a diferencia de lo que ocurre en los gastos corrientes, se ha distribuido de una forma bastante pareja entre los principales capítulos: así, las inversiones reales han caído un 10,52 por 100, las transferencias de capital han disminuido en un 12,08 por 100 y los activos financieros en un 8,17 por 100; únicamente los pasivos financieros han tenido un incremento del 14,70 por 100.

f) Dentro de la clasificación funcional, que diferencia los gastos según la naturaleza de las actividades a desarrollar, los principales créditos para gastos se destinan a la sanidad (21,86 por 100 del total de gastos), seguida de la educación (16,49 por 100), las aportaciones al Estado en concepto de cupo (12,48 por 100), y las infraestructuras básicas y transportes e infraestructuras de sectores productivos (12,21 por 100); además de estas actividades básicas, que representan el 63 por 100 del total del Presupuesto, encontramos otras, tales como la seguridad y protección social (7,44 por 100), la administración general (2,82 por 100), la industria (2,38 por 100), la deuda pública (1,94 por 100) y la agricultura y ganadería (1,54 por 100) (34).

g) Por último, y aunque tenga un menor interés, conviene hacer referencia a la clasificación orgánica, donde destacan cuatro departamentos, que absorben las dos terceras partes de los gastos públicos: Salud, 21,89 por 100; Educación y Cultura, 18,32 por 100; Economía y Hacienda, 15,59 por 100, y Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, 9,76 por 100 (35).

Para concluir, sólo nos resta hacer una mención a las previsiones de ejecución de los Presupuestos para 1993, a título meramente informativo, y sin que ello suponga alteración de las comparaciones que, sobre previsiones normativas, hemos realizado en las líneas precedentes y en los cuadros que se contienen en el *Anexo*. La utilidad de las previsiones sobre cierre provisional del ejercicio de 1993 estriba en que sirvieron para la discusión y aprobación del Presupuesto para 1994, en la medida en que fueron remitidas por el

Gobierno de Navarra juntamente con el proyecto de ingresos y gastos para el presente año (36). Hechas estas advertencias, que juzgamos necesarias para no inducir a error a nuestros lectores, pasamos a exponer los aspectos más destacados de las citadas previsiones:

a) La previsión de ejecución de gasto del Presupuesto de 1993 se sitúa en el 94,9 por 100, calculado sobre el presupuesto inicial más los suplementos y las ampliaciones de crédito (que no han sido tenidos en cuenta en nuestro trabajo); sobre créditos presupuestarios iniciales, el porcentaje de ejecución se situaría en el 95,68 por 100 (229.173 millones de pesetas).

b) Dentro de los capítulos económicos con menor grado de ejecución, destacarían las transferencias corrientes (87,93 por 100 sobre presupuesto inicial), los activos financieros (94,30 por 100) y las transferencias de capital (95,96 por 100); el Presupuesto se ejecutaría, según la previsión del Gobierno de Navarra, al 100 por 100 en los gastos de personal, gastos financieros e inversiones reales.

c) El cumplimiento de las previsiones de ingresos se sitúa en el 95,49 por 100 del presupuesto inicial, más las cantidades incorporadas (que no han sido tenidas en cuenta en nuestro trabajo); sobre previsiones de ingresos iniciales, el porcentaje de ejecución previsto se situaría en el 96,28 por 100 (230.610,8 millones de pesetas); ello supondría un superávit en la liquidación de 1.445,8 millones de pesetas, calculado sobre la base de la inclusión de los ingresos por la emisión de deuda pública (37).

d) Las desviaciones negativas más importantes se han pro-

ducido en los ingresos impositivos y, dentro de ellos, en los impuestos indirectos (88,72 por 100 de cumplimiento), mientras que en los impuestos directos la previsión es del 98,17 por 100 (38). Estas desviaciones negativas se han visto compensadas, parcialmente, por otros ingresos (tasas, transferencias corrientes, activos financieros e ingresos patrimoniales), que, sin embargo, aportarían un exceso de recaudación de, aproximadamente, 3.000 millones de pesetas, compensado por la reducción paralela en la deuda emitida durante 1993.

Puesto que los restantes capítulos positivos se compensan con el menor recurso al crédito público, cabe estimar que las desviaciones negativas en la previsión de ingresos impositivos prácticamente equivalen a la disminución en términos netos del total de ingresos previstos.

2. El endeudamiento de la Comunidad Foral de Navarra

Tradicionalmente, la Comunidad Foral de Navarra ha gozado de una Hacienda equilibrada, lo que se traducía no sólo en la inexistencia de déficit presupuestarios, sino en la aparición de superávit de una cierta importancia tanto cuantitativa (39) como cualitativa (40), que se incorporaban, como activos financieros, a los presupuestos de los ejercicios sucesivos.

Hasta 1992, Navarra era una comunidad sin endeudamiento apreciable (41), aunque desde 1989 las leyes de presupuestos sucesivas contenían autorizaciones para la emisión de deuda pública, que nunca llegaron a ser utilizadas por el gobierno (42); el endeudamiento efectivo, y no

meramente autorizado, hace su aparición en la Hacienda navarra en 1992, cuando (vid. Ley Foral 9/1992, de 23 de junio, de Presupuestos Generales para 1992) se autoriza un endeudamiento de 31.991 millones de pesetas (43): en dicho ejercicio, el gasto autorizado se incrementó en un 11,91 por 100 (hasta totalizar 237.883 millones de pesetas).

