COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Análisis de las líneas del Plan Económico Financiero (PEF) 2016-2017

La Comunidad Foral de Navarra incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto en **2015**.

Respecto al **objetivo de estabilidad**, en **2015** la comunidad cerró el ejercicio con un déficit del 1,1%, una vez depuradas las operaciones no recurrentes del ejercicio que, afectando tanto a ingresos como a gastos, implicaron mayor déficit en términos netos del 0,2% del PIB. Se incurrió, por tanto, en una desviación ajena a las operaciones anteriores del 0,4% del PIB respecto a su presupuesto, que preveía alcanzar un déficit coincidente con el objetivo fijado para este ejercicio en el 0,7% del PIB. En lo relativo a los ingresos, la comunidad recaudó ingresos superiores en un 0,2% del PIB a las estimaciones iniciales, a pesar de que, por un lado, la reforma tributaria de la comunidad supuso una caída en la recaudación del IRPF; y, por otro, la regularización de diversos flujos generados con el Estado en ejercicios anteriores implicó también menores recursos. Por el contrario, registró el ingreso derivado de la dación en pago por las deudas de Osasuna, operación de carácter no recurrente, por un importe del 0,2% del PIB. Así, la desviación fundamental se manifestó en los gastos, que se ejecutaron por encima de los inicialmente presupuestados por la comunidad, debido a la devolución del 25% de la paga extra de 2012, los gastos derivados del tratamiento de la hepatitis, la nueva regulación de la renta de inclusión social y otras operaciones de carácter no recurrente que, en términos de empleos, han supuesto un 0,4% del PIB (regularización señalada de los flujos generados con el Estado en ejercicios anteriores y ajustes derivados del aval y de la parte afectada a otras deudas de la dación en pago de bienes del Osasuna).

La CF elaboró su **presupuesto** para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para **2016** en un -0,3% del PIB. En el análisis del mismo, la AIReF consideró improbable el cumplimiento de dicho objetivo, situando las previsiones de cierre en torno al -0,6% del PIB. Dicha valoración se basó, fundamentalmente, en los riesgos apreciados de desviaciones al alza en el escenario de gastos, que no parecía compatible con la evolución de los mismos al cierre de 2015, si bien la reforma tributaria prevista por la comunidad podía contribuir a mitigar el desequilibrio.

La CF ha remitido a la AIReF para su análisis las líneas generales en las que prevé basar el PEF que se acuerde en la Comisión Coordinadora, de acuerdo con lo dispuesto en la LOEPSF y la Ley 14/2015, de 24 de junio, que modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Dichas líneas se han elaborado para 2016 teniendo en cuenta la nueva senda propuesta en la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 (APE), que establece un déficit del 0,7% del PIB. De acuerdo con la información aportada y la evolución manifestada con los últimos datos

publicados de ejecución (abril), la AIReF considera factible que la comunidad cumpla sus estimaciones (ver cuadro 1 y gráfico 1), con un escenario que corrige a la baja las previsiones de ingresos y ligeramente al alza las de gastos, e incorpora información actualizada sobre las medidas de ingresos y, concretamente, sobre el impacto de las reformas tributarias adoptadas por la comunidad en 2014 y 2015.

Cuadro 1. Valoración por la AIReF del cierre de 2016 sobre escenario líneas PEF (%PIB).
Comunidad Foral de Navarra

Cierre 2015 (1)	Operaciones no reiteradas en 2016 (2)	Variación recursos del sistema 16/15 (a) (3)	Valoración AIReF resto evolución			Previsión central AIReF 2016 (7)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)
			AND (4)	Sustentado en medidas (5)	Resto evolución ppto (6)	
-1,3%	0,2%	0,7%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,7%

(a) En el caso de la CF de Navarra se entiende por recursos del sistema los recursos derivados de la estimación de los tributos concertados IRPF, IS, IVA e IIEE.

La comunidad ha informado de que se han bloqueado 23 millones de euros en el presupuesto de gastos de 2016, en previsión de una posible desviación de la recaudación de ingresos. Esta retención, acordada en sesión de Gobierno, no se ha plasmado en un Acuerdo de no disponibilidad.

En relación al ejercicio **2017**, se considera igualmente factible que la comunidad cumpla sus previsiones de cierre para ese año (ver gráfico 1), en el que, de nuevo ajustándose a la senda de la APE, prevé alcanzar un déficit del 0,5% PIB. Se plantean medidas de ingresos con un efecto neto positivo, derivadas de la reforma fiscal propuesta en la Ley foral 23/2015, y una evolución interanual de los gastos corrientes (considerando efecto de obligaciones registradas en cuentas extrapresupuestarias y sin tener en cuenta intereses) cercano al 4%, compatible con el crecimiento estimado por la AIReF del gasto sanitario.

