



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

IV Legislatura

Pamplona, 20 de marzo de 1997

NUM. 19

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

—Informe de fiscalización sobre “Fomento de la actividad industrial (1994-1995)”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

**Serie G:
COMUNICACIONES, CONVOCATORIAS Y AVISOS**

Informe de fiscalización sobre “Fomento de la actividad industrial (1994-1995)”, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 30 de diciembre de 1996, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre “Fomento de la actividad industrial (1994-1995)”.

Pamplona, 31 de diciembre de 1996

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

**Informe de fiscalización sobre
“Fomento de la actividad industrial
(1994-1995)”, emitido por la Cámara
de Comptos**

INDICE

Primera parte

- I. Contenido del programa (Pág. 2).
- II. Breve descripción de las ayudas contempladas en el programa y del resto de ayudas de carácter fiscal a la inversión y empleo (Pág. 4).
- III. Objetivo (Pág. 7).
- IV. Alcance y limitaciones (Pág. 7).
- V. Conclusiones y recomendaciones generales (Pág. 8).

Segunda parte

- VI. Análisis de la ejecución presupuestaria del programa (Pág. 11).
 - VI.1. Comentarios generales (Pág. 11).
 - VI.2. Estado de Ingresos (Pág. 13).
 - VI.3. Estado de Gastos (Pág. 14).
 - VI.3.1. Comentarios generales a los gastos de funcionamiento e inversión (Pág. 14).

VI.3.2. Proyecto de fomento de la inversión y el empleo (Pág. 16).

VI.3.3. Proyecto de fomento de la innovación tecnológica (Pág. 22).

VI.3.4. Proyecto de reordenación productiva (Pág. 24).

VI.3.5. Proyecto de iniciativas empresariales (Pág. 26).

VI.3.6. Compromisos de gasto para ejercicios futuros (Pág. 26).

VII. Análisis de la eficacia, eficiencia y economía obtenidos en la gestión del programa (Pág. 27).

VII.1. Seguimiento y evaluación de los objetivos e indicadores del programa (Pág. 27).

VII.2. Evolución de los proyectos y ayudas financieras del programa (Pág. 28).

VII.3. Análisis específico de los baremos aplicados en el proceso de evaluación de inversiones (Pág. 32).

Apéndice. Coste fiscal de las ayudas a la inversión y el empleo (Pág. 37).

PRIMERA PARTE

I. CONTENIDO DEL PROGRAMA.

El programa 830 “Fomento de la actividad industrial” de los Presupuestos Generales de Navarra para 1994 y 1995 está asignado al Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, siendo su gestión responsabilidad de la Dirección General de Industria.

Las **finalidades** que se persiguen con la ejecución del citado programa son, de acuerdo con sus textos reguladores, básicamente las de favorecer un entorno favorable para crear y/o atraer nuevas industrias, modernizar tecnológicamente las existentes, sanear el tejido industrial navarro y

en definitiva obtener una industria más competitiva.

Para alcanzar estas finalidades, el programa establece los siguientes **objetivos y acciones**:

A) Favorecer la implantación de nuevas empresas y la modernización y renovación de las existentes, mediante:

1. Bonificación de puntos de interés en préstamos concertados para financiar inversiones.

2. Subvenciones a fondo perdido para inversión y empleo a las empresas industriales de Navarra.

B) Innovación tecnológica.

1. Impulso de las actividades de Investigación y Desarrollo (en adelante, I+D).

2. Fomento de las inversiones exigidas por los cambios tecnológicos.

3. Potenciación de los servicios de información y transferencia de tecnología.

4. Realización del Plan Integral de la Calidad en las empresas.

5. Formación de investigadores especializados.

6. Difusión de nuevas tecnologías.

7. Fomento del diseño industrial.

C) Saneamiento Industrial.

1. Conseguir financiación asequible para las nuevas inversiones.

2. Apoyar fiscal y financieramente las acciones de los planes de viabilidad.

3. Financiar los costes de redimensionamiento de las plantillas afectadas (sólo en el texto correspondiente a 1994).

D) Iniciativas emprendedoras.

1. Estimular la actividad emprendedora de los jóvenes.

2. Crear un clima y ambiente favorable para este tipo de acciones.

3. Colaborar en la formación de los empresarios dinámicos.

Para la consecución de estos objetivos, la acción del programa se ejerce fundamentalmente mediante la concesión de ayudas y anticipos a las actividades contempladas en el programa, que se financian tanto con fondos del Gobierno de Navarra como de los fondos europeos Feder y FSE.

La actividad del programa se ejecuta mediante el desarrollo de los siguientes proyectos:

- Fomento de la inversión y el empleo
- Fomento de la innovación tecnológica
- Reordenación productiva
- Iniciativas empresariales

El programa no se acompaña –en 1994 ni en 1995– de una relación de indicadores como instrumento para analizar el grado de consecución de los distintos objetivos.

Los **recursos humanos** que se relacionan en el programa para ambos ejercicios ascienden a un total de 15 funcionarios más el asesoramiento técnico de 2 personas; en concreto, la relación de funcionarios es la siguiente:

- 1 Economista. Jefe de Sección.
- 1 Ingeniero Superior. Jefe de Sección.
- 3 Economistas.
- 5 Diplomados en Empresariales.
- 3 Ingenieros Medios.
- 2 Auxiliares Administrativos.

Los **recursos financieros** que se asignan inicialmente al programa ascienden a un total de (en millones de pesetas):

	1994	1995	% incremento
Gastos	7.509	5.603	(25)
Ingresos	366	628	172

Como puede observarse, se produce una disminución significativa –25 por ciento– de los gastos iniciales en 1995 respecto al ejercicio anterior, que se explica fundamentalmente en la reducción que experimenta las transferencias de capital –1.000 millones– y en la concesión de activos financieros –800 millones–; en relación con ingresos, estos crecen en un 172 por ciento, esencialmente por las transferencias de capital –129 millones– y el reintegro de activos financieros –123 millones–.

En el cuadro siguiente se detallan las distintas partidas de gasto e ingreso del presupuesto inicial.

Presupuestos de 1994 y 1995
(en miles de pesetas)

Gastos	1994	1995
Gastos de personal	50.239	48.106
Gastos en bienes corrientes y servicios	11.500	12.300
Transferencias corrientes	516.000	483.000
Inversiones reales	91.500	91.500
Transferencias de capital	5.684.000	4.647.000
Activos financieros	1.156.000	321.000
Total gastos	7.509.239	5.602.906

Ingresos	1994	1995
Tasas y otros ingresos	16.000	26.000
Transferencias de capital	-	128.600
Activos financieros	350.500	473.500
Total ingresos	366.500	628.100

Las actuaciones comprendidas en el programa se regulan preferentemente por la siguiente normativa básica:

- Norma sobre Medidas Coyunturales de Política Industrial y de Fomento de la Inversión y el Empleo, de julio de 1982.

- Decreto foral 1/1982, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ayudas Financieras a la Inversión y Empleo.

- Decreto foral 2/1982, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de Ayudas a la investigación y desarrollo tecnológico.

- Ley foral 1/1985, de 4 de marzo, reguladora de la concesión de ayudas para el saneamiento y relanzamiento de empresas en crisis.

- Decreto foral 27/1986, de 24 de enero, por el que se regula la bonificación de intereses de préstamos.

- Ley foral 3/1988, de 12 de mayo, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de Navarra para 1988.

- Decreto foral 288/1988, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen especial de deducciones por inversiones.

- Decreto foral 208/1991, de 23 de mayo, por el que se establece un marco de ayudas para el fomento de la competitividad.

- Decreto foral 232/1993, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ayudas a Proyectos de Investigación en la modalidad de préstamos avalados y bonificados por el Gobierno de Navarra.

- Decreto foral 244/1993, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan Especial de Fomento a la Inversión y el Empleo para el bienio de 1993 y 1994.

- Decreto foral 54/1995, de 20 de febrero, del Plan Especial de Fomento de la Inversión y el Empleo para el ejercicio de 1995.

II. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS AYUDAS CONTEMPLADAS EN EL PROGRAMA Y DEL RESTO DE AYUDAS DE CARÁCTER FISCAL A LA INVERSIÓN Y EMPLEO

Dentro del marco general del Fomento de la Actividad Industrial, las medidas de apoyo que contiene el programa fiscalizado las podemos agrupar en los siguientes subapartados que hacen referencia tanto a los principales proyectos como a las medidas de naturaleza fiscal.

II.1. PROYECTO DE FOMENTO DE LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO.

II.1.1. Ayudas financieras a la inversión y al empleo.

A) Subvenciones a fondo perdido, que en ningún caso sobrepasarán los siguientes límites:

- Hasta un 20 por ciento de la inversión en proyectos de nueva implantación o de ampliación. En el supuesto de que las mismas se refieran a inversiones que tiendan a la diversificación o al ahorro energético, la subvención puede alcanzar hasta el 30 por ciento.

- Hasta el 17 por ciento para inversiones en proyectos de ampliación fuera de la Comarca de Pamplona. Si se realizan dentro de la Comarca, el límite se sitúa en el 15 por ciento (aplicable desde 1996).

- En los supuestos de ampliación industrial, no se subvencionarán los proyectos cuyas inversiones a realizar en dos años no superen el 25 por ciento del inmovilizado material neto existente, ni aquellos cuya cuantía sea inferior a 10 millones de pesetas (aplicable desde 1996).

B) Subvención a fondo perdido de hasta 500.000 pesetas por cada nuevo puesto de trabajo con carácter indefinido y creado como consecuencia de la materialización de estas inversiones, siempre que se produzca un aumento real de la plantilla.

C) Subvención a fondo perdido de 300.000 pesetas por cada puesto de trabajo de carácter temporal que se consolide como contrato indefinido, siempre que no se produzca disminución real de la plantilla. (en vigor desde 1996).

Podrán acogerse a estas ayudas las empresas industriales que se comprometan a realizar inversiones en activos fijos materiales en Navarra y que no constituyan una mera reposición de otros existentes; a estos efectos, se entenderá como inversión fundamentalmente la adquisición de terrenos, edificaciones, maquinaria, vehículos de circulación interior.

II.1.2. Bonificación de intereses de los préstamos para financiación de inversiones.

Bonificación de hasta 5 puntos de interés de los préstamos obtenidos por las pequeñas y medianas empresas industriales y destinados a financiar inversiones en activos fijos materiales nuevos o para necesidades de circulante generadas por la realización de las citadas inversiones.

Podrán acogerse a estas ayudas las "pymes" de carácter industrial que adquieran activos fijos materiales; se entiende por "pyme", aquella empresa que reúna fundamentalmente las siguientes condiciones:

1ª Que sus recursos propios sean inferiores a 500 millones

2ª Que la plantilla fija sea inferior a 250 personas.

Límite:

- Inversiones de capital fijo: el préstamo no podrá exceder del 75 por ciento de la inversión ni sobrepasar la cifra de 150 millones. La bonificación se aplicará como máximo en los cuatro primeros años de duración del préstamo.

- Circulante: el préstamo no podrá rebasar el 15 por ciento de la inversión, con el límite del 25 por ciento del crédito concedido para activos fijos. La bonificación de intereses se establece para un periodo máximo de dos años.

II.1.3. Bonificación de intereses en operaciones de arrendamiento financiero-leasing.

Subvención de hasta 3 puntos de los tipos de interés con los que se gravan las operaciones de arrendamiento financiero por parte del arrendador (tipo concertado no superior al MIBOR+3 puntos). Se aplica a pequeñas y medianas empresas que mediante este sistema adquieran activos fijos materiales nuevos siempre que no consistan en terrenos, edificios y otras construcciones, instalaciones y vehículos de transporte exterior.

Límite:

Las operaciones de arrendamiento financiero estarán comprendidas entre 24 y 48 meses y su cuantía no podrá exceder de los 80 millones de pesetas.

II.1.4. Plan Especial de Fomento de la Inversión y el Empleo (PEFIE).

Los posibles beneficios de las empresas acogidas a estas ayudas son:

- Subvención a fondo perdido del 20 por ciento sobre el 50 por ciento de la inversión en activos

fijos materiales (es decir, del 10 por ciento sobre la inversión).

- Subvención a fondo perdido de 500.000 pesetas por creación de puesto de trabajo indefinido.

- Bonificación de 5 puntos de los intereses de préstamos, siempre que éste no exceda del 50 por ciento del proyecto de inversión y durante un plazo de cuatro años. Este préstamo puede avalarse por SONAGAR. Esta ayuda puede sustituirse por una subvención de hasta el 20 por ciento.

- Participación de la empresa pública Sodena en su capital social, con un máximo del 15 por ciento del proyecto de inversión en activos fijos.

- Subvención del 50 por ciento del coste de actividades dirigidas a mejorar la competitividad, calidad industrial y diseño.

- Apoyo técnico de las empresas públicas Ceinsa y Cetenasas.

Podrán acogerse a estas ayudas, fundamentalmente, las empresas de nueva creación cuya actividad se encuadre dentro de las industrias extractivas y manufactureras, para proyectos de inversión en activos fijos-nuevos o usados— con un límite inferior de 50 millones y superior de 200 millones, siempre que creen como mínimo 5 puestos de trabajo y su domicilio fiscal y principal centro de actividad se encuentre en Navarra. Posteriormente, los límites máximos de la inversión se eliminan fundamentalmente para actividades de alto contenido tecnológico y medioambiental.

Por último, en 1995 se aprueba un nuevo plan que introduce algunas matizaciones en el límite y ubicación de las inversiones.

II.1.5. Area de reindustrialización prioritaria de Alsasua-Olazagutía.

Al objeto de favorecer la reindustrialización de esta zona se establecen medidas de apoyo a empresas extractivas y manufactureras que acometan inversiones productivas. Estas ayudas son:

A) Subvención a fondo perdido de 20 por ciento de la inversión en activos fijos materiales. Este porcentaje se eleva hasta el 30 por ciento en inversiones de ahorro y diversificación energética.

B) Subvención de 500.000 pesetas por cada nuevo puesto de trabajo fijo creado como consecuencia de la inversión.

C) Bonificación de 7 puntos de interés en préstamos obtenidos para la financiación de hasta el 80 por ciento de las anteriores inversiones.

Estas ayudas son compatibles entre sí.

Límite:

Fundamentalmente, sólo podrán acogerse los proyectos de inversión por importe inferior a 500 millones, excluyéndose las empresas acogidas al sistema de ayudas a empresas en crisis.

II.2. PROYECTO DE REORDENACION PRODUCTIVA.

Empresas en crisis:

Se incluyen las siguientes ayudas:

- Subvenciones a fondo perdido para financiar planes de relanzamiento y saneamiento de empresas.

- Bonificación de 5 puntos de interés en préstamos para financiar la aplicación de los anteriores planes. También, la ayuda puede consistir en la concesión de anticipos reintegrables sin interés.

- Concesión de avales.

Las condiciones concretas de las anteriores ayudas se reflejan en los acuerdos de concesión.

II.3. PROYECTO DE FOMENTO DE LA INNOVACION TECNOLOGICA.

II.3.1. Investigación y desarrollo (I+D).

- Subvención a fondo perdido de hasta el 100 por cien del coste total de proyectos de investigación presentados por instituciones públicas o privadas dedicadas a la investigación y que no tengan fin de lucro. El proyecto debe incidir en amplios sectores industriales de Navarra.

