

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2022. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 36/22





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2-4, 2º planta. 28003 Madrid

Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación: 15 de julio de 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	7
1.1. Previsiones para 2022.....	7
1.2. Perspectivas a medio plazo.....	11
2. DEUDA PÚBLICA.....	12
2.1. Nivel de deuda.....	12
2.2. Proyecciones a largo plazo	13
3. RECOMENDACIONES	15
3.1. Recomendaciones nuevas.....	15

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso. El artículo 17 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que antes del 15 de julio de cada año la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas. Como ya sucedió el año anterior, a consecuencia de la crisis sanitaria los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), aprobada por el Congreso de los Diputados previo informe de la AIReF de 29 de julio de 2021. Para 2022 se ha señalado como referencia el déficit del 0,6% para el subsector autonómico y del 0,9% para la Comunidad Foral. Ello condiciona el pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2022 con la información actual disponible.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 22/22 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2022 de las Administraciones Públicas (AA. PP.). El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 22/22, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento actual de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA. PP. y de cada uno de los subsectores en 2022. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1 . ESCENARIO PRESUPUESTARIO

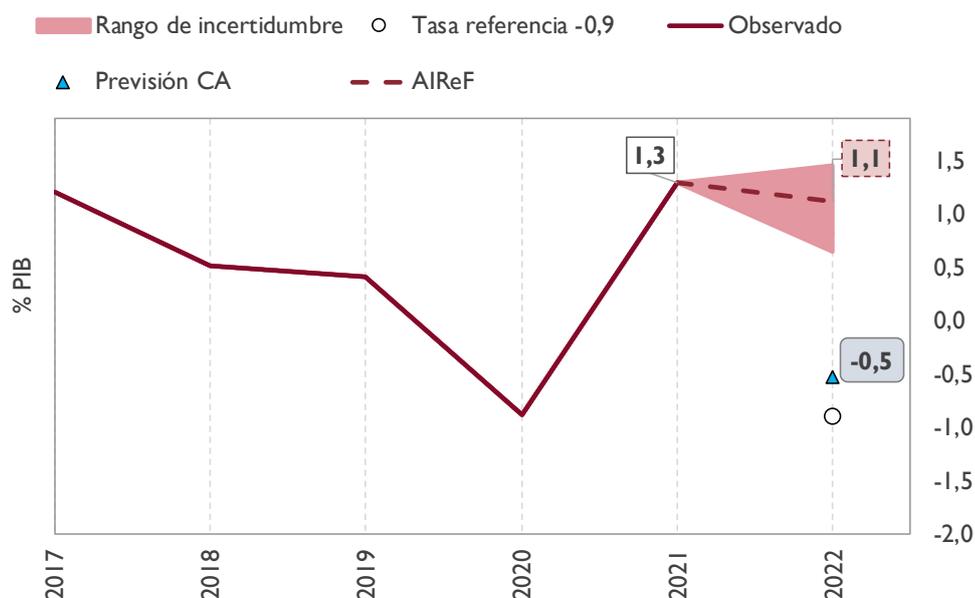
1.1. Previsiones para 2022

La AIReF prevé para la Comunidad Foral de Navarra un superávit del 1,1% del PIB en 2022. Empeoran una décima las previsiones de saldo para 2022 del pasado informe de 7 de abril sobre los presupuestos iniciales de la Comunidad Foral de Navarra¹, al observarse una ejecución más acusada del gasto ajeno al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La comunidad prevé alcanzar un déficit del 0,5%, bajo un crecimiento de recursos más moderado y de empleos más acusado que lo estimado por la AIReF. La comunidad mantiene las previsiones de cierre recogidas en los planes presupuestarios a medio plazo, sin cambios en su escenario. Así, se mantienen las discrepancias entre las estimaciones de la comunidad y las de la AIReF, tanto en recursos como en empleos.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2022. Comunidad Foral de Navarra](#)

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. NAVARRA (% PIB)



