

La perspectiva del Gobierno de Navarra*

(The perspective of the Government of Navarre)

Armendáriz, José Javier
Gobierno de Navarra
Dpto. Economía y Hacienda
Avda. Carlos III, 4
31002 Iruñea

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 97-100]

La renovación del Convenio de 1969 y la aprobación del Convenio de 1990 fue consecuencia de la asunción de nuevas competencias por parte de la Comunidad foral y de la propia necesidad de proceder a una adaptación de armonización del antiguo Convenio. De cara a futuro la Comunidad Foral deberá hacer frente a los cambios fiscales que se derivaran de la "Nueva Economía" y, sobre todo, a la deslocalización del hecho imponible. Será necesario reducir la conflictividad con la Administración del Estado, aclarando cuestiones como el concepto de presión fiscal que está siendo utilizado por el Estado para recurrir disposiciones forales.

Palabras Clave: Convenio económico. Tributos. Fiscal. Gobierno Foral. Conflictividad.

Foru Komunitateak aginpide berriak bereturik, Hitzarmen zaharra harmonizatu eta moldatzeari ekiteko premiaren ondorioz etorri ziren 1969ko Hitzarmenaren berrikuntza eta 1990ekoaren onespina. Ekorkizunari begira, Foru Komunitateak "Ekonomia Berriak" eragingo dituen aldaketa fiskalei aurre egin beharko die, batez ere, zergagaiaren deslokalizazioari dagokionez. Estatuko Administrazioarekiko gatazkak gutxitu beharko dira, bai eta presio fiskala kontzeptua bezalako kontuak argitu ere, Estatua halakoak erabiltzen ari baita foru erabakien aurkako errekursoak jartzeko.

Giltza-Hitzak: Hitzarmen ekonomikoa. Zergak. Fiskala. Foru Gubernua. Gatazkak.

La rénovation de la Convention de 1969 et l'approbation de la Convention de 1990 fut la conséquence la prise en charge de nouvelles compétences de la part de la Communauté forale et de la propre nécessité de procéder à une adaptation d'harmonisation de l'ancienne Convention. Face à l'avenir la Communauté Forale devra faire face aux changements fiscaux qui seront dérivés de la "Nouvelle Economie" et, surtout, à la délocalisation du fait imposable. Il faudra réduire la source de conflit avec l'Administration de l'Etat, en éclaircissant des questions telles que le concept de pression fiscale qui est utilisé par l'Etat pour recourir les dispositions forales.

Mots Clés: Convention économique. Impôts. Fiscal. Gouvernement foral. Source de conflit.

* Transcripción.

Buenas tardes a todos. Agradecer a Eusko Ikaskuntza la oportunidad que nos da para hablar en este foro sobre el Concierto y el Convenio. Ofreceré varias pinceladas sobre aspectos que creo son relevantes y que pueden aportar algo de luz a esta etapa que, en el caso del Concierto, comienza el año 2001 con la renegociación, y en el caso del Convenio en un futuro situado a corto plazo.

Creo que el Convenio podemos analizarlo desde tres perspectivas: histórica, institucional y estratégica. Histórica, como reflejo del poder financiero y tributario que ha tenido Navarra, que si bien ya ha quedado bastante claro a lo largo de las ponencias presentadas, yo haría un matiz que creo que es bastante importante. Desde la Ley de 1841, la denominada Ley paccionada, diversos han sido los motivos que han provocado las diferentes actualizaciones o las diferentes negociaciones entre Navarra y el Estado. En unos casos estaban motivadas por el llamado contrafuero, intentos del Estado de imponer determinadas modificaciones tributarias que él había introducido a través de normativas específicas, como es el caso de la Ley de presupuestos del año 1876, cuya modificación se niega a asumir Navarra y surge la negociación y el Convenio de 1877 (la materialización de las relaciones Estado-Navarra en el ámbito del Convenio lo tenemos en una estatua que está justo enfrente del Palacio de Navarra que es la estatua a Los Fueros, del año 1893 con la pretensión del Ministro Gamazo de modificar el régimen tributario de Navarra).

Se van produciendo determinados acontecimientos a lo largo de la historia que hacen que se vayan modificando y suscribiendo los diferentes Convenios. Otro motivo fue el hecho de que las aportaciones que en un determinado momento se fijaron por el simple paso del tiempo habían quedado en cifras un tanto ridículas y había que actualizarlas.

Y con esas modificaciones llegamos hasta el año 1990. En relación con el Convenio de 1969, hay dos razones que sustentan la negociación del Convenio del 90. Una, la problemática de la asunción de las competencias, que ha explicado muy bien el señor Asiaín, y otra venía determinada por un aspecto más técnico que era el concepto de la armonización. El Convenio del 90 está estructurado en tres títulos, el preliminar; el primero y el segundo: Potestad Tributaria de Navarra, Armonización y Aportación. Evidentemente los criterios de armonización del año 1969 se ve que han perdido su eficacia y que por lo tanto desde el punto de vista técnico merecen ser mejorados para a su vez conseguir que la capacidad recaudatoria de Navarra se vea incrementada sustancialmente.