El Presupuesto para 1993 (con un incremento del gasto público en un 0,68 por 100 respecto de 1992) contiene la pertinente autorización al Gobierno de Navarra para emitir deuda pública por importe de 39.000 millones de pesetas (incremento del 21,91 por 100 respecto de la deuda autorizada para 1992, y del 30 por 100 respecto de la deuda emitida) y para renovar la deuda emitida en 1992 (44).

Recientemente, la Ley Foral 13/1993, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1994, ha autorizado al Gobierno de Navarra la concertación de préstamos o la emisión de deuda pública hasta 37.000 millones de pesetas, no conteniendo, lógicamente, autorización alguna para renovar la deuda viva, puesto que el alargamiento de los plazos de amortización hace innecesaria tal medida en el presente año. El recurso a la emisión de deuda pública ha tenido un efecto lógico en el incremento de los gastos financieros de la Comunidad, atenuado, no obstante, por la reducción de los tipos de interés de las últimas emisiones (45); en este sentido, los intereses del endeudamiento pasan de 814,72 millones en el Presupuesto de 1992 a 3.898,46 millones en el Presupuesto de 1993, lo que supone pasar del 0,46 por 100 de los ingresos ordinarios (1992) al 2,08 por 100 (1993); para 1994, la previsión de gastos por

intereses del endeudamiento asciende a 5.143,27 millones de pesetas (2,65 por 100 del total de ingresos ordinarios previstos).

Cumpliendo las previsiones del artículo 14 de la LOFCA, el producto de la emisión de la Deuda de Navarra se ha destinado a la realización de gastos de inversión, pero la evolución seguida en los últimos tres años, incluyendo 1994, ofrece dos datos básicos para la reflexión: en primer lugar, los gastos de inversión experimentan en los Presupuestos de Navarra un descenso apreciable, al pasar de 67.238,82 millones en 1992 a 59.746,44 en 1993, y a 58.191,22 en 1994, de forma que la variación negativa 1993-1992 es del 11,14 por 100 y la correspondiente al bienio 1994-1993 es del 2,60 por 100; la contemplación del trienio 1992-1994 en su conjunto nos ofrece un descenso del 13,46 por 100. En segundo lugar, la parte de gastos de inversión financiada con el producto de la deuda pública experimenta un crecimiento, al pasar desde el 44,62 por 100 en 1992 al 60,25 por 100 en 1993 (46).

Ello significa que los ingresos corrientes son progresivamente insuficientes para la financiación de las inversiones realizadas por Navarra o, expresado en otros términos, que hay que destinar un mayor porcentaje de ingresos ordinarios para la financiación de los gastos corrientes. Por otro lado, si tenemos en cuenta el progresivo aumento del peso relativo de los ingresos impositivos en el total de los ingresos públicos, pero el débil crecimiento de aquéllos en términos absolutos (+3,72 por 100 en las previsiones del trienio 1992-94), el resultado no puede ser otro sino el de una creciente apelación al crédito público, levemente corregida en 1994 como consecuencia del decre-

cimiento del gasto público, con especial incidencia en los gastos de inversión.

No resulta fácil señalar, en concreto, las causas del endeudamiento de la Comunidad Foral de Navarra, aunque podrían deducirse de las consideraciones que, hasta ahora, hemos realizado; en un intento de síntesis, y compartiendo las ideas de la Hacienda foral en el sentido de que existe «una posición de desequilibrio presupuestario a medio plazo» (47), tales causas serían:

a) Una relativa imprevisión sobre los efectos de una crisis económica que comienza a manifestar sus primeros síntomas en el verano de 1992, y que, sin embargo, no se vio acompañada de una respuesta presupuestaria adecuada (48); en este sentido, la política presupuestaria de los dos ejercicios posteriores —1993 y 1994— es heredera, no causante, de los desequilibrios producidos, fundamentalmente, en 1992, pero gestables en potencia desde los ejercicios precedentes y, especialmente, desde 1991 (49). En este sentido, la relativa imprevisión, desde un punto de vista objetivo, resulta evidente cuando se pasa (1991) de un endeudamiento inexistente y con superávit en los ejercicios anteriores a (1992) la emisión de 30.000 millones de pesetas, sobre un presupuesto total de 237.883 millones de pesetas; no obstante, desde un punto de vista subjetivo o de consideraciones político-presupuestarias, y teniendo en cuenta la ausencia de apelación al endeudamiento, no debería sorprender —e incluso tendría argumentos de defensa que podríamos compartir— la opción seguida en 1992.

b) Un estancamiento en la recaudación impositiva, con mayor

incidencia en la imposición directa, consecuencia primaria no sólo de los efectos de la crisis económica, sino también de una política tributaria que no ha conseguido mantener unos niveles de crecimiento de la recaudación suficientes para financiar el gasto público (50). La combinación del estancamiento recaudatorio con el mayor peso de los ingresos impositivos en el total del Presupuesto lleva, indirectamente, aparejado el crecimiento y/o mantenimiento del déficit público, si no se adoptan medidas correctoras desde la vertiente del gasto público.

c) La nueva metodología adoptada por el vigente Convenio Económico de 1990 determinó una elevación sustancial del cupo a satisfacer al Estado en comparación con las aportaciones realizadas bajo la vigencia del anterior convenio. Ciertamente, las aportaciones anuales al Estado en concepto de cupo han experimentado desde 1991 una disminución, muy acusada en 1994, que, sin embargo, obedece a una multiplicidad de causas (asunción de nuevas competencias, traspaso de servicios estatales, evolución del gasto público, mejora de la gestión tributaria, etcétera) cuyo examen sería en exceso prolijo, pero que conviene advertir a fin de no distorsionar las consecuencias inmediatas de la pura comparación de datos económicos (51).

d) El mantenimiento, hasta los Presupuestos de 1994, de niveles de crecimiento del gasto público —y, sobre todo, del gasto corriente— incompatibles con la situación de la Hacienda foral. La situación es especialmente observable en el caso de los gastos de personal —y aquí tampoco se salva el Presupuesto del año en curso (52)—, cuyo crecimiento

en el trienio 1992-1994 es del 8,32 por 100, que no es sino expresión de una política de gestión del personal al servicio de la Administración foral que debería ser objeto de revisión, especialmente en lo que se refiere a los aspectos retributivos.