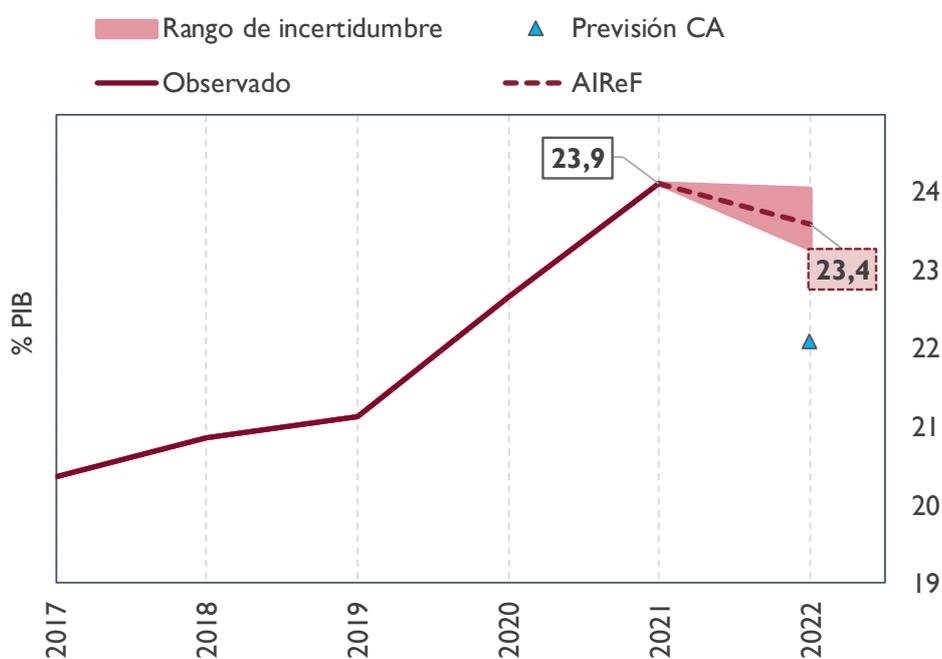
La AIReF estima que el nivel de recursos esperados al cierre de 2022 será del 23,4% del PIB sin considerar los ingresos del PRTR. La AIReF estima que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre aumentarán un 5% sobre el nivel de 2021 (un 6% sin tener en cuenta las ayudas a empresas del RDL 5/21). Esta evolución está condicionada fundamentalmente por el aumento esperado en los tributos y fondos del REACT-EU, si bien compensados en gran parte por la reducción de las transferencias del Estado -transferencias extraordinarias no condicionadas y ayudas a empresas de la Línea COVID-. Respecto a las previsiones informe anterior de 7 de abril, la AIReF ha incorporado el aumento estimado de las transferencias del Estado para financiar las ayudas al precio de los carburantes, en virtud del Real Decreto Ley 11/2022.

CUADRO 1. RECURSOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022. NAVARRA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIREF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Recursos netos sin PRTR	23,9	23,4	4,7
Fondo extra déficit/ Compensaciones AGE	0,9	0,0	-100,0
ITPAJD	0,4	0,4	7,7
ISD	0,3	0,2	-8,6
Otros recursos	22,3	22,7	9,1
Ingresos REACT-EU	0,0	0,3	771,1
Ayudas a empresas RDL 5/21	0,3		
Otros tributos de la Comunidad Foral	19,3	19,3	6,8
Resto (incluye ayudas carburantes RDL 6 y 11/22)	2,6	3,1	28,3

La comunidad mantiene sus previsiones de ingresos, por debajo de las estimadas por la AIREF. La comunidad mantiene su escenario de ingresos, por lo que sigue registrando ingresos impositivos más moderados que los estimados por la AIREF y no actualiza las transferencias del Estado por las ayudas al precio del carburante derivadas del RDL 11/2022, con lo que se acentúa la distancia con la estimación de la AIREF.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. NAVARRA (% PIB)