Respecto a la **regla de gasto**, en el ejercicio **2015** el gasto computable creció un 5,9%, excediendo en 144 millones, un 0,8% del PIB, el gasto máximo permitido por la regla. En el análisis de este resultado debe tenerse en cuenta que el gasto computable comprende la Aportación de la comunidad a las cargas generales del Estado y, en 2015, las operaciones no recurrentes (regularización de los flujos con el Estado de ejercicios anteriores, operaciones sobre el Osasuna) señaladas por la comunidad, que representaron en 2015 un 0,4% del PIB.

La comunidad sólo ha aportado información parcial sobre el cálculo de la regla de gasto para 2016 y señala que se están debatiendo con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas los criterios en cuanto a la aplicación del artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para el cálculo de la regla de gasto en la comunidad foral.

En todo caso, la aplicación de la regla de gasto podría suponer una evolución menos restrictiva en **2016** que las previsiones de déficit contempladas en las líneas comunicadas, toda vez que, según ese criterio, el punto de partida es el gasto realizado en el ejercicio anterior y no el del último ejercicio en que se cumplió la regla. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, dicho criterio permite evolucionar gasto que no va a replicarse en el ejercicio siguiente (operaciones no recurrentes). Debido a ello, se considera probable el cumplimiento de la regla en 2016, apreciándose más dificultades en 2017 debido a la evolución prevista del gasto en este ejercicio, si bien las medidas tributarias adoptadas pueden mitigar la posible desviación.

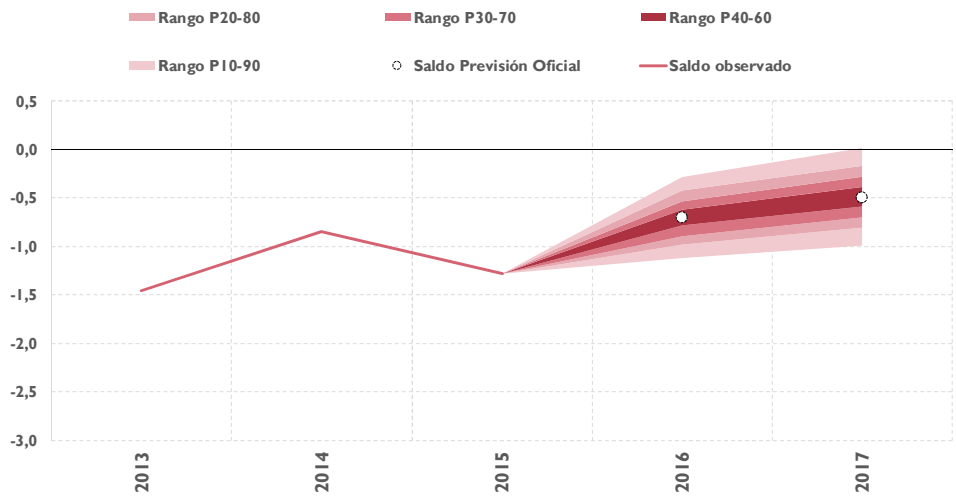
Adicionalmente, si el límite máximo de gasto computable se calculara sin consolidar los excesos de gasto de ejercicios anteriores, partiendo del último ejercicio de cumplimiento de la regla, la evolución del gasto debería ser más contenida que la prevista en el escenario presentado por la comunidad, y daría lugar a un déficit más estricto que le estimado por esta y que el resultante de aplicar el criterio del MINHAP (ver gráfico 2).