La situación no es, sin embargo, en los momentos actuales, preocupante, en la medida en que el peso del servicio de la deuda dentro del Presupuesto de Navarra es todavía reducido (53) y, además, no es ni mucho menos alarmante en término de la *ratio* deuda/PIB (54); por otro lado, la preocupación se disipa en cuanto aún hay margen para adoptar una política tributaria que allegue mayores recursos a las arcas de la Hacienda foral (55), y en cuanto los recursos ordinarios aún permiten la financiación de inversiones reales nuevas; por otro lado, conviene tener presente, a fin de emitir juicios equilibrados, que el nivel de servicios públicos prestado por Navarra es superior al de la mayoría de las comunidades autónomas (56), que determinados programas de inversiones plurianuales concluirán a medio plazo y que otros pueden ser ralentizados atendiendo a la actual coyuntura económica y a la situación de la Hacienda foral (57).

Los objetivos de equilibrio presupuestario se sitúan, en opinión de representantes cualificados de la Consejería de Economía y Hacienda, en el horizonte de 1998 (58), pero para que estos deseos se cumplan sería preciso, a nuestro juicio, adoptar una política presupuestaria más coherente, donde hubiera la debida correlación entre las medidas tributarias con incidencia recaudatoria negativa y la coetánea reducción del gasto público, puesto que el divorcio entre la política

de ingresos tributarios y la de gastos públicos sólo puede llevar a un progresivo crecimiento del déficit. Evidentemente, y no hay recetas mágicas, o se incrementan los ingresos o se reducen los gastos y, dentro de éstos, y dado que los gastos comprometidos y las inversiones plurianuales representan una parte sustancial del Presupuesto, sólo cabe renunciar, de forma primaria, a nuevas inversiones, o bien situar éstas en niveles soportables por los ingresos ordinarios de la Hacienda foral.

NOTAS

(1) Téngase en cuenta la reciente modificación operada por la Ley 12/1993, de 13 de diciembre, que adapta el Convenio a las nuevas leyes del IVA y de los impuestos especiales.

(2) Aun cuando pueda sostenerse que, en conjunto, determina una presión fiscal, en este sector de la imposición directa, inferior a la deducida de la ley estatal. Para un estudio más profundo de las características y efectos de la Ley foral del IRPF, me remito a mi estudio «Algunas consideraciones sobre la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 13, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1993, páginas 13-35.

(3) En la medida en que la disposición adicional 13.ª redujo el tipo de gravamen desde el 0,50 al 0,10 por 100, lo que motivó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el gobierno del Estado, del que ulteriormente desistió.

(4) Conviene llamar la atención sobre el proceso de armonización fiscal a escala comunitaria, en cuanto reduce las competencias sustantivas que, en materia tributaria, asisten a Navarra; en la medida en que se avance en dicho proceso, y en la medida en que se extienda a otros impuestos distintos de los citados —concretamente, los impuestos directos y, dentro de ellos, el Impuesto sobre Sociedades, donde ya se han producido avances—, se irá restringiendo la potestad navarra para establecer y mantener un sistema tributario con diferencias respecto del estatal. El margen de actuación de la Hacienda foral estará, en el futuro, condicionado por la pertenencia española a la CE, y no por las relaciones internas con el Estado.

(5) Conforme al artículo 19 de la Ley Foral 12/1993, existe una bonificación del 95 por 100 en la cuota del IS para las empresas constituidas entre el 22 de noviembre de 1993 y el 31 de diciembre de 1994, siempre que cumplan determinados requisitos; el gobierno del Estado y los gobiernos de Aragón y La Rioja han anunciado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley.

(6) De acuerdo con los datos (1991) disponibles, el nivel relativo de Navarra sería del 113,2 (España: 100), ocupando el cuarto puesto entre las comunidades autónomas, únicamente su-

perada por Madrid, Cataluña y Baleares (*vid. Renta nacional de España*, 18.ª edición, BBV, Bilbao).

(7) Según la EPA, la tasa de paro en Navarra era del 14,04 por 100, frente al 23,90 por 100 existente, como media, en España.

(8) Dentro de los organismos autónomos de carácter administrativo, ocupa un lugar destacado, por el volumen de recursos y de gastos, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, creado por Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud.

Otros organismos autónomos de carácter administrativo son el Instituto Navarro de Administración Pública, el Instituto Navarro de Bienestar Social, el Instituto Navarro de Deporte y Juventud, la Estación de Viticultura y Enología (EVENA), el Instituto Navarro de Salud Laboral, etcétera.

(9) Estos entes han de ser creados mediante ley foral y han de ser calificados, expresamente, como tales por la ley de creación. Aparecen regidos por su ley específica y por las normas generales del ordenamiento mercantil, civil o laboral, salvo en aquellas materias que aparezcan expresamente contempladas en la LFHPN (cfr. art. 4); tras la aprobación de la LFHPN, no existe ningún ente público en el que concurren estas notas.