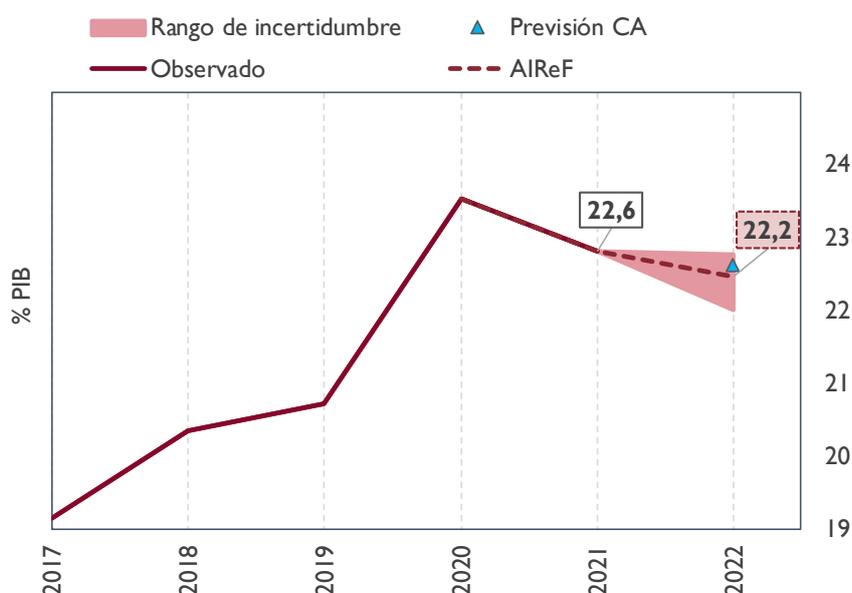
La AIRcF considera que los empleos de la comunidad, sin PRTR, aumentarán un 5%, hasta el 22,2% del PIB Regional. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIRcF ha aumentado el gasto previsto al cierre de 2022 a partir de los datos de ejecución registrados hasta la fecha y por la incorporación de la prórroga de las ayudas para carburantes financiadas por el Estado. Bajo las nuevas estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto aumentarían cerca del 5% sobre el nivel alcanzado en 2021, a pesar de la reducción esperada (algo menos del 60%, reduciendo el impacto esperado en el informe anterior) de las medidas autonómicas vinculadas al COVID-19 y de las ayudas a empresas del RDL 5/2021 (de 63 millones de euros en 2021 -49 ejecutadas y 14 reintegradas-, a 5 millones en 2022, algo más de 4 millones reintegradas). Estas minoraciones se anularían por el importe estimado de las ayudas para reducir el precio de los carburantes y el crecimiento esperado de otros empleos no asociados a la pandemia.

CUADRO 2. EMPLEOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022. NAVARRA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIRcF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Empleos netos sin PRTR	22,6	22,2	5,3
Sanidad	6,3	6,2	5,0
Educación	3,9	3,8	4,1
Otros gastos (incluye ayudas carburantes)	12,4	12,2	5,9
<i>De todo ello Gastos REACT-EU</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>	<i>771,1</i>
<i>Ayudas a empresas RDL 5/21</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>	

La comunidad sigue previendo un mayor crecimiento del gasto que el estimado por la AIRcF. La comunidad mantiene sus previsiones de gastos al cierre respecto a las comunicadas para el anterior informe, por lo que no incorpora las ayudas derivadas del RDL 11/2022. A pesar de ello, sigue registrando crecimientos superiores a los estimados por la AIRcF en su escenario actual.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA (% PIB)



La AIReF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto puede crecer cerca de un 3%. Los datos publicados del cierre de 2021 arrojan un crecimiento del gasto computable del 8.9% sobre el nivel de 2020. Con la revisión actual de empleos esperados al cierre de 2022 y las transferencias afectadas, la AIReF mantiene las estimaciones de variación del gasto computable en este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior. Bajo las previsiones actuales, el gasto computable podría crecer un 3% en 2022.