NAVARRA. Cuadro resumen

La AIREF considera factible que se alcancen las previsiones de déficit de la Comunidad Foral de Navarra contenidas en las líneas que orientarán su PEF 2016-2017. Se estima probable el cumplimiento de la regla de gasto en 2016, mientras que en 2017 la evolución de los empleos podría comprometer este cumplimiento, si bien las medidas normativas previstas pueden mitigar dicho riesgo.	
VALORACIÓN AIReF DÉFICIT 2016 SOBRE PRESUPUESTO 2016	**VALORACIÓN AIReF DÉFICIT 2016 y 2017 SOBRE líneas PEF**
La CF elaboró su presupuesto en 2016 para alcanzar el objetivo del -0,3% del PIB. En el análisis del mismo, la AIReF consideró improbable el cumplimiento de dicho objetivo, situando las previsiones de cierre en torno al -0,6% del PIB. Dicho riesgo se basó fundamentalmente en las incertidumbres apreciadas en la evolución del gasto.	Las líneas comunicadas sobre el PEF de la CF se han elaborado teniendo en cuenta la nueva senda de la APE, que establece un déficit del 0,7% para 2016 y del 0,5% para 2017, previendo alcanzar estos cierres. La AIReF considera factible que la comunidad cumpla sus previsiones para 2016, con un escenario que corrige a la baja las previsiones de ingresos, incorporando una valoración actualizada de las medidas tributarias adoptadas en 2014 y 2015; y aumenta ligeramente los gastos inicialmente presupuestados. Para 2017, se considera igualmente factible que la comunidad cumpla sus previsiones de cierre para 2017, en el que prevé alcanzar un déficit del 0,5% PIB, incorporando el efecto positivo de las medidas tributarias adoptadas y recogiendo una evolución del gasto en la línea de las estimaciones de la AIReF.
VALORACIÓN AIReF REGLA DE GASTO 2016 SOBRE PRESUPUESTO 2016	**VALORACIÓN AIReF REGLA DE GASTO 2016 Y 2017 SOBRE líneas PEF**
De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, bajo el supuesto de cálculo de la regla partiendo del último ejercicio de cumplimiento, no se apreció riesgo de incumplimiento de la regla en 2016.	El borrador facilitado por la comunidad no ofrece información completa para el cálculo de la regla de gasto. No obstante, con la información aportada, la AIReF considera que es probable el cumplimiento de la regla en 2016 bajo el criterio de cálculo del MINHAP, apreciándose más dificultades en 2017. Por otra parte, la aplicación de la regla de gasto podría suponer una evolución del gasto más flexible en 2016 y ligeramente más estricto en 2017 (aunque las medidas normativas de incremento de la recaudación mitigan este efecto) a la exigida por la senda de déficit.

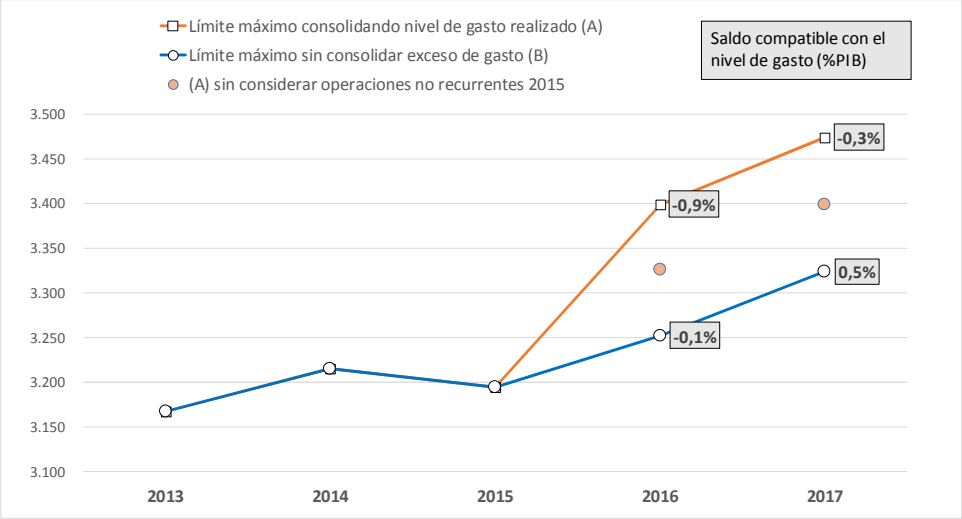
NAVARRA. Gráficos

Gráfico1. Capacidad/necesidad de financiación 2016-2017(% PIB). Comunidad Foral de Navarra



La AIReF estima factible el cumplimiento de las previsiones de déficit recogidas en las líneas que orientarán el PEF de la CA para 2016 y 2017

Gráfico 2. Gasto computable a efectos de la regla de gasto y capacidad/necesidad de financiación asociada (M€ y %PIB). Comunidad Foral de Navarra



Nota: El criterio (A) es el que está siendo empleado por el MINHAP. Para el cálculo del gasto máximo con el criterio (B) se parte del último ejercicio de cumplimiento de la regla, en este caso 2014, y se incrementa con la tasa de referencia de cada año. En la estimación del déficit resultante de ambos supuestos de máximo gasto computable se ha considerado que no hay variación en los recursos respecto a los previstos para la CF por la AIReF para cada ejercicio y que se mantiene en niveles similares el gasto excluido del cómputo de la regla distinto de intereses..

No se ha representado el gasto computable estimado por la CF al no estar completos los datos aportados. No obstante, tal y como refleja el gráfico, el gasto máximo resultante de multiplicar por la tasa de referencia el gasto computable del ejercicio anterior (criterio MINHAP) permite, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, evolucionar gasto que no va a replicarse en el ejercicio siguiente (operaciones no recurrentes) y podría llevar a un saldo más flexible en 2016 que el previsto por la comunidad.

El límite máximo que se derivaría de calcular la evolución máxima del gasto computable sin consolidar los excesos de gasto de ejercicios anteriores, partiendo del último ejercicio de cumplimiento de la regla, exigiría una evolución más restrictiva del gasto y llevaría a un saldo mucho más estricto que el previsto por la CF y el derivado del criterio del MINHAP.