(10) Estas sociedades públicas están obligadas a remitir un programa de actuación, inversiones y financiación, de cara a su inclusión en el anteproyecto de Presupuestos de la Comunidad Foral (cfr. arts. 66 y 67 de la LFHPN).

Las sociedades de capital público de Navarra son las siguientes: ITG Agrícola, S. A.; ITG del Porcino, S. A.; ITG del Vacuno, S. A.; Selección Ganadera Navarra, S. A.; Viveros y Repoblaciones de Navarra, S. A.; Riegos de Navarra, Sociedad Anónima; Gestión de Deudas, S. A.; Trabajos Catastrales, S. A.; Navarra de Financiación y Control, S. A.; Compel, S. A.; Sodeña, S. A.; Viviendas de Navarra, S. A.; Navarra de Servicios, S. A.; Planetario de Pamplona, Sociedad Anónima; Centros Tecnológicos de Navarra, S. A.; Navarra 92, S. A.; Cein, S. A.; Servicios de Información Geográfica, S. A.; Navarra de Infraestructuras Locales, S. A.; Magnesitas Navarras, S. A.; Autopistas de Navarra, Sociedad Anónima; Gráficas Estella, S. A., y Sarriguren, S. A. (Fuente: *Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra para 1994, Anexo II*, Comunidad Foral de Navarra).

(11) A diferencia de lo que ocurre con los Presupuestos del Estado, en el caso de Navarra, la Ley Foral no distingue entre presupuestos de la Administración de la Comunidad y presupuestos de los organismos autónomos. En consecuencia, todas las cifras que manejaremos se refieren al Presupuesto consolidado, ante la imposibilidad, con los datos suministrados por la Ley Foral de Presupuestos, de diferenciar los gastos e ingresos de cada uno de los entes en que se estructura el sector público navarro.

En este sentido, la Ley de Presupuestos no diferencia, claramente, entre los ingresos y gastos del organismo autónomo y los ingresos y gastos del Departamento al que se adscribe el organismo (*vid., ad exemplum*, la inserción presupuestaria del organismo autónomo Servicio Navarro de Salud en el Departamento de Salud).

(12) En este punto, no creemos aplicable la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 18 de abril de 1994 al supuesto que nos ocupa y, en consecuencia, nos ratificamos en la opinión señalada en el texto.

(13) Sorprende, en este punto, que el gobierno sea más respetuoso con las exigencias constitucionales que el propio Parlamento, a quien vincula, *prima facie*, la previsión del artículo 134.2 de la CE; se trata, en todo caso, de una anomalía presupuestaria fácilmente subsanable, que evitaría que el investigador tuviera que ir rastreando datos para realizar sus trabajos, en vez de recurrir al *Boletín Oficial*.

(14) Así, los gastos fiscales en impuestos directos suponen el 23,8 por 100 del total de ingresos previstos, frente al 18,1 por 100 en el caso de los impuestos indirectos. Dentro de estos últimos, el mayor porcentaje corresponde al ITPAJD (13,5 por 100), seguido del IVA (11,9 por 100) y de los impuestos especiales (5,6 por 100).

En el caso de los impuestos directos, el mayor porcentaje corresponde al IS (44,3 por 100), seguido del IRPF (20,1 por 100); sorprendentemente, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones no tienen gastos fiscales.

La estimación de gastos fiscales para 1994 —no recogida en la Ley Foral de Presupuestos— se contiene en *Memoria de los Presupuestos Generales de Navarra 1994*. Gobierno de Navarra, Pamplona, 1994, págs. 13-18.

(15) Esta situación no se ha producido en 1994, puesto que la Ley Foral de Presupuestos ha sido aprobada el día 30 de diciembre de 1993.

(16) A la hora de interpretar estos datos, conviene tener presente que la comparación se efectúa entre las leyes de Presupuestos de 1992 y 1993 y, en consecuencia, no hemos tenido en cuenta los posibles suplementos de créditos habidos en ambos ejercicios presupuestarios.

(17) Para 1994, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Foral 13/1993, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1994, los gastos autorizados ascienden a 230.883 millones de pesetas (-3,60 por 100 respecto de 1993), en tanto que la emisión de deuda pública autorizada por la ley presupuestaria asciende a 37.000 millones de pesetas (-5,13 por 100 respecto a 1993).

(18) De ellas, el 99,37 por 100 corresponde a transferencias de la seguridad social, que representan 14.300 millones de pesetas; es decir, el 5,97 por 100 del total de ingresos previstos. Sobre la evolución de las transferencias de la seguridad social, *vid.* cuadro n.º 5 del Anexo.

(19) Dentro de los activos financieros, el 65,48 por 100 del total del capítulo corresponde a superávit de ejercicios anteriores (en concreto, 5.972 millones de pesetas), que, lógicamente, desaparecen en la previsión de ingresos del Presupuesto para 1994.

(20) Dentro de los ingresos patrimoniales, los intereses de cuentas corrientes suponen el 80,91 por 100 del total del capítulo (3.333 millones de pesetas); teniendo en cuenta la evolución de los tipos de interés y las disminuciones de las puntas de tesorería, es lógica la caída de la previsión por este concepto en el Presupuesto para 1994 (2.000 millones de pesetas, es decir, un 40 por 100 menos).

(21) De acuerdo con la Ley de Presupuestos para 1992, los impuestos directos representaban el 55,28 por 100, frente al 44,72 por 100 de los impuestos indirectos.