- Anticipo reintegrable sin interés de hasta el 50 por ciento del coste total del proyecto presentado por empresas o investigadores navarros. Este porcentaje puede ampliarse hasta el 80 por ciento, cuando el proyecto se realice conjuntamente con un Centro de investigación radicado en Navarra.

Este anticipo se reintegrará en cinco anualidades a partir de la comercialización del proyecto; en el supuesto de que fuera un fracaso, las ayudas concedidas adquirirán la condición de subvenciones a fondo perdido.

A partir de 1993, esta ayuda ha sido sustituida por la siguiente:

- Concesión de avales, sin exigencia de garantías, para préstamos destinados a financiar los proyectos de investigación promovidos por las

empresas, cuyo principal no exceda del 50 por ciento del coste total del proyecto o del 70 por ciento cuando se realice conjuntamente con un Centro de Investigación radicado en Navarra. El préstamo debe firmarse con alguna de las entidades financieras que hayan suscrito el correspondiente convenio con el Gobierno, amortizándose en un plazo de 7 años con los dos primeros de carencia.

- Subvención de los intereses de los préstamos anteriores, que se abonará directamente a la entidad financiera.

No obstante, a partir de 1996, se compatibilizan las ayudas a I+D tanto en forma de anticipos como de bonificación de intereses.

II.3.2. Competitividad, calidad y diseño.

A) Programas generales de formación (difusión y formación):

- Subvención de hasta el 100 por cien de los gastos de cursos de formación, con un límite máximo de 200.000 pesetas por alumno asistente.

- Subvención de hasta el 40 por ciento de acciones formativas específicas para el personal relacionado con la implantación de la nueva tecnología.

- Convocatoria de becas para formación y especialización de técnicos.

B) Programas específicos (de diseño, de calidad industrial, modernización, tecnologías de gestión...):

- Subvención de hasta el 70 por ciento para las actividades de Diagnóstico, sin que pueda exceder la subvención de 350.000 pesetas.

- Subvención de hasta el 70 por ciento para el resto de actividades (asesoría, auditoría, planes,...) sin que el coste máximo de la subvención exceda de 3,5 millones.

C) Programas de materialización de proyectos e inversiones:

- Subvención de hasta el 50 por ciento de los costes de contratación de servicios externos.

- Subvención de hasta el 20 por ciento de las inversiones en equipos de laboratorio de I+D, de centros de diseño, de calidad,...

- Subvención de hasta el 20 por ciento del coste de las inversiones en implantación de nuevas tecnologías.

II.4. MEDIDAS DE CARACTER FISCAL.

A continuación se resumen las principales medidas fiscales de apoyo a la inversión y el empleo, recordando que no todas ellas tienen vinculación expresa y/o exclusiva con la gestión del programa fiscalizado.

II.4.1. Régimen general.

- Deducción del 5 por ciento en la cuota líquida del Impuesto de Sociedades por las inversiones realizadas fundamentalmente en activos materiales nuevos; en actuaciones de comercio exterior y en inversiones de I+D, el porcentaje asciende al 20 por ciento. Se establece un límite del 25 por ciento de la cuota líquida.

- Deducción de 500.000 pesetas en la cuota líquida del Impuesto de Sociedades por cada persona-año de incremento del promedio de plantilla experimentado en el ejercicio, en relación con idéntico dato del ejercicio anterior. En el caso de minusválido, el importe asciende a 700.000 pesetas.

Estas deducciones se aplican igualmente a los sujetos pasivos del IRPF que ejerzan actividades empresariales o profesionales, siempre que tributen en Régimen de Estimación Directa.

II.4.2. Régimen especial.

Además del régimen general se establece un régimen especial que consiste en una deducción de hasta el 20 por ciento en la cuota líquida del impuesto de sociedades por inversiones —sin límite de cuantía— realizadas en maquinaria, instalaciones, vehículos de circulación interior, terrenos y edificios industriales e I+D. Sólo pueden acogerse las empresas que realicen actividades extractivas o manufactureras.

Este régimen especial se aplica igualmente a los sujetos pasivos del IRPF que ejerzan actividades empresariales o profesionales, siempre que tributen en Régimen de Estimación Directa. En cuanto a los sujetos pasivos que tributan a través de módulos y exclusivamente para los ejercicios de 1993 y 1994, se establece que el incremento de plantilla no implicaba un aumento del impuesto a pagar.

Este régimen especial se concibe como una modalidad de pago de las ayudas a la inversión y el empleo contempladas en el programa.

II.4.3. Otras deducciones.

A) Fomento de la inversión y el empleo

- Bonificación del 95 por ciento de la cuota del impuesto de transmisiones y actos jurídicos en

concepto de aportaciones societarias, con un importe máximo del equivalente al de la inversión acogida a la subvención.

B) Para empresas en crisis, fundamentalmente:

- Bonificación del 99 por ciento de la cuota del impuesto de transmisiones y actos jurídicos que graven préstamos, empréstitos y ampliaciones de capital.

- Libertad de amortización de las nuevas inversiones, al amparo de los correspondientes planes de amortización.

- Aplazamiento de deudas tributarias.

III. OBJETIVO.

De acuerdo con la Ley foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en su plan de actuación la fiscalización del programa presupuestario "Fomento de la actividad industrial" correspondiente a los Presupuestos Generales de Navarra de 1994 y 1995.

Con la realización del presente trabajo, la Cámara de Comptos pretende la consecución de los siguientes **objetivos**:

- Contrastar que la ejecución presupuestaria del programa, en sus diferentes epígrafes económicos, recoge los gastos e ingresos que le son imputables.

- Verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable a la ejecución del programa presupuestario.

- Analizar y evaluar los sistemas de control interno implantados por la Unidad administrativa responsable del programa, proponiendo, en su caso, las recomendaciones que se consideren oportunas en orden a su mejora.

- Analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

Como objetivo complementario, se pretende determinar, en la medida de lo posible, el coste fiscal que provocan las medidas de fomento industrial y promoción del empleo del conjunto de actividades que desarrolla el Gobierno de Navarra y que no todas están contempladas en el programa fiscalizado.

IV. ALCANCE Y LIMITACIONES.

IV.1. ALCANCE.

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo se ha centrado en la revisión tanto de los

procedimientos aplicados por el Servicio como del presupuesto del programa para 1994 y 1995, analizando y evaluando los aspectos de organización, contabilidad y control interno que se han considerado convenientes así como estudiando el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

Conviene señalar, igualmente, que el trabajo de revisión de los expedientes administrativos ha correspondido preferentemente a los del ejercicio de 1994.

Como metodología se han aplicado los procedimientos habitualmente utilizados por esta Cámara recogidos en sus Guías de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español.

En particular, para la determinación del coste fiscal es preciso señalar:

- Este coste incluye la totalidad del gasto fiscal soportado por el Gobierno de Navarra por actividades de fomento, no sólo el derivado de las ayudas del programa.

- Se han utilizado las declaraciones agregadas de IRPF y Sociedades relativas a los ejercicios de 1993 a 1994 –última declaración cerrada–.

El informe se estructura en dos partes; la primera de ellas, desglosada en cinco apartados, refleja el cuerpo del informe ya que contiene tanto los objetivos como las principales conclusiones obtenidas. En la segunda parte, se desarrolla con mayor detalle las citadas conclusiones e incluye un apéndice relativo a la determinación del coste fiscal de las ayudas a la inversión y el empleo.

IV.2. LIMITACIONES.

La consecución del objetivo de analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía en la ejecución del programa está afectado por las siguientes limitaciones:

a) Derivadas de la propia estructura del programa:

La deficiente definición y cuantificación de los objetivos junto con la inexistencia de un conjunto de indicadores que nos permitan analizar su grado de consecución.

Por otra parte, la Memoria de actividades refleja solo las actuaciones del proyecto de fomento a la inversión y el empleo.

b) En la determinación del coste fiscal,

- Este coste tiene la consideración de gasto fiscal que como tal no se registra en este programa sino que se deduce directamente de los ingresos tributarios del ejercicio.

- No se ha considerado los beneficios fiscales derivados de bonificaciones en el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

El trabajo de campo se ha concluido en el mes de agosto de 1996. Se ha desarrollado por un equipo integrado por un técnico de auditoría, una colaboradora en prácticas y un auditor, contando además con la asistencia permanente de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal de la Dirección General de Industria la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

A continuación se exponen las consideraciones y conclusiones generales obtenidas del trabajo realizado que se acompañan, en su caso, de sus correspondientes recomendaciones.

V.1. FINALIDAD DEL PROGRAMA (APARTADO I).

El programa objeto de revisión "Fomento de la actividad industrial" pretende incidir en la creación de las mejores condiciones posibles para incrementar y mejorar el tejido industrial de Navarra mediante la concesión de ayudas directas, financieras y fiscales tanto a la inversión y empleo como a la innovación tecnológica y superación de crisis industriales. En definitiva, la finalidad básica que se persigue es mejorar la competitividad del sector industrial de Navarra.

V.2. PRESENTACION Y ESTRUCTURA DEL PROGRAMA (APARTADO VII.1).

La presentación y estructura del programa es, en nuestra opinión, incompleta en cuanto que:

- Si bien los objetivos son representativos de la actividad a desarrollar, definen ésta de manera muy general, no están cuantificados ni relacionados con los créditos presupuestarios.

- No se acompaña de una relación de indicadores que permita analizar el grado de cumplimiento de los objetivos.

- No se realiza un seguimiento específico de la ejecución y cumplimiento de los objetivos, aunque

se elabora una Memoria parcial que recoge sólo las actividades del proyecto "fomento de la inversión y el empleo".

No obstante es preciso reconocer la dificultad de planificar a largo plazo las actividades de naturaleza económica.

Recomendaciones:

- *Realizar un esfuerzo complementario por parte de la Dirección al objeto de dotar al programa de las herramientas precisas para cuantificar sus objetivos y acciones, contrastar y verificar el grado de cumplimiento de los mismos y analizar las desviaciones que puedan producirse en su ejecución.*

- *Como viene insistiendo esta Cámara, el Gobierno de Navarra debe analizar la utilidad de la actual normativa y práctica presupuestaria por programas, al objeto de verificar si cumple con los requisitos exigidos, es decir, servir de instrumento para los propios gestores y para el Parlamento de Navarra, favoreciendo en definitiva una adecuada gestión pública.*

V.3. LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA EN LOS EJERCICIOS DE 1994 Y 1995 (APARTADO VI).

a) Como conclusión del trabajo realizado, las liquidaciones presupuestarias de 1994 y 1995 reflejan, en general, la actividad realizada excepto porque el sistema de presupuestación e imputación de gastos aplicado por el Gobierno de Navarra conduce a que las ayudas de carácter fiscal se registren en los programas de gestión de impuestos.

Por otra parte, las ayudas de naturaleza extrapresupuestaria –avales y aplazamientos– sólo se registran, lógicamente, en contabilidad general.

b) La liquidación de los presupuestos del programa para 1994 y 1995 ofrece, en resumen, las siguientes cifras significativas (en millones):

	1994	1995
Total gastos	6.441	5.110
Total ingresos	641	868
% Gastos en ayudas	98	98

Como puede observarse de la comparación de ambos ejercicios, los créditos para gastos han descendido en un 25 por ciento, en tanto que los ingresos se han incrementado en un 35 por ciento al imputarse por primera vez al presupuesto del

programa los fondos procedentes de la Unión Europea.

Aproximadamente el 98 por ciento de los gastos se corresponden con el conjunto de ayudas concedidas para cumplir las finalidades del programa. En contrapartida destacar que los gastos de funcionamiento –personal y gastos en bienes corrientes y servicios– representan escasamente un 2 por ciento del total del programa.

c) Por otra parte conviene reseñar que las características de las ayudas contempladas en el programa generan importes significativos de compromisos de gastos para ejercicios futuros, respaldados por la actual Ley Foral de Hacienda Pública y por los respectivos Acuerdos del Gobierno de Navarra. Así a 31 de diciembre de 1995, estos compromisos ascendían a un total de 9.713 millones, es decir, casi dos veces el importe total de las obligaciones reconocidas del citado ejercicio. Estos compromisos se ejecutarán prácticamente en el periodo de 1996 a 1998.

d) Al igual que el resto de los del Gobierno de Navarra, el programa fiscalizado no refleja los costes indirectos procedentes de los servicios generales y de apoyo, si bien en este programa no serían especialmente significativos.

Recomendamos:

- *Dentro de esa fase propuesta de replanteamiento o reflexión sobre la actual normativa presupuestaria, contemplar la posibilidad de implantar un sistema simplificado de reparto de cargas generales que permita una determinación racional del coste de los servicios públicos.*

- *Estudiar la conveniencia de que la liquidación del programa se completara con la información precisa sobre la ejecución tanto de las operaciones extrapresupuestarias como de las imputadas a otros programas y de los compromisos de ejercicios futuros.*

V.4. LEGALIDAD (APARTADO VI).

En general, la ejecución de los presupuestos del programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad, si bien se observan algunas demoras en la verificación a posteriori de los requisitos a cumplimentar por los beneficiarios de las ayudas contempladas en el programa.

Recomendamos la aplicación de la vigente normativa y si se considera preciso, una revisión de la eficacia de los actuales requisitos para verificar la adecuada aplicación de las ayudas. Al respecto debe procurarse alcanzar un equilibrio entre la rigurosidad y oportunidad de los requisitos

planteados y las posibilidades reales de su control y seguimiento, es decir, de la dedicación de los recursos precisos.

V.5. ORGANIZACION Y CONTROL INTERNO (APARTADO VI).

Destacamos:

a) Existencia de una tipología importante de ayudas que son gestionadas por el Departamento. Esta variedad podría dificultar el control y seguimiento a realizar por el gestor público responsable y el conocimiento de las mismas por parte del posible beneficiario. No obstante, el Departamento informa que la tendencia europea se dirige hacia programas y ayudas cada vez más específicos e individualizados.

b) En general no se verifica la medida en que las distintas ayudas están favoreciendo la consecución de los objetivos previstos.

c) Dentro del procedimiento de concesión de las ayudas directas al empleo e inversión y de acuerdo con el muestreo realizado, destacamos los siguientes puntos débiles:

- En algunos supuestos, concentración de funciones en una sola persona.
- Dispersión de la documentación del expediente.
- Cierta indefinición en el concepto de inversión.
- En algún supuesto, la inspección física consiste en una comprobación documental.
- Control sobre el requisito de encontrarse al corriente de las obligaciones con la Seguridad Social.
- Control y seguimiento posterior tanto de la situación como de la documentación remitida por el beneficiario.

Recomendaciones:

- *Estudiar la conveniencia y oportunidad de redactar un Texto Refundido, al objeto de actualizar, agrupar, eliminar –en su caso– y simplificar tanto las propias ayudas como su normativa reguladora.*
- *Elaborar un Manual escrito de procedimientos y criterios que contemple los puntos débiles detectados por esta Cámara, especialmente la comprobación y seguimiento posterior de las ayudas.*

• *Formalizar los procedimientos que permitan satisfacerse de que la ayuda ha servido eficazmente a los objetivos perseguidos.*

• *Dentro de este conjunto de medidas para mejorar el control de las distintas ayudas, tanto la Sección de Auditoría de la Intervención del Gobierno de Navarra como los profesionales externos podrían ejercer un papel importante.*

V.6. EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMIA (APARTADO VII).