El Convenio de 1990 tiene dos aspectos que son novedosos e importantes desde el punto de vista de procedimiento: por un lado su carácter indefinido en el tiempo, y por otro lado el hecho de que la modificación del Convenio requiera que se aplique el mismo procedimiento ya establecido en el propio Convenio del 90. El concepto de armonización supone imperfecciones que desde el punto de vista de capacidad financiera deben ser ajustadas.

De cara a un futuro a corto o medio plazo, se pueden producir situaciones que van a influir en el criterio de territorialidad en el que se basa la armonización del año 90. Y me estoy refiriendo a conceptos que los englobamos o los definimos como “Nueva Economía”, el “e-business” y el “business to business”, que desde el punto de vista práctico y técnico pueden llegar a producir deslocalizaciones del hecho imponible. Por la incidencia que pueda tener en la capacidad por un lado recaudatoria y por otro financiera tanto de la Comunidad Foral como de las Diputaciones forales, habrá que analizar y será interesante reflejarlo cuanto antes en las próximas negociaciones con el Estado.

Concepto que todos hemos manejado a lo largo de esta jornada es el del “pacto”: la Ley paccionada de 1841, la evolución de los tiempos, el hecho de que en el caso de Navarra se necesite el acuerdo de las dos partes para proceder a una modificación del Convenio, etc., todo ello supone evidentemente que, como en cualquier ámbito de la vida en el que exista un pacto, hay unos roces y que en la relación Navarra-Estado se traducen en un cierto grado de conflictividad plasmado en los recursos que el Estado plantea como consecuencia de la utilización de la capacidad normativa tanto de Navarra como de las Diputaciones forales. Como bien saben, en estos momentos Navarra tiene interpuestos tres recursos: uno que se refiere a la Ley del 93, otro que se refiere a la Ley de impuesto sobre sociedades, y un tercero que afecta a un incentivo que está en relación con una reducción del tiempo trabajado con un incremento de plantilla para favorecer de alguna manera la implantación de las 35 horas.

Casi todos los recursos del Estado están basados en el concepto presión fiscal. La presión fiscal, cuando se redactó en el año 90, hacía referencia a que Navarra debería mantener una presión fiscal efectiva global, no inferior al resto del Estado; en la negociación del año 97 pasamos a un concepto de presión fiscal “equivalente”... Pero lo cierto es que el Estado está recurriendo normas tributarias de Navarra con esa perspectiva. La realidad es que si estamos hablando de presión fiscal efectiva global el planteamiento simplista que anteriormente hacía el Estado de decir que por una medida en concreto esa presión se va a ver tan sustancialmente afectada que merece un recurso de inconstitucionalidad, pues en algunos casos es complicado. Les voy a poner solamente un ejemplo, el caso de la última disposición objeto de recurso, donde aparece un incentivo fiscal en el impuesto sobre sociedades, el cual como hace referencia a una posible libertad de amortización, el Estado argumenta que si todas las empresas cumplen los requisitos para aplicar ese incentivo y todas aplican la libertad de amortización, nuestra recaudación de impuestos sobre sociedades pasaría de 44.000 millones a cero. Hombre, estamos locos pero no tanto. La realidad de las cosas hace que desde la Ley 24/ 96 hasta estos días ninguna empresa ha aplicado este incentivo fiscal, por lo tanto ¿de qué manera puede afectar a la presión fiscal una medida que en la práctica no se está utilizando?

Una de las cuestiones que todos tenemos en mente es cuál va a ser el papel que va a jugar Bruselas en el tema del Convenio y el Concierto.

Bruselas ha hecho intentos en el ámbito de la armonización, un intento en los impuestos indirectos, IVA, que todos sabemos dónde ha quedado, no somos capaces de ponernos de acuerdo en los tipos impositivos que debemos aplicar cada uno de los Estados miembros, de modo que la siguiente asignatura que sería la armonización en impuestos directos la vamos a acometer dentro de una perspectiva a largo plazo. La realidad es que en estos momentos Bruselas está analizando a Navarra medidas concretas como es el caso de la bonificación a empresas de nueva creación, no tanto como medida fiscal estrictamente analizada sino desde el punto de vista de la filosofía de ayuda del Estado, estamos en el ámbito de la Comisión de la Competencia no en el fiscal estrictamente dicho.

¿Qué papel vamos a poder jugar tanto el Gobierno de Navarra como las Diputaciones forales en el ámbito comunitario para defender lo que hoy tenemos, nuestro sistema de Convenio y nuestro sistema de Concierto? Con la litigiosidad y con la conflictividad que he apuntado antes, parece complicado que con una interposición de casi cien recursos relativos a incentivos fiscales pueda la CAV exponer argumentos que convencan a Bruselas de que aquí nos llevamos bien, de que el sistema es adecuado, correcto, y la misma institución, en este caso el Estado que nos está interponiendo recursos a nivel local o a nivel nacional, tiene que defender que los sistemas son correctos y son válidos a futuro.

Creo que es un hecho relevante, y desde luego tenemos que luchar con todo el empeño para que dentro de las próximas negociaciones que se tengan con el Estado podamos defender, como Navarra por un lado o como Diputaciones o Gobierno por otro, ante Bruselas nuestro sistema de Convenio y Concierto.