1.2. Perspectivas a medio plazo

La AIReF estima que hasta 2025 se mantendrá una evolución positiva, aunque progresivamente más moderada, de los ingresos de las Comunidad Foral. Las previsiones generales de evolución de los ingresos tributarios de comunidad en los próximos años presentan un perfil creciente, aunque con tasas de crecimiento que progresivamente irán disminuyendo hasta 2025.

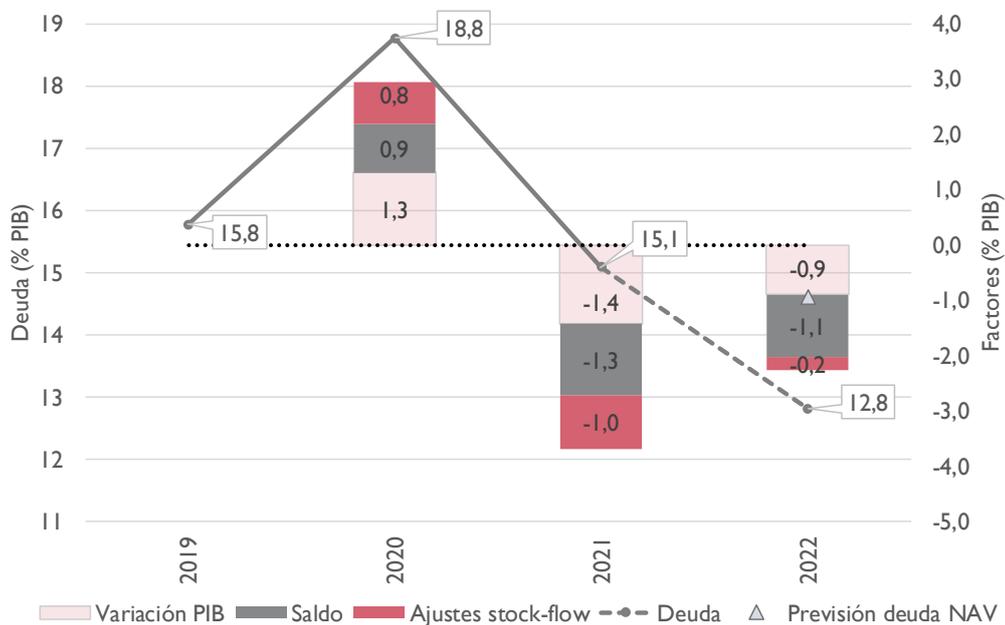
Si el gasto no asociado a fondos de la UE evoluciona en los años siguientes en línea con el crecimiento inercial estimado por la AIReF, podría mantenerse un resultado positivo para la Comunidad Foral. Bajo las previsiones señaladas de evolución de sus principales ingresos, y considerando una evolución inercial del gasto no asociado a fondos europeos, podría mantenerse en la comunidad un saldo favorable en los próximos años. Esto permitiría afrontar 2025 con un resultado positivo fundamenta para avanzar en la reducción del déficit estructural y del nivel de deuda.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIRcF estima que la ratio deuda/PIB de la Comunidad Foral de Navarra podría situarse al cierre del ejercicio en un 12,8%. Partiendo de un 15,1% en 2021, la ratio mejoraría por el saldo previsto al cierre del ejercicio, por el efecto del crecimiento previsto del PIB y, en menor medida, por los ajustes stock-flow. Las previsiones de la comunidad foral se sitúan por encima de las de AIRcF debido fundamentalmente a una previsión de cierre de 2022 más pesimista.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO. CF NAVARRA (% PIB)