Los comentarios relativos a los objetivos e indicadores –reflejados en la conclusión V. 2.– así como que en la ejecución del programa no se contemplan la totalidad de los costes que suponen las ayudas concedidas, no permiten manifestarnos acerca del grado global de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la ejecución del programa.

No obstante la Memoria del proyecto de “fomento de la inversión y el empleo” aporta cierta información relevante para el estudio operativo.

Como resultado del trabajo realizado y de la anterior información disponible, hacemos las siguientes manifestaciones:

V.6.1. Evolución de los proyectos de gasto entre 1991 a 1995.

- Los fondos destinados al programa se han reducido, en pesetas constantes, en un 35 por ciento dentro del intervalo analizado.
- Esta reducción se ha producido fundamentalmente en las ayudas a empresas en crisis y a la innovación tecnológica, manteniéndose en parecidos importes las ayudas al fomento a la inversión y el empleo.

Sin embargo, en estas comparaciones hay que tener presente la distorsión que puede provocar la concesión de ayudas puntuales a la implantación de grandes industrias.

V.6.2. Evolución de las ayudas directas a la inversión y el empleo (1992-1995).

- Las ayudas a la inversión han crecido en un 19 por ciento, en tanto que las de empleo crecen sólo en un 3 por ciento.
- En el periodo analizado, se han subvencionado un total de 1.525 puestos de trabajo –con una ayuda de 764 millones de pesetas–, fundamentalmente en la industria de la automoción –50 por ciento– y en las zonas de Pamplona y Tudela-78 por ciento–.

- Respecto a las ayudas a la inversión –por un total de 15.012 millones de pesetas–, la cuantía de la inversión inducida asciende a unos 87.000 millones, que se concentra, al igual que el empleo, fundamentalmente en automoción –50 por ciento– y en la zona de Pamplona y Tudela –84 por ciento–.

- De acuerdo con los datos obtenidos del Departamento de Industria del Gobierno de Navarra, los 50 expedientes que mayor importe han percibido por ayudas a la inversión y el empleo entre los ejercicios de 1991 a 1995 ascienden a un total de 14.769 millones, de los que el 55 por ciento se concentra en dos expedientes, que reúnen una inversión conjunta de 70.000 millones y una subvención de 1.250 puestos de trabajo.

V.6.3. Análisis de los baremos aplicados en el proceso de evaluación de las inversiones.

a) En 1994 se utilizan dos baremos diferentes, en función de la fecha de inclusión de los expedientes, destacando de todo el proceso los siguientes aspectos:

- El 15 por ciento del gasto imputado a 1994 se ha tramitado a través de los criterios generales y complementarios establecidos en los citados baremos; el 10 por ciento, por normativa específica; por último el 75 por ciento del gasto restante, la ayuda se concede considerando la importancia socioeconómica de la inversión y el empleo –77.000 millones de inversión y 850 puestos de trabajo subvencionados en 1994–.

- Con el cambio de baremo aplicado, se incentiva más las inversiones realizadas por empresas con mayores niveles de empleo, ubicadas fuera de la Comarca de Pamplona, premiándose la financiación propia para empresas nuevas y la inversión en bienes de equipo y contemplándose específicamente la ampliación de inversiones en empresas ya existentes.

b) En abril de 1996, se ha aprobado un nuevo baremo que persigue básicamente favorecer el empleo estable y el equilibrio industrial territorial.

Recomendamos:

- *Que los distintos servicios completen de forma coordinada una memoria o informe que ofrezca una visión integral de la operatividad y resultados del programa.*

- *Sistematizar los estudios o evaluaciones con el fin de analizar los resultados reales obtenidos en la economía navarra con la aplicación de las distintas ayudas, su operatividad y requisitos y su adaptación a las necesidades de cada momento.*

Esta evaluación podría hacerse con personal propio –por ejemplo, un servicio de estudios– o mediante colaboración externa.

- *Analizar la actual complejidad técnica de los baremos aplicados en sentido estricto en la selección de ayudas a la inversión y empleo. . Al respecto debe considerarse la oportunidad de diferenciar los grandes proyectos de los pequeños, así como los presentados por empresarios individuales.*

- *Estudiar la oportunidad de elaborar un Plan Industrial de Navarra como marco referenciador de la estrategia y diseño de la política industrial a aplicar en la Comunidad Foral.*

V.7. COSTE FISCAL DE LAS AYUDAS (APENDICE).

Teniendo en cuenta las limitaciones explicadas en el apartado VII.4., señalamos las siguientes conclusiones:

- I.R.P.F.

Las declaraciones de 1993 y 1994 –presentadas respectivamente en los ejercicios de 1994 y 1995– ofrecen unas deducciones en la cuota por inversión y empleo por importe de 394 millones, de los que 338 corresponden a inversión y 56 a empleo. Por otra parte, y de acuerdo con los datos de la última declaración –1994– quedarían pendientes de aplicar en un plazo máximo de 5 años un total de 452 millones.

- Impuesto de Sociedades

Las deducciones en la cuota ascienden a un total de 5.044 millones, incrementándose en la declaración de 1994 en un 156 por ciento respecto a la declaración anterior.

- La deducción por inversión se mantiene en IRPF y se incrementa significativamente en el impuesto de sociedades; en tanto, en la de empleo se observa una disminución considerable.

SEGUNDA PARTE

VI. ANALISIS DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA.

VI.1. COMENTARIOS GENERALES.

Los cuadros que se presentan a continuación reflejan la ejecución del presupuesto de gastos e ingresos del programa por capítulo económico correspondiente a los ejercicios de 1994 y 1995.

Ejecución presupuesto 1994 (en miles de pesetas)

A) Gastos.

	Crédito inicial	Consolidado	Reconocido	Porcentaje ejecución	Porcentaje s/total programa
1. Personal	50.239	40.872	40.872	100	0,6
2. Bienes corrientesy servicios	11.500	11.500	8.840	77	0,1
4. Transferenc. corrientes	516.000	625.200	565.779	91	8,8
6 Inversiones	91.500	91.500	78.498	86	1,2
7. Transferencias de capital	5.684.000	5.046.800	4.934.561	98	76,7
8. Activos financieros	1.156.000	999.000	812.945	81	12,6
Total gastos	7.509.239	6.814.872	6.441.498	95	100

B) Ingresos

3. Tasas y otros	26.000	26.000	149.329	474	23,3
8. Activos financieros	340.500	340.500	491.630	144	76,7
Total ingresos	366.500	366.500	640.959	175	100

Ejecución presupuesto 1995 (en miles de pesetas)

A) Gastos.

	Crédito inicial	Consolidado	Reconocido	Porcentaje ejecución	Porcentaje s/total programa
1. Personal	48.106	40.518	38.685	96	0,8
2. Bnes. corrientes y servicios	12.300	5.800	4.786	83	0,1
4. Transferenc. corrientes	483.000	606.015	593.811	98	11,6
6. Inversiones	91.500	91.500	82.169	90	1,6
7. Transferenc. de capital	4.647.000	4.288.758	4.187.778	98	81,9
8. Activos financieros	321.000	221.000	203.168	92	4
Total gastos	5.602.906	5.253.591	5.110.399	97	100

B) Ingresos

3. Tasas y otros	26.000	26.000	93.152	358	10,7
7. Transferenc. de capital	128.600	128.600	342.416	266	39,4
8. Activos financieros	473.500	473.500	433.029	91	49,9
Total ingresos	628.100	628.100	868.597	138	100

Los créditos iniciales se reducen de manera importante entre ambos ejercicios, al pasar de 7.509 a 5.603 millones, es decir, 1.906 millones menos en 1995 respecto a 1994, disminución concentrada esencialmente en transferencias de capital y en activos financieros.

Las obligaciones reconocidas en 1995 ascienden a 5.110 millones, es decir, un 21 por ciento

menos que en 1994; en cuanto a los derechos reconocidos, han experimentado un aumento del 35 por ciento, al imputarse por primera vez al programa los ingresos procedentes de fondos europeos.

No obstante, todas estas comparaciones han de matizarse en el sentido de que la concesión de

una ayuda de importe significativo puede alterar el contraste entre ejercicios.

En relación al estado de gastos, destacamos:

a) Presenta un alto grado de ejecución en ambos ejercicios. Ahora bien, si analizamos en relación con el crédito inicial, observamos que dicho grado de ejecución se reduce significativamente, pasando a ser del 86 y del 91 por ciento. Ello es consecuencia de las reducciones de crédito inicial comentadas anteriormente.

b) En cuanto a la composición porcentual, se mantiene prácticamente el mismo peso específico de los gastos en lo que constituye la esencia del programa –transferencias y concesión de anticipos– con un porcentaje superior al 97 por ciento del total de gasto del programa. En contrapartida, los gastos de funcionamiento escasamente alcanzan el 1 por ciento.

En ingresos, sobresale:

a) En 1995, los ingresos procedentes de los Fondos Europeos representan aproximadamente el 40 por ciento del total de ingresos del programa.

b) El capítulo que presenta menor grado de ejecución corresponde a activos financieros, es decir, reintegros de anticipos aunque su cumplimiento ha sido del 91 por ciento. Sigue no obstante representando en 1995 la mitad de los ingresos del programa.

VI.2. ESTADO DE INGRESOS.

La naturaleza de los ingresos imputados al programa en los dos ejercicios es la siguiente (en millones de pesetas):

	1994	1995
Reintegro subvenciones acciones directas	141	60
Reintegro bonificación intereses	3	32
Reint, anticipos de I+D	292	312
Reintegro anticipos empresas crisis	200	121
Reintegro otras subvenciones	4	–
Ingresos por consultas información	1	1
Ingresos Feder objetivo 2	–	237
Ingresos Feder objetivo 5b	–	105
Total	641	868

Como se ha comentado previamente, el aumento de los ingresos se corresponde con un cambio de criterio contable, a nuestro entender correcto, consistente en imputar al programa los ingresos europeos destinados a financiar sus acti-

vidades, que anteriormente se registraban en un programa general del Departamento.

El resto de ingresos se corresponde con el devengo de los reintegros de anticipos a empresas en crisis y de I+D y de reintegro de subvenciones y bonificación de intereses. Estos reintegros efectivos provienen de la vía voluntaria o bien de la Tesorería del Gobierno.

El reintegro de otras subvenciones corresponde a devengos de la Sociedad de Fomento de la Cría Caballar de España y de Fundiciones de Alsasua, SA, procedentes de deudas de ejercicios anteriores.

Del trabajo realizado así como de las conclusiones de informes de la Intervención-Sección Auditoría, destacamos:

1. En general, los procedimientos de reintegro, con los actuales medios humanos, funcionan correctamente. No obstante sería conveniente sistematizar los procedimientos de revisión, especialmente para las subvenciones de acciones directas, aunque el seguimiento estricto de la casuística de posibles incumplimientos exigiría una considerable dedicación de recursos humanos.

2. Los ingresos europeos se corresponden fundamentalmente con anticipos a cuenta de 1994 y 1995, siendo sus plazos de recepción bastante variables, ya que dependen tanto de cuando se realiza la petición como de cuando se abona la correspondiente ayuda. En general, los servicios del Gobierno de Navarra implicados en este procedimiento no siempre realizan un control y seguimiento adecuado sobre estos movimientos de fondos.

Se contabilizan en definitiva de acuerdo con el principio de caja, no existiendo por tanto una correlación entre ingresos y gastos de esta naturaleza.

3. Préstamos a empresas en crisis. Presenta a 31 de diciembre de 1995 un saldo de 2.449 millones. De este importe destacamos:

- Gráficas Estella figura con unos anticipos por importe total de 550 millones, que a 31 de diciembre deberían estar a nombre de la empresa Nafinco, como consecuencia de su privatización.

- Soles Systems, que tiene unos anticipos pendientes por importe de 400 millones, ha sido declarada en diciembre de 1995 en suspensión de pagos.

- Cárnicas del Sadar, SAL, con un anticipo de 100 millones, está pendiente de acordarse la fór-

mula de reintegro hasta que no se defina el destino de los bienes de Pamplonica,SA. —empresa predecesora de la anterior—.

4. Préstamos para I+D. Presenta a 31 de diciembre de 1995 un saldo de 1.596 millones. Como resultado de la aplicación del sistema alternativo para el abono de ayudas para la investigación, el saldo de esta cuenta no presenta más movimientos que los derivados del proceso de amortización o anulación de los anticipos de esta naturaleza, salvo uno de escasa cuantía —3 millones— concedido en este ejercicio por compromisos adquiridos anteriormente. Se ha detectado que en 16 préstamos ha transcurrido el plazo de un año que marca la normativa para su declaración del proyecto como de éxito o fracaso, por lo que debería procederse, en caso de fracaso, a su transformación en subvención a fondo perdido; según estimaciones, los anteriores fracasos supondrían una reclasificación contable que supera los 120 millones.

Recomendamos que se proceda a regularizar los saldos de estas cuentas, con la finalidad de que las mismas reflejen lo más fielmente posible las deudas a favor del Gobierno de Navarra.

VI.3. ESTADO DE GASTOS.

La ejecución de gastos que se comenta a continuación se ha estructurado atendiendo fundamentalmente a los proyectos de gastos en que se desarrolla el programa.

Así, los gastos de funcionamiento y los de inversión que tienen escaso peso dentro del programa se comentan breve y conjuntamente en un apartado; posteriormente se analiza por proyectos las transferencias y activos financieros. Finalmente se hace referencia a los compromisos globales de gastos para ejercicios futuros.

VI.3.1. Comentarios generales a los gastos de funcionamiento e inversión.

En este apartado comentaremos brevemente los aspectos más significativos relativos a los capítulos de gastos de personal, compra de bienes corrientes y servicios e inversiones reales.

A) Gastos de personal.

Los gastos de personal ascienden en 1994 a 41 millones y en 1995 a 39 millones, representando en ambos ejercicios escasamente un 1 por ciento del total de gastos del programa.

La explicación de esta reducción de gasto se encuentra en que a partir de enero de 1995 un funcionario se ha trasladado a otro departamento.

En los ejercicios revisados, se adscriben al programa un total de 12 empleados de acuerdo con el siguiente detalle:

- 3 Jefes de Sección
- 1 Economista
- 1 Técnico de Administración Pública (Rama económica)
- 4 Diplomados en Empresariales
- 2 Ingenieros Industriales
- 1 Auxiliar Administrativo

Si comparamos el anterior listado con el teóricamente enunciado en la ficha de descripción del programa —15— se observan las siguientes diferencias cuantitativas:

- El programa, en su presentación, sólo contempla dos jefes de sección. Tampoco incluye ninguna dedicación al menos del Director del Servicio de Industria, si bien el programa de 1996 indica que el citado director dedica 2/3 de su jornada a la gestión del programa revisado.

- Teóricamente, no están cubiertas una plaza de economista, una de diplomado, una de ingeniero industrial y un auxiliar administrativo.

Recomendamos que la relación de personal que acompaña al programa se ajuste lo más posible a la plantilla real prevista en el ejercicio.