Para 1994 (*cf.* Ley Foral 13/1993, de 30 de diciembre), los impuestos directos suponen el 53,74 por 100 del total de los ingresos impositivos, frente al 46,26 por 100 de los impuestos indirectos.

(22) En 1992, y dentro de la recaudación por imposición directa, el IRPF representaba el 77,09 por 100, el Impuesto sobre Sociedades

el 19,78 por 100, el Impuesto sobre el Patrimonio el 2,50 por 100 y el Impuesto sobre Sucesiones el 0,63 por 100. Sobre la evolución de la previsión recaudatoria en las leyes forales de presupuestos de Navarra, *vid.* cuadro n.º 3 del Anexo.

(23) Téngase en cuenta la influencia que en estos datos puede tener la nueva Ley Foral de IRPF, de 14 de mayo de 1992.

(24) Se incluyen los ajustes por IVA previstos en la Ley del Convenio Económico.

(25) En 1992, la distribución de la previsión recaudatoria, dentro del subsector de la imposición indirecta, fue la siguiente: IVA (84,54 por 100), Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (6,04 por 100), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (5,30 por 100) e impuestos especiales (4,12 por 100).

La comparación entre ambos ejercicios presupuestarios debe, sin embargo, tener en cuenta dos datos fundamentales: por un lado, la aprobación de la nueva Ley de Impuestos Especiales (Ley 20/1992, de 30 de diciembre) que, al igual que su homónima estatal, determinó una sustancial elevación de tipos impositivos, así como la aparición de nuevas figuras tributarias, de acuerdo con la armonización llevada a cabo en el seno de la CE, y, por otro, la Ley 6/1992, de 14 de mayo, del IRPF, que, como dijimos en su momento, redujo el tipo impositivo del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados desde el 0,50 al 0,10 por 100.

(26) *Id.* cuadro n.º 3 del Anexo.

(27) Las distintas clasificaciones de los gastos obedecen a los criterios consignados en el artículo 53 de la Ley General Presupuestaria.

(28) De acuerdo con la Ley de Presupuestos para 1992, la relación era un 69,64 por 100 para gastos corrientes y un 30,36 por 100 para los gastos de capital. Sobre la evolución en el trienio 1992-1994, *vid.* cuadro n.º 4 del Anexo.

(29) De acuerdo con la Ley de Presupuestos para 1992, el peso, dentro de los gastos corrientes, de cada uno de los distintos capítulos era el siguiente: gastos de personal (38,50 por 100), gastos en bienes corrientes y servicios (12,01 por 100), gastos financieros (0,75 por 100) y transferencias corrientes (48,74 por 100).

(30) En 1992, la distribución era la siguiente: gastos de personal (26,81 por 100), gastos en bienes corrientes y servicios (8,36 por 100), gastos financieros (0,53 por 100) y transferencias

corrientes (33,94 por 100). Para comparar el trienio 1992-1994, *vid.* cuadro n.º 2 del Anexo.

(31) En 1992, el peso relativo de cada uno de los capítulos integrantes de los gastos de capital fue el siguiente: inversiones reales (56,01 por 100), transferencias de capital (37,10 por 100), activos financieros (6,63 por 100) y pasivos financieros (0,26 por 100).

(32) De acuerdo con la Ley de Presupuestos para 1992, el porcentaje sobre el gasto total de cada uno de los capítulos integrantes de los gastos de capital era el siguiente: inversiones reales (17,01 por 100), transferencias de capital (11,26 por 100), activos financieros (2,01 por 100) y pasivos financieros (0,08 por 100). Para la evolución en el trienio 1992-1994, *vid.* cuadro número 2 del Anexo.

(33) Para comparar la evolución de los gastos corrientes en el período 1992-1994, *vid.* cuadro n.º 1 del Anexo.

(34) En 1992, las principales actividades fueron las siguientes: sanidad (20,02 por 100), educación (16,35 por 100), aportación al Estado en concepto de cupo (12,77 por 100), infraestructuras básicas y transportes e infraestructuras de sectores productivos (13,71 por 100); además de estas actividades que, al igual que en 1993, suponen prácticamente el 63 por 100 del Presupuesto, encontramos otras tales como seguridad y protección social (7,36 por 100), administración general (3,48 por 100), industria (1,64 por 100), agricultura y ganadería (1,42 por 100), y deuda pública (0,54 por 100).

(35) El resto de los departamentos y órganos de gasto son los siguientes: Bienestar Social, Deporte y Vivienda (9,04 por 100), Administración Local (8,92 por 100), Presidencia (5,34 por 100), Agricultura, Ganadería y Montes (5,08 por 100), Industria, Comercio, Turismo y Trabajo (4,97 por 100), Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (0,77 por 100), y Parlamento de Navarra (0,30 por 100).

(36) Los datos se han extraído del documento *Estado de ejecución de los Presupuestos Generales de Navarra para 1993*, Gobierno de Navarra, 1993, págs. 105-109.

(37) Teniendo en cuenta que, como veremos, en 1993, los ingresos por tal concepto ascendieron a 36.000 millones de pesetas, el déficit previsto se situaría en 34.562,2 millones de pesetas; es decir, el 15,08 por 100 de la proyección de gastos liquidados.

(38) Aun cuando en el documento manejado no existe subdivisión de la previsión por impuestos, sino que ofrece datos de ejecución al tercer trimestre de 1993, las principales desviaciones recaerían sobre el IVA (excluido el ajuste previsto en el Convenio) y sobre el Impuesto sobre Sociedades y, en menor medida, sobre los impuestos especiales, lo cual cuadraría con las previsiones contenidas en el Presupuesto para 1994 (*vid.* cuadro n.º 3).