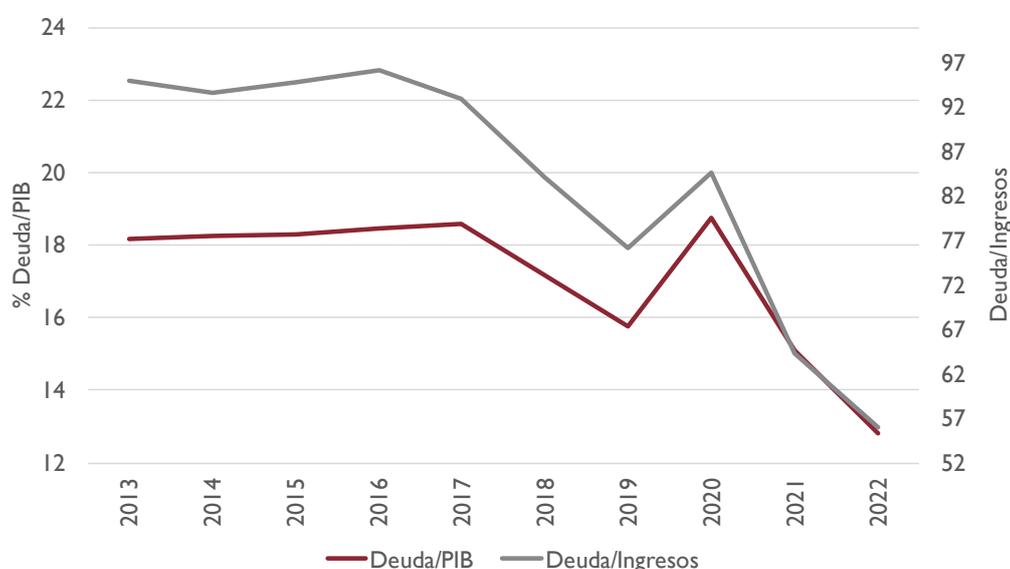
Las buenas expectativas fiscales y el efecto del PIB podrían llevar a una fuerte reducción de la ratio de endeudamiento. La ratio podría situarse por debajo del 13% debido al efecto a la baja del saldo previsto y de la evolución del PIB, a los que habría que añadir, en menor medida, el derivado de la aplicación de la parte del superávit generado en 2021 (39 millones de euros) no aplicado aún a amortización de deuda (la comunidad aplicó en 2021 la mayor parte del superávit obtenido).

**CUADRO 3. PREVISIONES AIREF SOBRE LA VARIACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN 2022.
CF NAVARRA (% PIB)**

1. Deuda a 31/12/2021	15,1
2. Efecto PIB	-0,9
3. Saldo	-1,1
4. Ajustes stock-flow	-0,2
Superavit 2021 pdte. de aplicar	-0,2
5. Deuda 2022 (1+2+3+4)	12,8

La AIReF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² registrará una **reducción de casi 13 puntos porcentuales en 2022**. En el mismo sentido, la deuda en peso PIB caería en torno a un 15%, siguiendo un perfil similar.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. CF NAVARRA (% PIB Y % INGRESOS)



2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo³ se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 11,1 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando ya el nivel previo a la pandemia en el año 2021. Bajo el mismo escenario, se

² La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

³ El escenario normativo implica una mejoría anual del saldo primario de 0,25 puntos de PIB hasta alcanzar un superávit de 0,75%, que se mantendrá mientras la ratio de deuda supere el nivel del 13% del PIB. Una vez alcanzado este límite, el superávit primario se igualará a la carga financiera proyectando un escenario de equilibrio presupuestario sostenido.

proyecta una reducción para el conjunto del subsector de 12,2 puntos. El superávit fiscal junto con el crecimiento económico serán los factores que contribuirán en la reducción de la ratio, la cual se verá impulsada alcanzando el límite de referencia del 13% en el año 2022.