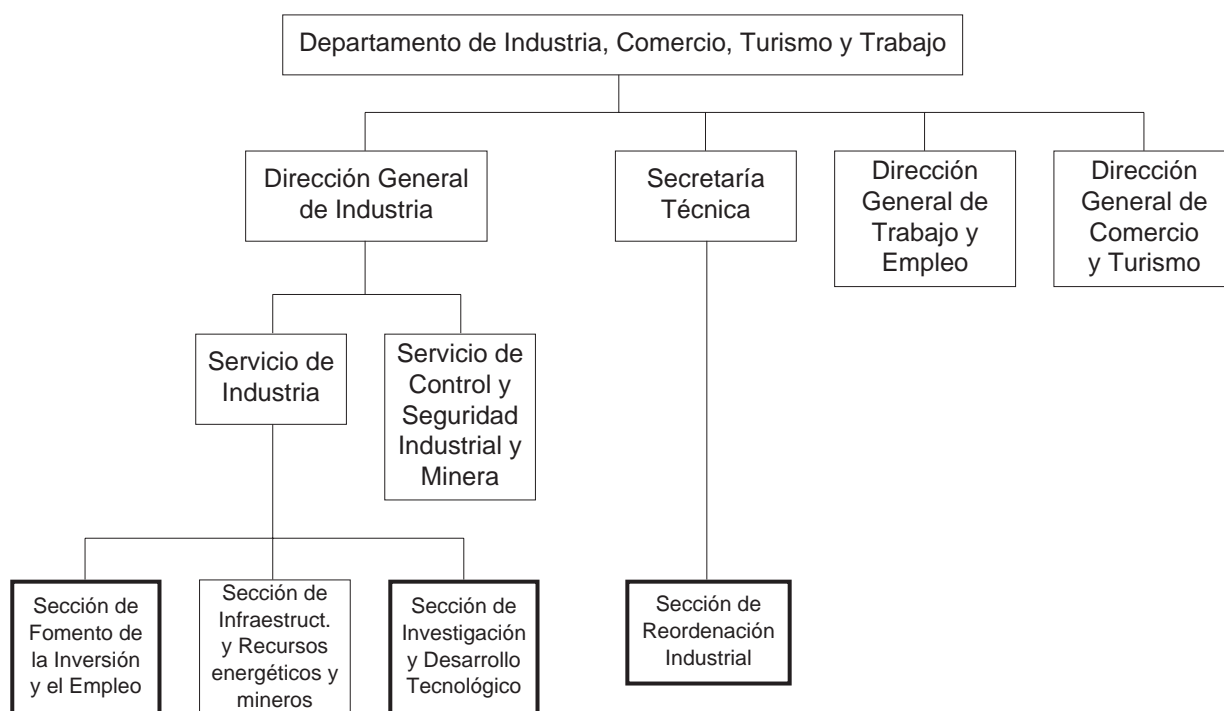
Sobre la gestión de nóminas y el seguimiento contable-presupuestario nos remitimos al Informe General de "Gestión de Personal" realizado por esta Cámara de Comptos en 1995 y publicado en el BOPN nº 42, de 28 de junio de 1996.


Para concluir este apartado, en el cuadro siguiente se muestra el organigrama vigente en 1994, destacando:

- La gestión del programa se realiza desde tres secciones, las cuales orgánicamente dependen dos de la Dirección del Servicio de Industria-Dirección General de Industria y una de la Secretaría Técnica del Departamento.

- Las anteriores secciones no están desarrolladas en una estructura orgánica inferior.

Recomendamos que se analice la conveniencia de que el programa se gestione desde dos estructuras orgánicas.



 Secciones administrativas que gestionan los proyectos presupuestarios del programa 830 "Fomento de la actividad industrial".

Este organigrama, sin embargo y dentro del ámbito temporal del Informe, ha experimentado las siguientes modificaciones:

En agosto de 1995, la Dirección General de Trabajo y Empleo se adscribe al Departamento de Presidencia, pasando a denominarse Dirección General de Trabajo, si bien no afecta directamente a la gestión del programa.

En mayo de 1996, se crean los siguientes negociados:

a) En la Sección de Fomento de la Inversión y Empleo:

- Negociado de evaluación de programas y proyectos.
- Negociado de gestión de ayudas a las pequeñas y medianas empresas.
- Negociado de coordinación y control.

b) En la Sección de Investigación y Desarrollo Tecnológico:

- Negociado de información y programas.
- Negociado de gestión de proyectos.

Por último, indicar que en la fase de discusión del informe –diciembre de 1996– nos informan

que como consecuencia de la reordenación aplicada por el nuevo Gobierno de Navarra se han producido las siguientes modificaciones en el organigrama:

- La Dirección General de Trabajo ha vuelto a incorporarse al Departamento.
- La Sección de Reordenación Industrial pasa a depender de la Dirección General de Industria.

B) Compras de bienes corrientes y servicios.

Las obligaciones reconocidas del capítulo 2 suponen en 1994 y 1995 un monto de 9 y 5 millones, respectivamente y teniendo un peso específico prácticamente nulo sobre el total de gastos del programa.

La reducción que experimenta este gasto se encuentra en que la ejecución de 1994 refleja los gastos de la cuota a la Fundación para el Fomento de la Información Informatizada; esta Fundación fue creada por diversas administraciones públicas con el fin de intercambiar experiencias en el tratamiento de la información. En 1995, sin embargo, dicho gasto desaparece al parecer por haberse dado de baja el Gobierno de Navarra en dicha Fundación, alegando la pérdida actual de utilidad de dicho foro.

El resto de gastos que conforman este capítulo responden básicamente a dietas de personal y a gastos en consultas de información tecnológica.

C) Inversiones reales.

El gasto por inversiones asciende en 1994 a 78 millones y en 1995 a 82 millones, representando aproximadamente un 1,5 por ciento sobre el total de gastos del programa.

La práctica totalidad de estos importes corresponden a las inversiones que el Gobierno de Navarra realiza anualmente con el fin de equipar las instalaciones de la empresa pública Centro Tecnológico de Navarra, SA (Cetenasa), siendo su naturaleza fundamentalmente de equipamiento tecnológico. Este gasto se imputa al proyecto de "fomento de la innovación tecnológica".

La propuesta de compra se realiza por el departamento a instancias de Cetenasa; la gestión de la misma se realiza a través del Negociado de Adquisiciones del Departamento de Economía y Hacienda, de acuerdo con los procedimientos habitualmente aplicados por el mismo.

VI.3.2. Proyecto de fomento de la inversión y el empleo.

Con este proyecto se pretende incidir directamente en la modernización de los activos materiales empresariales y en la creación de puestos de trabajo de carácter estable.

Para la consecución de las anteriores finalidades, se contemplan en el proyecto las siguientes ayudas (importe en millones de pesetas):

	1994	1995
Líneas del Proyecto		
A. Subvención a fondo perdido	4.461	3.697
B. Bonificación intereses	151	182
C. Convenio Sodena	80	50
Total	4.692	3.929
% s. gastos del proyecto	99	99
% s. gastos del programa	73	77

Líneas de otros programas

D. Deducción especial inversión (*)	390	328
-------------------------------------	-----	-----

(*) Importe estimado de las autorizaciones de aplicación de deducciones tramitadas, una vez eliminado el 5 por ciento de la deducción general.

Dentro de las líneas del programa, las ayudas de 1995 han disminuido en un 16 por ciento, si bien han incrementado su peso específico sobre el total de gastos del programa. Por tipo, la subvenciones directas concentran prácticamente la totalidad del gasto del proyecto.

En cuanto a la deducción especial fiscal, tanto el importe autorizado como el número de concesiones y aplicaciones ha disminuido significativamente.

A continuación desarrollamos una serie de aspectos relativos a este conjunto de ayudas, centrándonos fundamentalmente en la concesión de subvenciones directas.

A. Subvenciones a fondo perdido para inversión y empleo o ayudas financieras directas

En los ejercicios revisados, estas ayudas consisten, básicamente, en subvenciones a fondo perdido por inversiones a realizar en Navarra –hasta un 20 por ciento de la inversión⁽¹⁾– y por creación de empleo fijo –500.000 pesetas por puesto de trabajo fijo–.

Estas ayudas están dirigidas exclusivamente a empresas industriales no agrarias –letras C y D de la CNAE de 1993– y la inversión se debe referir a adquisiciones de activos fijos que no constituyan una mera reposición y que incrementen la capacidad productiva de la empresa llevadas a cabo en un plazo máximo de 2 años.

En el cuadro siguiente se muestra la información presupuestaria básica referida a los dos ejercicios analizados –importe en millones de pesetas–:

	1994	1995
Subvención a la inversión	4.305	3.540
Subvenciones al empleo	156 *	157
Total ayudas directas	4.461	3.697
Nº expedientes	129	148
Nº empresas beneficiarias	124	138

* posteriormente se anulan ayudas por importe de 9 millones.

Es decir, que en tanto que el total de ayudas ha descendido en un 17 por ciento –fundamentalmente las destinadas a inversión– el número de empresas se ha visto incrementado en un 11 por ciento.

(1) Este porcentaje del 20 por ciento se incrementará en un 10 por ciento más si la inversión se refiere a equipos tendentes a diversificación y ahorro del consumo de energía.

Si analizamos las ayudas recibidas por las distintas empresas observamos una fuerte concentración en las mismas; así, las dos empresa que perciben un mayor importe representan el 60 y el 45 por ciento del total de ayudas concedidas en 1994 y 1995, respectivamente; si consideramos en el 5 por ciento de las empresas que más ingresos de esta naturaleza perciben, los porcentajes se nos elevan hasta el 73 y el 67 por ciento; por último, si tomamos el 10 por ciento, esos porcentajes ascienden al 81 y 79 por ciento de concentración.

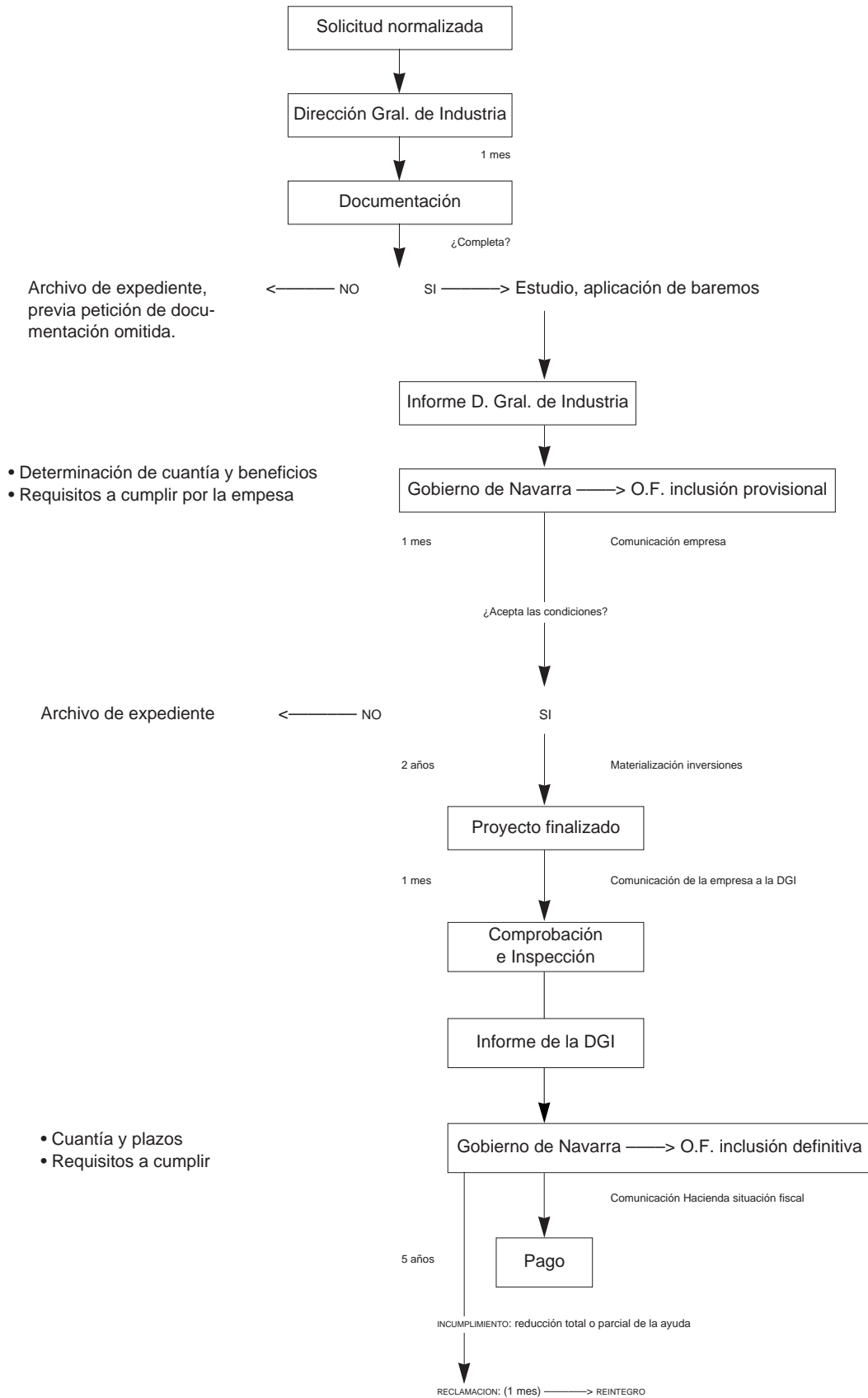
En relación con el porcentaje de subvención concedida, en el cuadro siguiente se muestra por estratos por cada ejercicio:

Tramos subvención	Número de expedientes	
	1994	1995
Hasta el 5%	9	15
6 – 10%	36	40
11 – 15%	29	30
16 – 19%	8	7
20%	47	56
Total	129	148

Es decir, el porcentaje mayoritario de los expedientes se concentra en las subvenciones del 20 por ciento; por otra parte, al 43 por ciento de los expedientes se les concede una ayuda superior al 16 por ciento.

En cuanto al procedimiento administrativo de concesión aplicado en estas ayudas, en el cuadro siguiente se muestra de forma esquemática sus principales fases.

Procedimiento de concesión de ayudas directas



Del análisis del anterior procedimiento y de la revisión efectuada sobre expedientes de 1994 –un total de 14 expedientes que representan el 77 por ciento de la ejecución de dicho ejercicio–, destacamos los siguientes aspectos:

- El volumen de documentación requerida depende, en cierta medida, tanto del tamaño de la empresa solicitante como del importe de la subvención y su naturaleza –creación o ampliación–. – En determinados expedientes se aprecia una cierta concentración de actuaciones en una misma persona.

- El expediente se encuentra fraccionado, ya que los originales de los informes técnicos y, en su caso, los informes de la intervención se archivan en la Secretaría Técnica.

- La cuantificación de las subvenciones se realiza de acuerdo con las memorias y previsiones presentadas, con lo que suelen presentarse posteriormente divergencias entre los importes previstos y los efectivamente realizados, procediéndose al ajuste oportuno.

- En lo referente a la naturaleza de las inversiones:

- a) Activos usados, como criterio general aplicable, no se subvencionan bienes usados que hayan obtenido ayudas anteriormente, aunque excepcionalmente podrían volverse a subvencionar, de acuerdo con la normativa.

- b) Terrenos. Como criterio se establece que sólo se subvencionará el coste de adquisición de terrenos equivalente al doble de los metros cuadrados edificados, justificándose este volumen con la declaración de obra nueva.

- c) Adquisiciones a empresas del mismo grupo empresarial. No siempre se pueden valorar adecuadamente las adquisiciones realizadas por el beneficiaria a su empresa matriz o a empresas de su grupo.

- d) Gastos activados. Dentro de la inversión, y de acuerdo con los criterios del Plan General

Contable, se incluyen gastos activados, fundamentalmente, de financiación.

- Determinadas ayudas se han concedido a empresarios individuales, sin que esté establecido un procedimiento y baremo específico para este tipo de empresarios, adaptándose en lo posible el existente.

- El plazo medio entre la solicitud y la fecha de resolución de la concreción definitiva de la inversión es de 2 años.

- En general, la inspección física no es una revisión técnica sino una comprobación físico-documental, aunque excepcionalmente sí se realiza aquélla.

- La situación con la Hacienda Foral no se comprueba hasta la realización del pago efectivo de la subvención. Si se trata de empresas en crisis, se abona en su totalidad con independencia de su situación con la Hacienda.

- No consta en los expedientes las actuaciones realizadas para verificar la situación del beneficiario con la Seguridad Social.

- No se realiza un seguimiento sistemático posterior al pago de la subvención ni se controla estrictamente la documentación remitida por el beneficiario.

- En los expedientes cerrados figura, dado su gran volumen, un resumen de la naturaleza de la inversión subvencionada.

- En ningún supuesto en que se solicita la devolución por incumplimiento se aplica recargo o sanción, tal como establece la normativa general.

El análisis de los baremos utilizados se refleja en el apartado VII.3.

Por último, en el cuadro siguiente, se muestra la evolución de los expedientes así como su situación en el periodo de 1990 a 1995.

Como puede observarse, en los años fiscalizados se produce un incremento significativo de expedientes, superando el importante descenso detectado en el bienio de 1992 y 1993.

Situación a 31 de diciembre de 1995 de los expedientes solicitados durante los años 1990 a 1995
y datos de la actividad anual de gestión de estas ayudas directas

Situación a 31 de diciembre de 1995 de los expedientes por año de origen											Exptes. gestionados con independ. año solicitud			
Año	S	A	D	F	P	Incluidas			Canceladas			DF	Incl. inicial	Incl. definit.
						1	2	3	1	2	3			
90	141	18	0	11	0	103	0	9	7	0	1	94	100	99
91	170	26	0	15	2	91	2	34	5	0	2	82	123	81
92	145	21	1	4	1	80	15	23	5	0	0	71	77	71
93	121	16	4	6	2	89	0	4	0	0	0	60	85	93
94	236	39	2	10	21	161	0	3	2	0	0	48	140	97
95	249	7	0	9	172	60	0	1	1	0	0	13	166	121
Total	1.062	127	7	55	198	584	17	74	20	0	3	368	691	562

S: Solicitudes (nº de solicitudes presentadas cada año).

A: Anuladas (por no presentación de documentación o desistimiento)

D: Denegadas.

F: Traspasadas a otro expediente o departamento.

P: Pendientes de resolver.

Incluidas: (con resolución u orden foral de concreción definitiva) Nº de exptes. incluidos cuando se acoge el proyecto de inversión y se hace la resolución u orden foral de inclusión provisional.

1: Acciones directas.

3: Deducción especial por inversión

2: Acciones directas y deducción especial.

DF: Definitivas (con resolución u orden foral de concreción definitiva de la subvención que generalmente se hace cuando las inversiones han sido materializadas, se ha realizado la inspección física y se ordena el abono).

Canceladas: con posterioridad a la inclusión inicial (causas: desistimiento en la realización de la inversión en los plazos límite, desaparición empresa, etc...)

En definitiva, en el periodo analizado, se han presentado un total de 1.062 solicitudes, anulándose en esta primera fase 127, denegándose 7, y estando pendientes de resolver 198. Inicialmente se han incluido un total de 691 solicitudes, habiéndose concretado definitivamente 562.

Recomendaciones:

- *Estudiar la opción de establecer procedimientos distintos para las ayudas solicitadas por grandes y pequeñas empresas.*

- *Debe exigirse desde la solicitud, el estar al corriente de las obligaciones fiscales y de Seguridad Social. En caso de excepciones, justificarlas adecuadamente.*

- *Evitar la concentración de actuaciones en una sola persona; en caso de ser inevitable, que conste en el expediente el ejercicio de la correspondiente supervisión.*

- *Sistematizar los mecanismos que garanticen un seguimiento posterior sobre la aplicación de la ayuda.*

B. Bonificación de intereses.

En esta línea presupuestaria se recoge, fundamentalmente, la bonificación de puntos de interés tanto de los préstamos que financian activos fijos materiales como de las operaciones de arrendamiento financiero realizadas por pequeñas y medianas empresas industriales.

Su ejecución se contempla en dos líneas presupuestarias, al objeto de identificar expresamente las operaciones que cuentan con financiación de la Unión Europea –aproximadamente el 50 por ciento de las bonificaciones a préstamos–.

A pesar de tener repercusión financiera en ejercicios futuros, las líneas presupuestarias no tienen el carácter de plurianuales –hasta el presupuesto de 1996–, por lo que su control y seguimiento se realiza de forma extracontable.

Los expedientes tramitados ⁽²⁾ y los importes concedidos en 1994 y 1995 han sido los siguientes:

(2) Una empresa puede tener más de un expediente en un ejercicio.

Bonificación de préstamos	1994	1995
Nº expedientes	69	90
Nº empresas	67	82
Importe subvención (millones)	141	172
Importe medio por empresa (millones)	2	2
Inversión inducida (millones)	2.301	3.346
Arrendamiento financiero	1994	1995
Nº expedientes	21	28
Nº empresas	19	24
Importe subvención (millones)	10	10
Importe medio por empresa (millones)	0,5	0,4
Inversión inducida (millones)	206	212

Como puede observarse se ha incrementado considerablemente las ayudas a préstamos –22 por ciento–, en tanto que las de arrendamiento permanecen estables; por medias, se mantiene igual la media de ayudas en préstamos, mientras que la de arrendamiento financiero disminuye en 1995 ligeramente.

En cuanto a los tipos de interés subvencionados, en arrendamiento financiero la referencia es de 3 puntos; en préstamos, los expedientes se distribuyen de la siguiente manera:

Tipo de interés bonificado	Número de expedientes	
	1994	1995
7 puntos	6	10
5 puntos	6	13
4 puntos	24	35
3 puntos	33	28
Total	69	90

Prácticamente entre el 70 y el 80 por ciento de los expedientes se ubican en una banda de bonificación del 3-4 puntos.

C. Convenio con la empresa pública Sociedad de Desarrollo de Navarra, SA (Sodena).

Mediante acuerdo firmado entre el Departamento y la empresa Sodena, ésta se compromete a realizar actuaciones de promoción y difusión del sector industrial de Navarra al objeto de atraer posibles inversiones. A tal efecto, se subvencionará el 100 por cien de estas actividades, mediante la presentación por la citada empresa de la relación de actuaciones efectuadas.

En 1994, este convenio supuso un desembolso de 80 millones; en 1995, esa cifra se reduce a 50 millones.

D. Régimen especial de deducción por inversiones.

Además del régimen general de deducciones por inversión –5 por ciento de la cuota líquida del Impuesto de Sociedades, especialmente–, la ley foral de presupuestos de 1988 establece un régimen especial.

Este régimen se concibe como una modalidad de pago de las ayudas financieras a la inversión y el empleo, consistente en crear una deducción especial de hasta el 20 por ciento en la cuota líquida del Impuesto de Sociedades por las inversiones realizadas en el correspondiente ejercicio.

En su tramitación, se utilizan los mismos procedimientos y criterios que para las ayudas directas, no existiendo, en la actualidad límite por la cuantía de la inversión. La única diferencia procede en que su importe no se concede con cargo a partida presupuestaria de gastos del programa, sino que se imputa como menor ingreso dentro de los derechos reconocidos tributarios.

Con su utilización se ha pretendido que al menos determinadas empresas perciban la ayuda directa por esta vía; así en el baremo aplicable desde 1992, se establece como criterio complementario que, en general, “los proyectos de inversión que sean ampliaciones se canalizarán por la vía de la deducción fiscal...”

A pesar de ello, no parece que haya sido una medida acogida favorablemente como lo demuestra su pérdida significativa de número de concesiones –ver cuadro siguiente–, posiblemente por la aparición de otras fórmulas más rentables. Igualmente, un número significativo de expedientes ha renunciado con posterioridad a esta fórmula y han solicitado subvención a fondo perdido.

Ejercicio	Número de concesiones anuales	Nº aplicaciones autorizadas	Importe deducción autorizada
1992	62	24	849
1993	42	66	728
1994	4	21	390
1995	2	8	328

Como puede observarse el número de concesiones y aplicaciones disminuyen significativamente, la inversión inducida se ha reducido prácticamente a la mitad y, por ejemplo, en 1995 un sólo expediente explicaba el 67 por ciento del importe autorizado.

En la fase de discusión del informe, el Departamento comunica al respecto que la crisis económica que ha afectado a las empresas en este

periodo explica, en gran parte, la falta de aplicación de esta fórmula

VI.3.3. Proyecto de fomento de la innovación tecnológica.

Este proyecto, tal como indica su propia denominación, persigue la mejora tecnológica de las empresas navarras mediante la investigación, el desarrollo (I+D) y el fomento de la competitividad.

Dentro de este proyecto se enmarcan las siguientes líneas presupuestarias o acciones (importe en millones de pesetas)

Líneas proyecto	1994	1995
A. Ayuda funcionamiento Cetenasa	75	75
B. Subvención mejora competitividad	236	222
C. Subvención formación equipo humano	61	67
D. Inversiones en centros	78	82
E. Anticipos del coste proyectos	33	3
F. Bonif. intereses prest. I+D	6	69
G. Subv. del coste proyec. innov.	38	46
Total	527	564
% s/ total del proyecto	95%	97%
% s/ total gastos del programa	8%	11%

Como puede apreciarse, el gasto del proyecto se ha incrementado en 1995 en un 7 por ciento respecto al ejercicio anterior. Dentro de los gastos del programa, su peso específico ha aumentado en 3 puntos.

Lógicamente en las cifras anteriores sólo se han incluido los gastos imputados al ejercicio presupuestario; no se contemplan ni los compromisos adquiridos para ejercicios futuros ni las operaciones de naturaleza extrapresupuestaria.

A continuación comentamos brevemente cada una de estas ayudas.

A. Ayuda al funcionamiento de actividades de la empresa pública Cetenasa.

Como resultado del Acuerdo Marco firmado en 1990 entre el Gobierno de Navarra y la empresa Centros Tecnológicos de Navarra, SA (Cetenasa) se cede a esta última la gestión y explotación de los siguientes centros:

- Centro Láser de Navarra
- Laboratorio de ensayos y metrología
- Centro de electrónica y automática

En virtud de este Acuerdo el Gobierno de Navarra se compromete a financiar las actividades de Cetenasa que, previa su aprobación por

ser de interés para Navarra, no pudieran cubrirse con fondos de la empresa.

Para ello, anualmente, presentará al Departamento el Plan de Gestión y Presupuestos previstos, quién una vez analizada esta documentación concederá las correspondientes ayudas financieras, mediante las correspondientes entregas a cuenta.

Finalizado el año, la empresa aportará la documentación económico-financiera pertinente de cierre del ejercicio, procediéndose a efectuarse la liquidación final. Sin embargo, no consta en el expediente que la misma se efectúe, ni por tanto, se ajusten, en su caso, las entregas a cuenta dentro de las limitaciones presupuestarias establecidas.

Su importe a lo largo de estos dos años se han mantenido constante en la cifra de 75 millones.

Recomendamos que anualmente se realice la liquidación de las entregas a cuenta en función de los estados financieros anuales de la empresa.

B. Subvención para mejora de la competitividad, calidad y diseño.

Esta subvención consiste en ayudas para financiar parcialmente los trabajos de asesorías externas a la empresa beneficiaria destinados a mejoras de competitividad, promoción de calidad y diseño industrial y actividades de difusión en estos campos. La cuantía de la subvención alcanza hasta el 70 por ciento del coste –si bien el porcentaje habitual no supera el 50 por ciento–, con unos máximos de 350.000 pesetas en el caso de diagnósticos y de 3,5 millones para el caso de formulación de recomendaciones, auditorías de calidad o proyectos de diseño industrial. Esta ayuda cuenta con financiación de la Unión Europea.

En los ejercicios revisados, los importes totales de estas ayudas se desglosan en (en millones de pesetas):

	1994	1995
Mejora competitividad	85	105
Promoción calidad industrial	90	69
Promoción diseño industrial	61	48
Total	236	222
Nº solicitudes aceptadas	165	264
Subvención media por expediente (en millones de ptas.)	1,42	1,30

Como puede observarse, se ha producido una disminución del 6 por ciento en el gasto total imputado a este proyecto, si bien la línea de mejora de la competitividad aumenta en un 24 por ciento. Sin embargo, en cuanto al número de solicitudes aceptadas, éstas se han incrementado en un 60 por ciento.

El importe imputado a cada presupuesto se corresponde tanto a la convocatoria del ejercicio concreto como a compromisos adquiridos en convocatorias de ejercicios anteriores.

En 1994 se observa que un porcentaje elevado de los compromisos de gasto generados en el propio ejercicio –97 por ciento– se encontraban, al cierre, en la condición de resultas de gasto; se justifica esta situación en dos causas: en primer lugar, se imputa al ejercicio la totalidad del gasto, con independencia de cuando se realice efectivamente y, en segundo lugar, en que la convocatoria de 1994 permite la presentación de solicitudes hasta finales de octubre, con lo que se alarga lógicamente el plazo para adjuntar la justificación del gasto realizado.

En 1995, el porcentaje se reduce –78 por ciento– como consecuencia de que se modifica el criterio contable al imputar al ejercicio solamente el gasto derivado de aquellos expedientes que razonablemente se estima que se ejecutarán dentro del ejercicio; el resto, se imputará al ejercicio siguiente.

En esta línea, en la convocatoria de 1996, se establece que “el derecho de cobro de la subvención para cada ejercicio se entenderá adquirido siempre y cuando los gastos subvencionados se hayan realizado y justificado debidamente antes de la finalización de dicho ejercicio”.

C. Subvención para formación de equipo humano y reciclaje técnico.

Esta línea recoge la concesión de becas para la formación y especialización de técnicos y profesionales, con titulación media y superior, en diversos centros y asociaciones de investigación de Navarra y en materias de especial interés para la Comunidad Foral. Esta subvención está financiada parcialmente por la Unión Europea.

El gasto ejecutado en 1994 asciende a 61 millones; en 1995, supone 67 millones.

Durante 1994 y 1995 permanecen becados una media persona/año de 53 y 58 técnicos en formación respectivamente en 6 centros –principalmente la empresa pública Cetenas y los dos Universidades–.

D. Inversiones.

Tal como indicábamos en el apartado VI.3.1. estas inversiones se refieren a las que el Gobierno de Navarra realiza anualmente con el fin de equipar las instalaciones de Cetensa, siendo su naturaleza fundamentalmente de equipamiento tecnológico.

E. Anticipos de hasta el 50 por ciento del coste de los proyectos de innovación.

Inicialmente, este tipo de ayudas estaba previsto que desapareciera en la práctica a partir de 1993 al sustituirse por las bonificaciones de intereses de préstamos solicitados y sus correspondientes avales para financiar proyectos de innovación.

Así, si en 1994 se tramitan por este concepto un total de 9 expedientes por un importe de subvención de 33 millones, en 1995 sólo se tramitan 2 expedientes por 3 millones.

A 31 de diciembre de 1995, el saldo de la cuenta de contabilidad general relativa a estos anticipos refleja un importe de 1.596 millones, que tal como indicamos en el apartado VI.2. es preciso ajustar por los proyectos considerados como fracaso ya que los anticipos se reconvierten en subvenciones a fondo perdido.

Ahora bien, en 1996 el Departamento se ha replanteado la sustitución de los anticipos por la de avales y bonificación de intereses, estimando conveniente la compatibilidad de ambos sistemas, de acuerdo con el siguiente criterio:

- Para pequeños proyectos de innovación, continúa siendo útil la fórmula de los anticipos por su mayor agilidad en la tramitación y efectividad en el beneficiario.

- La concesión de avales y bonificación de intereses, se reserva para grandes proyectos de innovación.

Por ello, en el presupuesto de 1996, la línea de anticipos presenta una consignación presupuestaria de 244 millones.

F. Bonificación de intereses de préstamos hasta el 50 por ciento del coste de proyectos en I+D.

La concesión de este tipo de ayudas se inician a partir de 1994, lo que explica el importe escaso de ejecución –6 millones–; en 1995, con un año ya de puesto en funcionamiento, los gastos por este concepto ascienden a 69 millones. No obstante, debe indicarse que estas ayudas generan compromisos de gasto en ejercicios futuros –tal y

como se reflejan de forma extrapresupuestaria—, aunque presupuestariamente no lo indica la correspondiente línea.

A 31 de diciembre de 1995, los préstamos dispuestos y avalados por este tipo de ayudas ascienden a 834 millones y los gastos comprometidos para ejercicios futuros ascienden a 534 millones.

Recomendamos el tratamiento de gasto presupuestario de carácter plurianual.

G. Subvención de hasta el 100 por cien para costes de proyectos de innovación.

En esta línea se recogen las ayudas de investigación presentadas por asociaciones de investigación, centros públicos o instituciones privadas de investigación que no tengan finalidad lucrativa y que estén dirigidas fundamentalmente a proyectos de investigación básica o aplicada de gran importancia por incidir en amplios sectores industriales de Navarra pero que al no preverse una explotación comercial inmediata, no suscitan el interés de la iniciativa privada.

Las obligaciones reconocidas en 1994 y 1995 ascienden a 38 y 46 millones respectivamente.

En 1994 se subvencionan 4 proyectos presentados por la Asociación de la Industria de Navarra (AIN); en 1995, se apoya a 3 proyectos de la AIN y a 1 de la Universidad Pública de Navarra.

Los porcentajes de subvención varían en cada expediente y están muy influidos por el resto de fuentes de financiación que se aplican al mismo. En los ejercicios analizados, esos porcentajes se ubican entre el 39 y el 61 por ciento del total de gasto justificado en el ejercicio.

VI.3.4. Proyecto de reordenación productiva.

A. Marco general.

El Proyecto de reordenación industrial tiene por finalidad esencial la de colaborar en el saneamiento de empresas en crisis.

Esta colaboración está regulada fundamentalmente en la Ley Foral 1/1985, de 4 de marzo, de concesión de ayudas para el saneamiento y relanzamiento de empresas en crisis, que establece, esquemáticamente, la siguiente tipología de ayudas:

a) Financieras:

- Subvenciones y anticipos sin interés para financiar nuevas inversiones, relanzamientos de actividad y redimensionamiento.

- Bonificación de intereses de préstamos obtenidos para financiar el plan de saneamiento.

- Subvenciones para financiar la propia elaboración del plan de saneamiento.

- Concesión de avales.

b) Fiscales:

- Bonificación del 99 por ciento del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados que graven operaciones de relanzamiento.

- Libertad de amortización.

- Régimen especial para el fraccionamiento y aplazamiento de las deudas tributarias.

- Ampliación del plazo de compensación de bases imponibles negativas a partir del primer ejercicio positivo.

De acuerdo con el artículo 6 de la citada ley foral la concesión de estos beneficios “se otorgará de acuerdo con criterios objetivos que se determinarán en las disposiciones de desarrollo de esta ley, sin perjuicio de que en supuestos excepcionales pueda el Gobierno de Navarra exigir requisitos especiales no contemplados en dichas normas”.

A la fecha de hoy no se ha desarrollado la ley foral, y por tanto no se han regulado el conjunto de criterios objetivos para la concesión de las ayudas.

Igualmente esta falta de desarrollo se aprecia en la regulación del control y seguimiento a posteriori, dado que el texto legal es claramente insuficiente para garantizar una adecuada aplicación de las ayudas concedidas.

Por otra parte, indicar que la aplicación práctica de estas ayudas ha llevado a ampliar el destino de las mismas, ya que si bien inicialmente se concedían a sociedades anónimas, posteriormente se amplía a cooperativas, sociedades anónimas laborales e incluso nuevas sociedades, siempre que se refieran a entidades que heredan, fundamentalmente, la actividad y mano de obra de la empresa en crisis.

La concesión de estas ayudas se realiza por Acuerdo de Gobierno que así mismo aprueba el correspondiente plan de viabilidad. En algún supuesto, y ante las peculiaridades de la ayuda a conceder, ésta se aprueba mediante ley foral.

B. Ejecución presupuestaria.

El Proyecto para los ejercicios revisados se desglosa en las siguientes líneas de gasto (importe en millones de pesetas):

Líneas proyecto	1994	1995
Gastos asistencia técnica	–	1
Transferencias corrientes para planes	62	130
Anticipo de capital para financiación	780	200
Bonificación intereses y otras ayudas	278	193
Total	1.120	524
% s/ total gasto proyecto	100%	100%
% s/ total gasto programa	17%	10%

Como puede apreciarse, existe una disminución significativa del gasto presupuestario del Proyecto cuantificada en 597 millones, o lo que es lo mismo una reducción del 53 por ciento, explicada fundamentalmente por la menor concesión de anticipos de capital.

Este menor importe del proyecto lógicamente se traduce en un menor peso específico dentro del gasto total del programa.

Además de estos gastos presupuestarios, el proyecto conlleva otra serie de operaciones económicas sin repercusión presupuestaria como son:

- concesión de avales, y
- aplazamientos de deudas tributarias, mediante la concesión de un crédito con plazos de amortización entre 3 y 8 años, con hasta dos años de carencia y a un tipo de interés del 6 por ciento.

Estas operaciones se registran en contabilidad general.

C. Datos económicos significativos.

En el cuadro siguiente se recoge una serie de datos relativos al número de empresas beneficiadas y el importe total (en millones) de la ayuda. Estos datos se refieren a la fase de concesión, que no siempre coinciden con los datos presupuestarios ya que, por un lado, hay gastos de carácter plurianual –por ejemplo, la bonificación de intereses y el pago de las subvenciones– y, por otro, hay ayudas sin repercusión presupuestaria como las citadas en el apartado anterior.

	1994		1995	
	Nº empresas	Importe	Nº empresas	Importe
Subv. a fondo perdido	3	232	3	290
Importe máx. cred. bonif.	7	1.852	3	571
Anticipo sin interés	7	680	4	250
Aplazamiento de deudas	13	552	11	1.514
Avales concedidos	5	1.874	4	1.450

Como puede apreciarse, se observa, en cuanto el número de empresas, una disminución generalizada en las mismas y para todos los tipos de ayudas.

Por otra parte, los compromisos futuros derivados de la bonificación de intereses ascienden a 31 de diciembre de 1995 a 608 millones.

A continuación se presenta una relación con los principales datos sobre estas ayudas en el periodo de 1991 a 1995.

	(millones de ptas.)	
	Número	Importe
Acuerdos del Gobierno	105	
Empresas acogidas	69	
Subvenciones concedidas (transferencias corrientes)	14	1.036
Bonificación intereses	26	721
Avales	26	4.498
Anticipos	32	4.015
Aplazamientos	44	4.451

D. Control a posteriori y evaluación de impacto.

En relación con el control del cumplimiento posterior de los requisitos de la concesión, hay que partir de una premisa esencial: estas ayudas se conceden a empresas que se encuentran en difícil e incluso muy difícil situación económica, con lo que cualquier gestión de verificación y cobro resulta complicada.

Por otra parte, en las principales empresas afectadas, el Gobierno cuenta con presencia en su Consejo de Administración.

No obstante, señalamos:

- El seguimiento de los plazos de cobro de los anticipos funciona en general correctamente en su tramitación; sin embargo, se observa importantes retrasos en los cobros por vía voluntaria lo que obliga a la intervención de la Tesorería del Gobierno de Navarra. Así en 1994, de 200 millones de ingresos previstos sólo 1 millón se cobró efectivamente en periodo voluntario, el resto se traspasó a Tesorería. En cuanto a 1995, de 121 millones devengados, sólo se cobraron 4 millones.

- En cuanto a subvenciones, el control consiste en solicitar periódicamente información sobre las cuentas anuales y plantilla de las empresas beneficiarias así como solicitar, en su caso, al negociado de aplazamientos y fraccionamientos

la situación en que se encuentra la empresa concreta. La información remitida se incorpora al expediente administrativo. En 1994 y 1995, no consta presupuestariamente ningún reintegro de subvenciones por incumplimiento de las condiciones de concesión.

- En relación con los avales concedidos, el incumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios provocó un gasto a la Administración desde 1993 hasta el 31 de diciembre 1995 de 319 millones, aunque, al menos de forma teórica, está deuda está soportada mediante las oportunas garantías (fundamentalmente hipotecas).

Respecto a la evaluación del impacto y de posibles alternativas, no constan expresamente análisis de esta naturaleza, si bien, podría utilizarse como un buen indicador el que continúe en funcionamiento la empresa, aunque se desconozca si el coste real que conlleva tal situación es coherente y rentable tanto económica como socialmente.

Recomendaciones:

- *Desarrollar el contenido de la Ley Foral, en especial, los aspectos relacionados con los criterios de concesión y control de las ayudas.*

- *Diseñar un procedimiento de control a posteriori que teniendo en cuenta las peculiaridades de este tipo de ayudas, permita garantizar un cierto grado de seguridad en su aplicación. Al respecto debe buscarse el establecimiento de unos requisitos que permitan tanto a la propia Administración como al beneficiario cumplimentarlos con la menor dedicación posible de recursos, pero garantizando la idoneidad y fiabilidad de los mismos.*

VI.3.5. Proyecto de iniciativas empresariales.

La gestión de este proyecto está asignada a la empresa pública Centro Europeo de Empresas e Innovación de Navarra, S.A. (en adelante, Ceinsa), mediante el oportuno acuerdo marco de colaboración entre el Gobierno de Navarra y la citada empresa pública.

Este acuerdo marco posteriormente se ha ido desarrollando y ampliando mediante distintas encomiendas del Departamento de Industria al Cein, entre las que destacamos la gestión del Plan especial de fomento a la inversión y empleo

(PEFIE) y la experiencia piloto –cofinanciada con fondos europeos– del desarrollo de la estrategia industrial del “Spin-Off” (3) en Navarra.

Anualmente la sociedad presenta al Gobierno su plan de gestión y presupuesto, en el que se estima la previsión de la subvención pública a percibir al objeto de equilibrar dicho presupuesto. En el momento de su aprobación, recibe una entrega a cuenta de 30 millones.

A la finalización del ejercicio, la sociedad presenta la justificación de gastos e ingresos efectivos, acompañados del correspondiente informe de auditoría realizado por profesionales externos, solicitando el abono de la cantidad resultante.

En 1994, la sociedad percibió 49,4 millones por el anterior concepto y 3,2 millones por la gestión de experiencia piloto del “Spin-off”. En 1995, el importe recibido fue de 50 millones cuyo aplicación fue para equilibrar el presupuesto.

VI.3.6. Compromisos de gasto para ejercicios futuros.

Las características del gasto reflejado en el programa le confiere una proyección temporal que supera al simple ejercicio presupuestario, presentando implicaciones y repercusiones económico-presupuestarias en ejercicios futuros.

Esta repercusión se manifiesta bien en líneas presupuestarias de carácter plurianual o bien en líneas ordinarias. En concreto:

Línea	Carácter
Subvención inversión y empleo	Plurianual
Bonificación intereses pymes	No plurianual (*)
Bonificación intereses I+D	No plurianual (*)
Formación equipo humano	No plurianual
Subvención mejora competitividad	No plurianual
Subvención de hasta el 100% proyectos I+D	Plurianual
Anticipos I+D	Plurianual
Bonificación intereses reorganización productiva	Plurianual

(*) tiene carácter plurianual a partir del presupuesto de 1996

Sin embargo, se aprecian divergencias entre la normativa vigente y la contabilidad que hacen referencia, por ejemplo, a líneas que contablemente no son plurianuales aunque sí adquieren tal condición por Acuerdo del Gobierno o líneas de naturaleza corriente que en teoría no pueden reunir la condición de plurianual.

(3) Se entiende por “Spin-off”, la estrategia de desarrollo económico e industrial, que persigue la creación de nuevas empresas, a través de los trabajadores de empresas existentes que para la consecución de su objetivo reciben el apoyo de la empresa matriz.

El control de los compromisos futuros se realiza de manera contable a través del SGEF para las líneas de carácter plurianual; para los no plurianuales, el control se realiza de forma extracontable.

Como viene insistiendo esta Cámara, se recomienda una unificación del tratamiento contable de los gastos comprometidos para ejercicios futuros al objeto de que la información contable refleje razonablemente la magnitud de dichos gastos.

La cuantificación de estos gastos a 31 de diciembre de 1995 se refleja en el cuadro siguiente. De su análisis, destacamos:

1º. Los gastos autorizados para ejercicios futuros dentro del programa ascienden a un total de 9.713 millones de pesetas, con un incremento de 2.382 millones respecto a igual magnitud al 31 de diciembre de 1994. Para hacernos una idea de la importancia de tales importes, conviene señalar que la ejecución del programa en 1995 ascendió a 5.110 millones y que el presupuesto previsto para 1996 es de 5.504 millones.

Gastos comprometidos para ejercicios futuros (en millones de pesetas)

Línea	Comprometido a 31-12.95	Desglose años					
		1996	1997	1998	1999	2000	Resto
Subvención a fondo perdido invers. y empleo	7.783,1	3.937,6	3.133	712,5			
Bonificación intereses Pymes	595,7	171,1	137,9	286,7			
Bonificación intereses a proyectos I+D	534,2	135,9	126,2	105,9	79,6	53	33,5
Formación equipo humano y recicl.	43,2	43,2					
Subvención mejora competitividad, C. y D.	148,6	148,6					
Subvención de hasta el 100% proyectos I+D	-						
Anticipos hasta el 50% proyectos I+D	-						
Bonificación intereses créditos avalados, etc..	608,2	223	197,6	104,6	83		
Total	9.713	4.659,4	3.594,7	1.209,7	162,6	53	33,5

2º. El 80 por ciento del importe comprometido se refiere a subvenciones a fondo perdido para inversión y empleo dentro del proyecto de igual denominación. A continuación, destaca el conjunto de líneas referidas a bonificación de intereses con un 18 por ciento.

3º. Por ejercicio, el 98 por cien de estos gastos se ejecutarán en el trienio de 1996 a 1998.

El carácter plurianual de estos gastos está respaldado por la actual normativa y responde a la naturaleza de la ayuda.

VII. ANALISIS DE LA EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMIA OBTENIDOS EN LA GESTION DEL PROGRAMA.

Teniendo en cuenta las limitaciones que se recogen en el apartado III del presente Informe, a continuación se presentan los resultados del trabajo realizado al objeto de verificar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la ejecución del programa fiscalizado.

Este apartado se estructura, a su vez, en cuatro subapartados; en el primero se analiza la pro-

pia definición y configuración del programa en cuanto, por una parte, a sus objetivos e indicadores y por otra al seguimiento efectivo del grado de cumplimiento de los mismos; en el segundo, se exponen una serie de comentarios y características generales de las ayudas revisadas; en el tercero y partiendo de los datos obtenidos directamente de la Memoria de Actividades del programa y de los presupuestos, se expone su evolución hasta 1995; por último, en el cuarto apartado, se analiza el coste fiscal que supone la aplicación de tales ayudas.

VII.1. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA.

La pretensión de realizar un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos del programa a través del seguimiento de sus indicadores está limitada y condicionada por los siguientes factores:

a. Los objetivos y acciones especificados son significativos y definen la finalidad que persiguen aunque de forma muy general.

b. Dichos objetivos no están cuantificados, ni valorados económicamente ni relacionados con los créditos presupuestarios.

c. El programa no presenta un conjunto de indicadores que permitan verificar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos.

d. Relacionado con los puntos anteriores, no se realiza un seguimiento de los objetivos y de análisis de las desviaciones, en su caso, producidas. Ahora bien, si se elabora una Memoria reflejo de la actividad desarrollada en el ejercicio, que en algunos aspectos analiza cuestiones de la eficacia, pero limitándose exclusivamente a las acciones derivadas del proyecto de fomento de la inversión y el empleo.

En conclusión, los comentarios anteriores no nos permiten pronunciarnos acerca del grado de eficacia, eficiencia y economía del programa, con la actual definición de objetivos e indicadores.

Recomendaciones:

• *Realizar un esfuerzo para la concreción de objetivos e indicadores representativos de la actividad prevista en el programa.*

• *Efectuar un seguimiento, a lo largo del ejercicio, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos a través de sus correspondientes indicadores, analizando y cuantificando las desviaciones existentes entre lo previsto y lo finalmente realizado. Los resultados anuales de este seguimiento se incluirán en la Memoria anual de la Dirección.*

A continuación efectuamos una serie de análisis y recomendaciones que pueden incidir en una mejora de la eficacia y eficiencia del programa.

VII.2. EVOLUCION DE LOS PROYECTOS Y AYUDAS FINANCIERAS DEL PROGRAMA.

En este apartado analizamos en primer lugar, la evolución que experimentan los proyectos de gasto del programa en el periodo de 1991 a 1995; y en segundo lugar, realizamos un seguimiento específico de las acciones directas a la inversión y empleo entre 1992 y 1995.

VII.2.1. Evolución de los proyectos de gasto entre 1991 a 1995.

En el cuadro siguiente se observa la evolución de los proyectos de gasto, analizándose tanto en pesetas corrientes como constantes, de acuerdo con los datos de la ejecución presupuestaria.

Evolución de ayudas "fomento actividad industrial" 1991-1995 (en números índices. Año base 1991)

A) Pesetas corrientes

Proyecto	Año Base 1991	Indice 1992	Indice 1993	Indice 1994	Indice 1995
Fomento de la inversión y empleo	100	128	179	183	153
Fomento de la innov. tecnológica	100	118	69	47	49
Reordenación productiva	100	19	41	45	21
Iniciativas empresariales	100	81	60	64	60
Total programa '830'	100	81	103	102	81

A) Pesetas constantes

Proyecto	Año Base 1991	Indice 1992	Indice 1993	Indice 1994	Indice 1995
Fomento de la inversión y empleo	100	122	161	157	124
Fomento de la innov. tecnológica	100	112	62	40	40
Reordenación productiva	100	18	36	38	17
Iniciativas empresariales	100	77	54	54	49
Total programa '830'	100	79	92	87	65

Como aspectos a destacar señalamos:

1º. Se observa una disminución progresiva de los fondos del programa que en pesetas constantes se ha visto reducido en un 35 por ciento entre 1991 y 1995.

2º. Esta reducción se ha aplicado fundamentalmente a los proyectos de reordenación productiva –83 por ciento de disminución– y de fomento de la innovación tecnológica –60 por ciento–. No obstante indicar nuevamente, que las especifici-

dades de cada ejercicio pueden distorsionar las comparaciones; así, por ejemplo, dentro del proyecto de innovación tecnológica si elimináramos o neutralizáramos las inversiones puntuales realizadas en CETENASA y el cambio de modalidad de apoyo a las inversiones en I+D, los créditos del proyecto habrían experimentado un crecimiento del 3 por ciento en el periodo analizado.

3º. En contrapartida, el proyecto de fomento a la inversión y empleo alcanza, en pesetas constantes, su máxima dotación en 1993 para posteriormente ir reduciéndose de forma paulatina, encontrándose en 1995 en una situación semejante a la de 1992.

VII.2.2. Evolución de las ayudas financieras directas a la inversión y el empleo.

En este apartado nos centramos exclusivamente en las ayudas financieras a la inversión y a

la creación de empleo en el periodo comprendido entre 1992 a 1995.

Del trabajo realizado, sobresale:

1º. En el cuadro siguiente se recoge la evolución general de estas ayudas, observándose que las de inversión han crecido en un 19 por ciento, en tanto las de empleo sólo lo hacen en un 3 por ciento; las de inversión, no obstante, experimentan una reducción significativa en 1995 en relación con 1994 –765 millones de reducción en inversión–; las de empleo, excepto en 1993 que alcanzó su máximo importe, después permanece a nivel prácticamente constantes.

2º. El número de expedientes y el de empresas crece considerablemente en periodo analizado, lo que implica una importante reducción de la ayuda media por empresa de 8,4 millones respecto a 1992.

Evolución de ayudas financieras directas (transferencias capital) 1992-1995 (en millones de pesetas)

	1992			1993			1994			1995		
	Importe	%	Indice	Importe	%	Indice	Importe	%	Indice	Importe	%	Indice
Inversión	2.979	95	100	4.188	93	141	4.305	97	145	3.540	96	119
Empleo	154	5	100	296	7	192	156	3	101	158	4	103
Total	3.133	100	100	4.484	100	143	4.461	100	142	3698	100	118
Número expedientes	92		100	118		128	129		140	148		161
Número empresas	89		100	112		126	124		139	138		155
Ayuda media por empresa (en millones)	35,2			40,1			36			26,8		

3º. En relación con el empleo subvencionado, en los cuadros siguientes se analiza su creación tanto por sectores industriales (4) como por zonas geográficas de la Comunidad Foral.

Así en los cuatro años analizados, se ha subvencionado un total de 1.525 empleos (5), destacando especialmente el ejercicio de 1993 con 591 puestos de trabajo –ejercicio que coincide lógicamente con el de mayor importe de subvencio-

nes–; el resto de ejercicios, la media es de 311 puestos.

Por zonas geográficas, las correspondientes a Pamplona con un 57,4 y Tudela con un 20,1 por ciento, concentran prácticamente tres cuartas partes del total del empleo subvencionado.

Por sectores económicos, sobresale fundamentalmente el de la automoción, con una generación de casi el 50 por ciento del empleo.

(4) No se incluye el empleo industrial en el sector agroalimentario.

(5) Referidos a incrementos globales de plantilla por puesto de trabajo fijo y directo, medidos al ejercicio siguiente y no considerando la posible creación de puestos indirectos ni el mantenimiento de los existentes.

Evolución empleo subvencionado de ayudas directas, por sectores económicos

Sector	1992	1993	1994	1995	Total	Porcentaje s/ total
Extracción de minerales no energéticos	5	–	14	9	28	1,8
Productos minerales no metálicos	2	3	47	125	177	11,6
Químico	0,5	6	1	1	8,5	0,6
Transformación de metales. Mecánica de precisión	100,5	18,5	22,3	49,6	190,9	12,5
Construcción de equipos y monteje de vehíc.	25	465	182	37	709	46,5
De la alimentación	–	–	–	–	–	–
Textil, cuero, calzado y confección	130,5	29	16,5	11	187	12,2
De la madera, corcho y mueble	2	2,5	–	–	4,5	0,3
Del papel, artes gráficas y edición	12	12	19	3,8	46,8	3,1
Transformador del caucho y plástico	29,5	55	10	79	173,5	11,4
Otros manufactureros	–	–	–	–	–	–
Total	307	591	311,8	315,4	1.525,2	100
Indice	100	193	102	103		

Evolución empleo subvencionado de ayudas directas (transferencias de capital), por zonas

Zonas	1992	1993	1994	1995	Total	Porcentaje
Noroeste	26	13	4	37,6	80,6	5,3
Pirineo	5	11	8	4	28	1,9
Pamplona	104,5	474	230,8	66,8	876,1	57,4
Estella	81	29	–	2	112	7,3
Tafalla	50	3	11	9	73	4,8
Ribera Alta	10,5	16	17,5	5	49	3,2
Tudela	30	45	40,5	191	306,5	20,1
Total	307	591	311,8	315,4	1.525,2	100
Indice	100	193	102	103		

4º. Respecto a las ayudas directa a la inversión, en el periodo analizado representan un total de 15.012 millones sobre una inversión inducida de prácticamente 87.000 millones, representando, por tanto, un índice de cobertura medio del 17,3 por ciento. Los volúmenes más significativos de subvención se concentran entre 1993 y 1994.

Por zonas geográficas, las de Pamplona y Tudela concentran el 84 por ciento de las subvenciones.

En relación con los sectores, nuevamente automoción asume prácticamente el 50 por ciento del total de subvenciones.

Evolución subvenciones a la inversión, por sectores económicos (en millones de pesetas)

Sector	1992	1993	1994	1995	Total	Porcentaje
Extracción de minerales no energéticos	11	18	23	195	247	1,6
Productos minerales no metálicos	114	1.461	1.291	171	3.037	20,3
Químico	13	53	77	–	143	1
Transformación de metales. Mecánica de precisión	566	209	310	839	1.924	12,8
Construcción de equipos y montaje de vehíc.	1.680	1.778	1.847	1.946	7.251	48,3
De la alimentación	–	–	–	–	–	–
Textil, cuero, calzado y confección	63	122	77	36	298	2
De la madera, corcho y mueble	65	29	61	48	203	1,4
Del papel, artes gráficas y edición	132	154	296	218	800	5,3
Transformador del caucho y plástico	335	364	314	78	1.091	7,3
Otros manufactureros	–	–	9	9	18	–
Total	2.979	4.188	4.305	3.540	15.012	100
Indice	100	141	145	118		
% Subvenciones/inversiones	17,9	17,1	17,7	16,4	17,3	

Evolución subvenciones a la inversión, por zonas (en millones de pesetas)

Zonas	1992	1993	1994	1995	Total	Porcentaje
Noroeste	423	235	198	435	1.291	8,6
Pirineo	36	21	9	4	70	0,4
Pamplona	1.881	2.281	2.215	2.683	9.060	60,4
Estella	149	139	207	144	639	4,2
Tafalla	30	31	65	9	135	0,9
Ribera Alta	20	77	86	66	249	1,7
Tudela	440	1.404	1.525	199	3.568	23,8
Total	2.979	4.188	4.305	3.540	15.012	100
Indice	100	141	145	118		
% Subvención/inversiones	17,9	17,1	17,7	16,4		
Inversión	16.644	24.560	24.255	21.531	86.990	
Inducida	100	148	146	129		

5º. En el cuadro siguiente, por último, comparamos el porcentaje medio de las ayudas por sectores y por zonas con los datos aportados por la Cámara de Comercio ⁽⁶⁾ respecto al empleo industrial en 1995.

Por zonas geográficas, se observa que a grandes rasgos el empleo subvencionado se concentra fundamentalmente en las zonas que presentan el mayor porcentaje de empleo industrial (Pamplona y Tudela), con la única excepción de la zona

Noroeste, que si bien representa un 14,2 por ciento del empleo industrial, sólo ha generado un 5,3 por ciento de puestos de trabajo en el periodo analizado.

Por sectores, se aprecia una concentración significativa de las ayudas en el sector de la automoción, caucho y transformación de metales –aproximadamente el 70 por ciento–, que ofrecen el 59 por ciento del empleo industrial.

(6) Revista "Cámara" número 33, de julio-agosto de 1995.

Cuadro comparativo de empleo industrial existente y ayudas al empleo recibidas, por sectores

Sector	% Empleo industrial existente (1)	% Medio ayudas empleo recibidas. Periodo 92-95 (2)
Extracción de minerales no energéticos	9,7	1,8
Productos minerales no metálicos	6,8	11,6
Químico	3,3	0,6
Transformación de metales. Mecánica de precisión	27,9	12,5
Construcción de equipos y montaje de vehículos	25,2	46,5
De la alimentación	—	—
Textil, cuero, calzado y confección	6,2	12,2
De la madera, corcho y mueble	6,1	0,3
Del papel, artes gráficas y edición	8,4	3,1
Transformador del caucho y plástico	5,6	11,4
Otros manufactureros	0,8	—
Total	100	100

Empleo industrial y ayudas al empleo, por zonas

Zonas	% Empleo industrial existente (1)	% Medio ayudas empleo recibidas. Periodo 92-95 (2)
Noroeste	14,2	5,3
Pirineo	1,7	1,9
Pamplona	56,4	57,4
Estella	7,3	7,3
Tafalla	5,2	4,8
Ribera Alta	4,8	3,2
Tudela	10,4	20,1
Total	100	100

(1) Fuente: Datos Cámara de Comercio 1995, eliminando empleo industrial agroalimentario.

(2) Media de la ayuda recibida por el sector en los años 92-95.

VII.3. ANALISIS ESPECIFICO DE LOS BAREMOS APLICADOS EN EL PROCESO DE EVALUACION DE INVERSIONES.

Una vez admitida la solicitud presentada por la empresa interesada en las ayudas, el punto clave del proceso de evaluación de la inversión para su consideración provisional es la calificación de la misma, determinando el porcentaje de subvención aplicable.

Esta cuantificación se realiza a través de un baremo o mediante otros criterios complementarios o excepcionales regulados en los propios textos de los baremos.

El trabajo realizado ha consistido básicamente en analizar la naturaleza y composición de los baremos aplicados —en 1994, fueron dos— y de los criterios excepcionales, todo ello centrado en

una revisión de expedientes correspondiente a gastos reconocidos de 1994.

Los criterios de los que emanan los distintos baremos se encuentran enunciados en el artículo 8 del Decreto foral 1/1982, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de ayudas financieras a la inversión y el empleo. En concreto, señala este artículo que para “la selección de los proyectos y graduación de los beneficios a conceder, se utilizarán los siguientes criterios:

- a) Índice de rentabilidad de la inversión.
- b) Efecto multiplicador sobre otros sectores de la actividad económica de Navarra.
- c) Valor añadido derivado de la inversión.
- d) Consolidación y generación de empleo.

e) Localización de la industria.”

El citado texto no cuantifica ni prioriza los anteriores criterios, labor que se materializa en baremos específicos que han estado en vigor en periodos sucesivos.

Para los expedientes revisados de 1994 se han aplicado dos baremos distintos: Uno, vigente desde 1988 y aplicable hasta marzo de 1992; el

otro, vigente desde abril de 1992 hasta abril de 1996, distinguiéndose en éste entre creación de nuevas empresas y ampliación de las ya existentes.

Los resultados de la comparación de valores de ambos baremos se refleja en los cuadros siguientes, teniendo en cuenta que los valores entre paréntesis son negativos:

Comparación de los factores integrantes en los baremos de 1988 y 1992 aplicados a empresas de nueva creación

Factor	Puntuaciones	
	De 1988	Desde 4/92
Tamaño de la empresa de >a<empleo	1-2-3-4	5-4-3-2-1
Localización	0-1-2-3-4	3-10
Carácter-esfuerzo inversor	3	-
Capacidad de arrastre	1-2-3	0-1
Valor añadido	0-1-2-3	0-1
Esfuerzo tecnológico	0-1-2-3	-
Financiación	0-(2)	0-1-2-3-4
Naturaleza de la inversión	0-(2)	0-1-2

Comparación de los factores integrantes en los baremos de 1988 y 1992 aplicados a ampliaciones de inversión en empresas existentes

Factor	Puntuaciones	
	De 1988	Desde 4/92
Tamaño de la empresa de >a<empleo	1-2-3-4	5-4-3-2-1
Localización	0-1-2-3-4	0-5
Carácter-esfuerzo inversor	1-2-3	0-1-2-3-4
Capacidad de arrastre	1-2-3	0-1
Valor añadido	0-1-2-3	0-1
Esfuerzo tecnológico	0-1-2-3	0-2
Naturaleza de la inversión	0-(2)	0-1-2
Distribución de resultados	-	0-1-3
Autofinanciación	0-(2)	0-(3)-(5)

Como aspectos destacables de esta comparación, señalamos:

A) Empresas de nueva creación

- Con el nuevo baremo se estimula más la creación de empresas generadoras de empleo, premiándose la financiación propia y la inversión en bienes de equipo productivos.

- Se estimula fuertemente la creación de empresas fuera de la Comarca de Pamplona.

B) Ampliación de inversiones en empresas existentes

Las variaciones observadas están en concordancia con las expuestas en el apartado anterior, centrándose especialmente en aspectos de incremento del inmovilizado, autofinanciación y limitación en el reparto de beneficios.

Además de los criterios anteriores, se aplican en la tramitación de las ayudas de 1994 los siguientes:

a) Complementarios:

El baremo de 1988 establecía, entre otros, los siguientes criterios complementarios o precisiones:

- Podrá no aplicarse el baremo a inversiones superiores a 500 millones así como a aquéllos otros en los que, por concurrir circunstancias especiales, precisen de una valoración distinta.

- Primar con un 20 por ciento de subvención a aquéllos proyectos de inversión que se localicen en alguno de los municipios comprendidos en las zonas de Estella, Sangüesa, Aoiz, Barranca y Tafalla.

- Conceder una subvención del 20 por ciento para las inversiones en I+D

En cuanto al baremo de 1992, se establece fundamentalmente que:

- Para proyectos de inversión superiores a 500 millones o que tengan más de 200 trabajadores, podrán utilizarse criterios fuera del baremo.

- La subvención máxima a conceder será del 20 por ciento, aunque si se refiere a proyectos que permitan una reducción del consumo energé-

tico, se podrá incrementar adicionalmente un 10 por ciento.

- Igualmente se incluye un criterio que las empresas que proyecten inversiones cuya puntuación por baremo resulte inferior a 5, se le concede una subvención mínima del 5 por ciento, si bien transitoriamente en un caso se aplicó el 8 por ciento.

b) Criterios establecidos por normativa específica. Son los definidos para las ayudas contempladas dentro de los Planes especiales de fomento a la inversión y empleo (PEFIE), economía social, área prioritaria de Alsasua-Olazagutía y empresas en crisis.

c) Por último se utilizan otros criterios que evalúan preferentemente la importancia económico-social de las inversiones a desarrollar y de los puestos de trabajo a crear y que fundamentalmente se aplican a proyectos de inversiones superiores a 500 millones.

Concretando los aspectos anteriores sobre los expedientes que tienen ejecución presupuestaria con cargo a 1994 –ciento veintinueve expedientes–, en el cuadro siguiente se señala la tipología de criterios aplicados.

	Número expedientes	% subvención	Total subvención (en millones)
a) Aplicación estricta baremo	74	3-18	603
b) Criterios complementarios			
• Localización	4	20	48
• Mínimo asegurado	5	5	3
c) Normativa específica			
• PFIE	8	20	131
• Economía social	17	20	108
• Alsasua-Olazagutía	9	20	93
• Empresas en crisis	2	20	99
d) Fuera de baremo			
• Inversión + 500 millones	1	9 ⁽⁷⁾	1.397
• Inversión + 500 millones	1	15	188
• Inversión + 500 millones	5	20	1.563
• Superior criterio	2	20	71
• Criterio transitorio	1	8	1
Total	129		4.305

(7) Porcentaje límite de ayuda establecido por la normativa europea.

De su análisis destacamos:

- Atendiendo al número de expedientes de inversión, un 64 por ciento se tramitan de acuerdo con los criterios estrictos del baremo y sus complementarios, un 28 por ciento, se regulan por normativa específica y por último un 8 por ciento por otros criterios –fundamentalmente la importancia de la inversión y el empleo–. En relación con el importe de las ayudas concedidas, los grupos anteriores suponen el 15, 10 y 75 por ciento respectivamente del total de las subvenciones concedidas.

- El porcentaje de ayuda del 20 por ciento sobre la inversión –límite máximo establecido– se concede al 36 por ciento de los expedientes, que representan el 49% del total de las subvenciones recibidas; igualmente reseñar que a los expedientes tramitados por los criterios estrictos de los baremos se les aplica una ayuda entre el 3 y el 18 por ciento.

- Los expedientes a los que se les aplica criterios de fuera del baremo, representan unas inversiones de unos 77.000 millones y una creación en torno a 850 puestos de trabajo fijos subvencionados.

- Centrándonos exclusivamente en los expedientes tramitados en 1994 estrictamente de acuerdo con los criterios de los baremos –74 expedientes–, en el cuadro siguiente mostramos su número en función del baremo aplicado.

	Baremo '88	Baremo '92	Total
Nuevas empresas	5	13	18
Ampliación	8	48	56
Total	13	61	74

Del total de expedientes, el 24 por ciento corresponde a nuevas empresas, en tanto que el 76 por ciento se refiere a inversiones de ampliación. En cuanto al baremo aplicado, el 22 por ciento se rige por el de 1988, mientras que el resto –78 por ciento– lo hace de acuerdo con el de 1992.

A continuación se muestra los valores medios obtenidos de la aplicación de los dos baremos al conjunto de expedientes. Los resultados obtenidos confirman las manifestaciones anteriores respecto a la tendencia proyectada por el baremo de 1992.

Aplicación de baremos. Valores medios de puntuación a distintos factores.

	Baremo 1992		Baremo 1988	
	Comarca Pamplona	Otras comarcas	Comarca Pamplona	Otras comarcas
A) Empresas nuevas				
Tamaño	1,5	1	4	4
Localización	3	10	3	0,5
Esfuerzo inversión	–	–	3	3
Capacidad de arrastre	0,5	0,7	2	1,5
Valor añadido	0,8	0,4	3	1,75
Esfuerzo tecnológico	–	–	1	1,5
Financiación	2,2	2	0	(0,5)
Naturaleza inversión	1,5	1	0	(0,5)
Total	9,5	15,1	16	11,25
B) Ampliación				
Tamaño	2,5	2,4	3,4	3,3
Localización	0	5	1,6	2
Esfuerzo inversión	2	1,5	1,8	2
Capacidad de arrastre	0,4	0,5	1,4	1,7
Vallor añadido	0,6	0,8	2	1,3
Esfuerzo tecnológico	–	–	0,6	2
Naturaleza inversión	1,7	1,5	–	–
Distribución resultados	2,7	2,5	–	–
Autofinanciación	(2)	(2,6)	(0,4)	–
Ahorro energía	0,5	–	–	–
Total	8,4	11,6	10,4	12,3

Finalmente, en el cuadro siguiente se muestra los resultados obtenidos por los distintos expe-

dientes en tramos de puntuación, destacando significativamente los valores intermedios.

Aplicación de baremos. Número de expedientes por tramos de subvención concedida según baremo

Puntos	Baremo 1992		Baremo 1988		Total expedientes
	Nuevas	Ampliación	Nuevas	Ampliación	
1 – 5	0	4	0	0	4
6 – 10	5	23	2	4	34
11 – 15	5	18	2	3	28
16 – 20	3	3	1	1	8
Total expedtes.	13	48	5	8	74

Pamplona, 24 de diciembre de 1996

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

APENDICE. COSTE FISCAL DE LAS AYUDAS A LA INVERSION Y EL EMPLEO.

En este apartado se pretende determinar el coste fiscal que para el Gobierno de Navarra ha supuesto la aplicación de la totalidad de medidas de apoyo a la inversión y el empleo, contempladas tanto en este programa presupuestario como en otros.

Para ello se ha partido de las declaraciones agregadas de los impuestos de IRPF y de sociedades. Previamente a comentar las principales conclusiones obtenidas es preciso realizar las siguientes matizaciones:

- La información obtenida para IRPF incluye las declaraciones de 1993 y 1994 –declaraciones que se liquidan respectivamente en 1994 y 1995– y se refiere a empresarios y profesionales en estimación directa, ya que no es posible disponer de la correspondiente a aquéllos que tributan por el sistema de módulos; en cuanto a sociedades, la información se refiere a las declaraciones de los ejercicios fiscales de 1993 y 1994.

- Las deducciones a que dan derecho los distintos incentivos fiscales tienen, en general, un

plazo de vigencia o aplicación de cinco ejercicios fiscales, ya que, al tener un tope la citada deducción en cuota, es preciso que ésta sea positiva. En consecuencia, las deducciones aplicadas en un ejercicio no tienen por qué corresponder con inversiones o creación de empleo de dicho ejercicio, si bien ambos impuestos reflejan la cuantía potencialmente deducible en ejercicios futuros, aunque tampoco puede afirmarse que realmente se vayan a materializar en su totalidad.

- La información disponible sobre las deducciones de IRPF no permite identificar la normativa específica que regula las mismas.

- En el Impuesto de Sociedades, se han tomado como dato de deducciones únicamente los declaraciones que tributan según la normativa foral navarra, pero que lógicamente estos importes no los soporta en su totalidad el Gobierno de Navarra ya que el porcentaje puede ser distinto del 100 por ciento. Por esta misma razón no se incluye la información de las cantidades pendientes de aplicar.

Los resultados del trabajo realizado se recogen en el cuadro siguiente.

COSTE FISCAL

A) IRPF. Deducciones por inversiones y creación de empleo (empresarios y profesionales en estimación directa)

Año	Número declaraciones	Inversiones	Número declaraciones	Empleo	Total
1993	2.192	171.345.490	155	36.465.917	207.811.407
1994	2.131	167.010.601	122	19.881.854	186.892.455
Total		338.356.091		56.347.771	394.703.862

IRPF. Deducciones pendientes de aplicación

Año	Número declaraciones	Inversiones	Número declaraciones	Empleo	Total
1993	1.292	421.466.343	76	22.620.743	444.087.086
1994	1.136	422.087.051	63	29.583.979	451.671.030

B) Impuesto de Sociedades. Deducciones por inversiones y creación de empleo 1993 y 1994

Concepto	Número declaraciones	1993	Número declaraciones	1994	Total
Inversiones	1.609	842.179.044	1.912	1.825.708.456	2.667.887.500
Empleo	463	294.129.174	450	284.667.257	578.796.431
Ley foral 12/93	42	21.539.911	85	75.521.821	97.061.742
Regímenes especiales	54	724.604.346	51	818.752.884	1.543.357.230
Otras	10	84.408.248	8	72.964.487	157.372.735
Total		1.966.860.723		3.077.614.915	5.044.475.638

De su análisis, destacamos:

- IRPF

1º. Las deducciones en cuota por inversión y empleo han supuesto en el periodo analizado un importe total de 394 millones, de los que 338 millones se corresponden con los incentivos a la inversión y 56 millones, a incentivos de empleo.

De acuerdo con los datos de la declaración de 1994, queda pendiente de aplicar al menos 452 millones, de los que el 94 por ciento se refieren a inversión. No obstante, los importes correspondientes tanto a este ejercicio como al resto de ejercicios, podrían no estar aún aplicados total o parcialmente al estar abierta la deducción en el plazo de cinco años.

2º. Se observa una disminución progresiva e importante –al menos en empleo– del coste que suponen estas medidas de apoyo; disminución que se constata igualmente en el número de declarantes que las utilizan.

Esta situación podría justificarse en que ya no es una medida atrayente o en que la declaración

de estos colectivos de empresarios y profesionales se ha desviado hacia el sistema de módulos.

- Sociedades

Las deducciones en la cuota ascienden en 1994 a 3.078 millones, lo que supone un incremento del 156 por ciento respecto a 1993.

Atendiendo a su origen, destaca fundamentalmente el aumento de las de inversiones con un 116 por ciento, cuando el número de declaraciones sólo crece en un 19 por ciento; en cuanto a las de empleo, disminuyen ligeramente tanto en importe como en número de declaraciones.

En definitiva, los datos anteriores ponen de manifiesto que así como la deducción por inversión se mantiene e incluso crece significativamente en el impuesto de sociedades, la originada por creación de empleo está experimentando un retroceso significativo, por lo que, en nuestra opinión, debería procederse a profundizar en estudios y análisis que permitieran detectar las causas de tal situación al objeto de modificar los requisitos de este tipo de ayudas o bien sustituirlas por otras más adecuadas a las exigencias del mercado.



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Nombre

Dirección

Teléfono *Ciudad*

D. P. *Provincia*

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de la Caja de Ahorros de Navarra, número
2054/0000 41 110007133.9

<p>PRECIO DE LA SUSCRIPCION</p> <p>BOLETIN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES</p> <p>Un año 5.800 ptas. Precio del ejemplar Boletín Oficial 130 » . Precio del ejemplar Diario de Sesiones 165 » .</p>	<p>REDACCION Y ADMINISTRACION</p> <p>PARLAMENTO DE NAVARRA</p> <p>«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»</p> <p>Arrieta, 12, 3º</p> <p>31002 PAMPLONA</p>
---	---