(39) El ejercicio de 1990 se liquidó con un superávit de 33.243 millones de pesetas, según el informe del Tribunal de Cuentas sobre los ingresos y gastos del Estado en 1990.

(40) En la medida en que representaban un porcentaje importante respecto del total de gastos autorizados; incluso sería constitucionalmente discutible, dado el tenor del artículo 31.1 de la CE, que los entes dotados de poder tributario puedan no destinar la totalidad del producto de los tributos al sostenimiento del gasto público, sobre todo si la situación se repite durante varios ejercicios presupuestarios. Dado que la discusión nos llevaría muy lejos, y dado el objetivo estricto del presente trabajo, dejamos meramente apuntada la posible duda suscitada.

(41) Dejamos de lado los préstamos recibidos del Banco de Crédito Local y del Banco Hipotecario, en cuantías irrelevantes, y una emisión viva de la antigua Diputación Foral.

(42) En efecto, en la Ley Foral 1/1990, de 26 de febrero, de Presupuestos para 1990, se contenía autorización para emitir deuda por importe de 14.000 millones de pesetas; de igual manera, la Ley Foral 5/1991, de 26 de febrero, de Presupuestos para 1991, contenía autorización para idéntico fin por importe de 8.000 millones de pesetas, que tampoco llegó a ser utilizada por el Gobierno de Navarra.

Puesto que nuestro estudio versa sobre el endeudamiento ligado a la financiación del déficit público, omitimos toda referencia a la deuda pública especial autorizada por la Ley Foral 18/1991, de 19 de septiembre, cuyo objetivo fundamental era, al igual que en el Estado, la regularización de determinadas situaciones tributarias.

(43) No obstante, no se llegó a agotar la autorización recibida, puesto que mediante Decreto Foral 369/1992, de 9 de noviembre, se dispuso la emisión de 30.000 millones de pesetas, con amortización anual y pago de intereses

anual al vencimiento; el tipo de interés fue del 13,75 por 100 (*cf.* Decreto Foral 386/1992, de 19 de diciembre, y Orden Foral 913/1992, de igual fecha). Ello determinó que en el Presupuesto para 1993 se consignasen 3.898.464.000 pesetas al servicio de los intereses del endeudamiento (ignoramos la discordancia entre intereses reales y cantidad consignada en el Presupuesto).

(44) Mediante Decreto Foral 180/1993, de 7 de junio, se emitió Deuda de Navarra por importe de 30.000 millones de pesetas «con la finalidad de financiar los gastos de inversión previstos en los Presupuestos Generales de Navarra»; esta deuda es amortizable a tres años, con pago de interés anual al vencimiento, y fue emitida al 10,50 por 100 de interés (Decreto Foral 189/1993, de 14 de junio, y Orden Foral 524/1993, de la misma fecha). Dado que la deuda se emitió antes de aprobarse el Presupuesto para 1993, la autorización pertenecía al Presupuesto prorrogado de 1992.

Posteriormente, aprobada la Ley Foral de Presupuestos para 1993, mediante Decreto Foral 321/1993, de 25 de octubre, se dispuso la emisión de Deuda de Navarra por importe de 36.000 millones de pesetas «con la finalidad de financiar los gastos de inversión y proceder a la renovación de la Deuda de Navarra emitida en el año 1992»; esta deuda es amortizable a cinco años, con pago de intereses anual al vencimiento y se emitió al 8,30 por 100 de interés (Decreto Foral 336/1993, de 8 de noviembre, y Orden Foral 1011/1993, de la misma fecha).

(45) En concreto, entre 1992 y 1993 se ha producido un descenso de 5,45 puntos en el tipo de interés de las emisiones de deuda pública del gobierno de Navarra; considerando que la última emisión ascendió a 36.000 millones, ello representaría un menor gasto por intereses de 1.962 millones de pesetas.

(46) Los cálculos se han hecho sobre la deuda realmente emitida en cada ejercicio presupuestario, y no sobre la autorizada en la correspondiente Ley Foral de Presupuestos; en 1994, caso de que se emitiese la totalidad de la deuda autorizada, el porcentaje sería del 63,58 por 100.

(47) *Vid.* Programa 1.1.2 (Gestión presupuestaria y financiera) del Presupuesto para 1993 en *Presupuestos Generales de Navarra 1993*, Departamento de Economía y Hacienda, Pamplona, 1993, pág. 199.

(48) En los inicios de la recesión económica, Navarra aprobó un Presupuesto para 1992, en junio de ese año, con un incremento del gasto público en un 11,90 por 100 respecto del ejercicio de 1991, y con un salto brusco en el endeudamiento autorizado.

Aun cuando, en el bienio 1992-1994, el crecimiento del gasto global ha sido negativo (-2,94 por 100), se observa un crecimiento de los gastos de personal incompatible con la realidad deducible de la economía y de la Hacienda navarras, ya que aquéllos (que suponen cerca del 30 por 100 del total de gastos) se han incrementado, en idéntico período, en un 8,32 por 100. Evidentemente, ello ha tenido un efecto directo en la disminución de los gastos de inversión a la que aludíamos anteriormente.

(49) No sería, sin embargo, equitativo acusar al Presupuesto de 1992 de ser el responsable único del endeudamiento navarro; conviene no olvidar que la euforia del crecimiento económico —y su traducción en los ingresos públicos— contagió a la Hacienda foral en años precedentes, y así la variación de los gastos autorizados entre los años 1990 y 1991 experimentó un crecimiento del 70,76 por 100, al pasar de 124.475,58 millones a 212.574,31; el crecimiento 1991-1992 podría, en consecuencia, ser relativizado a partir de este dato.

(50) La recaudación impositiva prevista en las leyes de presupuestos del trienio 1992-1994 experimenta un crecimiento del 3,72 por 100, pero dentro de este porcentaje global cabe advertir tasas dispares en las tres figuras principales del sistema tributario; así, el Impuesto sobre Sociedades tiene una previsión de recaudación negativa (-7,06 por 100), el IVA crece por debajo de la media (+2,79 por 100) e igual ocurre con el IRPF (+2,40 por 100).

(51) La aportación ha caído desde 30.939 millones en 1991 a 18.728 millones en 1994 (-39,47 por 100), pero también ha habido una evolución positiva de las transferencias corrientes del Estado a Navarra; en este sentido, interesa más no la evolución del cupo en sí, sino la comparación anual del programa «Convenio con el Estado», que recoge los ingresos y gastos públicos derivados del Convenio (excepto los ajustes en la recaudación tributaria) de los Presupuestos Generales de Navarra. Esta comparación permite observar que las transferencias de la Tesorería de la Seguridad Social (que, en el citado programa, figura como ingreso para

la Comunidad foral) han pasado de 11.723,9 millones en 1991 a 15.922 en 1994 (+35,81 por 100), lo que determina que el programa presupuestario en cuestión presente un gasto neto para Navarra anualmente menor, al pasar de 19.216,01 millones en 1991 a 2.806 millones en 1994 (-85,40 por 100), aun cuando conviene reseñar que la mayor tasa de caída se producirá, precisamente, en 1994.

Conviene advertir, sin embargo, que la disminución de la aportación al Estado en 1994 «es debido, fundamentalmente, a la minoración de la previsión de ingresos fiscales del Estado en su Proyecto de Presupuestos para 1994 y a la aplicación de la denominada "Operación saneamiento del INSALUD"», como señala la *Memoria de los Presupuestos Generales de Navarra para 1994*, pág. 3. Sobre la evolución del cupo y de las transferencias de la seguridad social, *vid.* cuadro n.º 5 del Anexo.

(52) Los acuerdos que, en materia de personal, se firmaron en 1992 han tenido un efecto negativo en el crecimiento de los gastos de personal; en este sentido, el propio gobierno de Navarra reconoce que, para 1994, el 51,47 por 100 del total de incremento (recordemos que dicho incremento ha sido de un 4,08 por 100) se debe «a la aplicación, durante 1994, de la parte de los acuerdos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra que estaban pendientes de aplicación a dicha fecha». *Vid. Memoria de los Presupuestos Generales...*, *op. cit.*, página 20.

(53) Evidentemente, nos encontramos muy lejos, en Navarra, del gasto anual en deuda por habitante existente en el Estado (102.923 pesetas/habitante en 1993), según los datos ofrecidos por LÓPEZ LÓPEZ, M. T., y UTRILLA DE LA HOZ, A.: *Las políticas de gasto público en el proceso de convergencia: evaluación del periodo 1985-1993*, Fundación BBV, diciembre 1993, pág. 62.

(54) De acuerdo con la Consejería de Economía y Hacienda, el volumen de deuda pública de Navarra en 1993 ascendía a 72.934 millones de pesetas, «que representa el 8,4 por 100 sobre el PIB estimado para este ejercicio» (*vid. Situación y Perspectivas de la Economía y de la Hacienda de Navarra*, Comunidad Foral de Navarra, 1993, pág. 51).

Ello implicaría que, si se emitiera la totalidad de la deuda autorizada para 1994, la Deuda de Navarra ascendería, al concluir este ejercicio,

a 109.934 millones de pesetas, lo que representaría, aproximadamente, el 12,60 por 100 del PIB (suponiendo un crecimiento del PIB del 0,5 por 100).

(55) Aunque aquí latiría un conflicto entre la elevación de ingresos —vía incremento de la presión fiscal en la imposición directa, a través de la supresión de beneficios fiscales ligados a la inversión empresarial— y el mantenimiento de una política que, como la actual, busca la atracción de inversiones.

(56) Ello, unido al hecho de la existencia de diferencias competenciales respecto de las restantes comunidades autónomas y a la especificidad navarra derivada de su competencia tributaria, hace estéril cualquier intento de comparar la situación de la Hacienda foral con la Hacienda de otras comunidades autónomas, como tampoco es posible explicar el endeudamiento de Navarra desde la dicotomía entre acumulación de deuda generada por la Comunidad o traspasada por el Estado, de acuerdo con el sugerente y útil estudio —salvo para el País Vasco y Navarra— realizado por MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J.: *El endeudamiento autonómico: teoría y evidencia empírica*, Fundación BBV, julio 1993.

(57) Según datos de la Consejería de Economía y Hacienda, las inversiones reales que deben tener continuidad en ejercicios posteriores supondrían 25.921,3 millones para 1995; 25.725,5 millones para 1996, y 35.902 millones para años sucesivos; lo cual, unido al peso de los gastos corrientes comprometidos, reduce el margen de actuación de la Hacienda foral, al tiempo que permite augurar unas necesidades de financiación que se situarían en la horquilla de los 30-35.000 millones de pesetas anuales. Los datos de inversiones con continuidad pueden encontrarse en *Memoria de los Presupuestos Generales...*, *op. cit.*, páginas 169-174.

(58) En este sentido, en la documentación anexa al Proyecto de Presupuestos para 1994, el gobierno de Navarra afirma que «la actual situación económica ha llevado a la Hacienda de Navarra a modificar el escenario presupuestario previsto hasta el año 1996, en el sentido de mantener la inversión pública hasta el límite máximo aceptable de endeudamiento y retrasar en dos ejercicios el cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario» (*Situación y perspectivas...*, *op. cit.*, pág. 51).

ANEXO

CUADRO N.º 1

CAPITULOS ECONOMICOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA
(En miles de pesetas)

	1992	1993	Porcentaje variación (*)	1994	Porcentaje variación (*)
Gastos personal	63.775.288	66.370.001	(4,07)	69.079.179	(4,08)
Bienes corrientes	19.895.465	20.362.973	(2,35)	20.016.878	(-1,70)
Gastos financieros	1.252.583	4.566.558	(264,57)	5.813.858	(27,31)
Transferencias corrientes	80.741.979	83.850.788	(3,85)	72.849.123	(-13,12)
Inversiones reales	40.452.087	36.195.451	(-10,52)	31.902.493	(-11,86)
Transferencias de capital	26.786.742	23.550.989	(-12,08)	26.288.728	(11,62)
Activos financieros	4.790.400	4.399.130	(-8,17)	4.701.751	(6,88)
Pasivos financieros	188.463	216.169	(14,70)	231.002	(6,86)
TOTALES	237.883.007	239.512.059	(0,68)	230.883.012	(-3,60)

(*) Las variaciones entre paréntesis son por referencia al año anterior.

CUADRO N.º 2

PORCENTAJE DE LOS GASTOS (CLASIFICACION ECONOMICA)
EN EL TOTAL DEL PRESUPUESTO

	1992	1993	1994
Gastos de personal	26,81	27,71	29,92
Bienes corrientes	8,36	8,50	8,67
Gastos financieros	0,53	1,91	2,52
Transferencias corrientes	33,94	35,01	31,55
Inversiones reales	17,01	15,11	13,82
Transferencias de capital	11,26	9,83	11,38
Activos financieros	2,01	1,84	2,04
Pasivos financieros	0,08	0,09	0,10
TOTAL	100,00	100,00	100,00

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DE LA PREVISION DE RECAUDACION IMPOSITIVA
(En millones de pesetas)

	1992	1993	Porcentaje variación	1994	Porcentaje variación
Impuestos directos	83.925	84.900	(1,16)	84.628	(-0,32)
IRPF	64.700	63.960	(-1,14)	66.250	(3,58)
ISOC	16.600	18.100	(9,04)	15.428	(-14,76)
IPAT	2.100	2.300	(9,52)	2.350	(2,17)
ISUC	525	540	(2,86)	600	(11,11)
Impuestos indirectos	67.900	74.900	(10,31)	72.850	(-2,74)
IVA (*)	57.400	61.800	(7,67)	59.000	(-4,53)
IESP	2.800	7.500	(167,86)	7.050	(-6,00)
IAJD	4.100	2.800	(-31,71)	3.600	(28,57)
ITP	3.600	2.800	(-22,22)	3.200	(14,29)

(*) Se incluyen los ajustes por IVA previstos en el Convenio y en los Presupuestos de Navarra.

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCION GASTOS CORRIENTES Y GASTOS DE CAPITAL
(En millones de pesetas) (*)

	1992	Porcentaje sobre Presupuesto	1993	Porcentaje sobre Presupuesto	1994	Porcentaje sobre Presupuesto
Gastos corrientes	165.665	69,64	175.150	73,13	167.759	72,66
Gastos de capital	72.217	30,36	64.361	26,87	63.124	27,34

(*) Al ir las cifras expresadas en millones, puede haber leves desajustes por redondeo.

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DEL CUPO Y DE LAS TRANSFERENCIAS ESTATALES POR SEGURIDAD SOCIAL
(En millones de pesetas)

	1991	1992	1993	1994
Cupo Navarra	30.939,91	30.389,00	29.887	18.728
Transferencias de la seguridad social	11.723,90	13.063,78	14.300	15.922

CUADRO N.º 6
GASTOS DE INVERSION (*)
(En millones de pesetas)

1992	1993	Porcentaje variación	1994	Porcentaje variación
67.238,82	59.746,44	(-11,14)	58.191,22	(-2,60)

(*) Capítulos VI y VII de los Presupuestos Generales de Navarra.

CUADRO N.º 7
PREVISION RECAUDACION IMPOSITIVA
(En millones de pesetas)

1991	1992	Porcentaje variación	1993	Porcentaje variación	1994	Porcentaje variación
134.400	151.825	(12,97)	159.800	(5,25)	157.478	(-1,45)

CUADRO N.º 8
PORCENTAJE PREVISION DE INGRESOS IMPOSITIVOS SOBRE TOTAL PRESUPUESTO

1991	1992	1993	1994
63,2249	63,8234	66,7189	68,2068

CUADRO N.º 9
PARTICIPACION INGRESOS POR DEUDA PUBLICA EN LA FINANCIACION DEL GASTO
(En porcentaje) (*)

1992	1993	1994
12,5254	15,0305	No emitida

(*) Los porcentajes se calculan sobre la deuda emitida, no sobre la autorizada anualmente en la Ley de Presupuestos; no se computa la deuda pública especial emitida por razones de regularización tributaria.