GRÁFICO 6. PROYECCIONES DEUDA (% PIB) DEL ESCENARIO NORMATIVO Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%

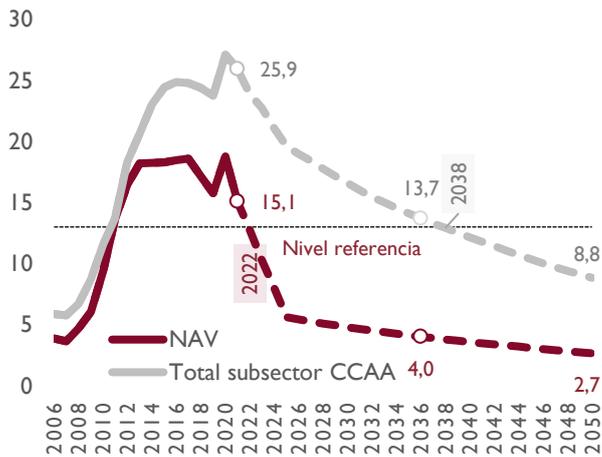
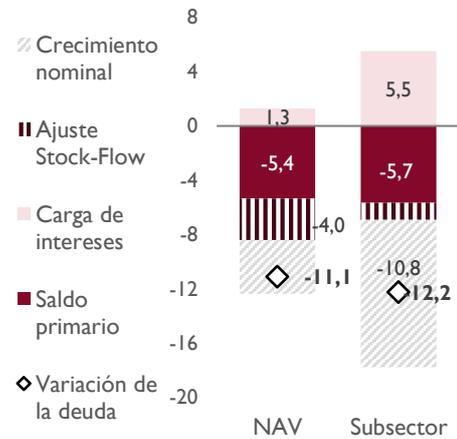


GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2022-2036)



3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

Como ya alertó la AIReF en el pasado informe de 12 de mayo sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025⁴, diversos factores han provocado o están provocando un crecimiento al de los ingresos por encima de los inicialmente previstos en 2021 y 2022. Existe el riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos de gasto o reducciones de otros ingresos con carácter estructural. Estos riesgos se agudizan en un contexto de suspensión de reglas fiscales y ausencia de una estrategia a medio plazo y, si se materializan, pueden situar a la comunidad en 2025 en una situación más vulnerable, con un elevado nivel de gasto estructural que no disponga de la necesaria financiación de la misma naturaleza.

Por ello, en el informe de la APE, la AIReF recomendó a todas las AA.PP. que *destinaran aquellos ingresos que se materializaran por encima de lo previsto y otros de carácter temporal a acelerar la necesaria reducción del déficit estructural y evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural que no contaran con una financiación de la misma naturaleza.*

En este contexto, la AIReF considera que las ventajas de contar con una estrategia fiscal a medio plazo a nivel nacional son plenamente aplicables al ámbito concreto de actuación de cada administración pública. Así, **la AIReF recomienda a la Comunidad Foral de Navarra que:**

- 1. Enmarque la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contemple la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos.**
- 2. Evite incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez**

⁴ [AIReF Informe Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025](#)

desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años.

Las perspectivas en el medio plazo apuntan a que puede mantenerse en los ejercicios próximos saldos positivos similares al esperado en este ejercicio. Para evitar acumulación de excesos de financiación, deben tenerse en cuenta, en la fijación de referencias y objetivos de los próximos años, las necesidades reales que se van a generar en las comunidades. Por ello, la AIRcF ha recomendado al MINHAFP en el informe general que *en la fijación de referencias u objetivos de estos años para las CC. AA. tenga en cuenta esta situación y haga un seguimiento periódico y exhaustivo de las previsiones de cierre para cada comunidad, actualizadas en cada momento, con el fin de ajustar la deuda a las necesidades reales de financiación*

Al mismo tiempo, es fundamental que la propia comunidad revise y actualice periódicamente sus previsiones, y ajuste las operaciones de deuda a sus necesidades reales de financiación, por lo que **la AIRcF recomienda a la Comunidad Foral de Navarra que:**

3. *Tenga en cuenta las previsiones actualizadas de cierre del ejercicio en curso y siguientes para ajustar los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación*

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez