Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas en 2017:

Comunidad Foral de Navarra

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

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

Informe sobre los presupuestos iniciales para 2017 de la Comunidad Foral de Navarra

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

La Comunidad Foral de Navarra prevé alcanzar en 2017, de acuerdo con sus presupuestos aprobados un déficit del 0,4% del PIB y cumplir la regla de gasto con una evolución del gasto computable del 0,9%, ambos inferiores a los objetivos fijados. Las previsiones presupuestarias de la comunidad (Ley Foral 24/2016, de 28 de diciembre) y la información adicional remitida, sitúan el déficit dos décimas por debajo del objetivo de estabilidad, fijado en el -0,6% del PIB, y la evolución del gasto computable 1,2 puntos por debajo de la tasa de crecimiento de la economía de medio plazo.

La valoración del presupuesto de la comunidad parte de consideraciones de factibilidad y equidad que la AIReF entiende que deben enmarcar la valoración de la actuación presupuestaria desde el momento de fijación de los objetivos y a lo largo de los distintos hitos del ciclo presupuestario. AIReF considera conveniente que el análisis del cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2017 se haga dentro de un análisis integral que tome en consideración los indicadores de equidad y factibilidad utilizados en informes anteriores. De esta manera, se dota de coherencia y continuidad a la valoración del ciclo presupuestario que, de acuerdo con la ley de creación de la AIReF, tiene que realizar esta institución.

Desde la perspectiva de la factibilidad, se considera que la Comunidad Foral de Navarra debería realizar un esfuerzo muy inferior a la media para alcanzar el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB en 2017. En el informe de la AIReF sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las CCAA[1], publicado el pasado 23 de diciembre, se puso de manifiesto que, de acuerdo con el indicador sintético de equidad-factibilidad cuya metodología se recoge en el Anexo metodológico del informe, para alcanzar el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB, la Comunidad Foral de Navarra tiene que realizar un esfuerzo muy inferior al de la media de las CCAA. Incorporando al análisis consideraciones de equidad, hay que tener en

[1] Informe establecimiento objetivos individuales CCAA 2017-2019

cuenta que el esfuerzo medio realizado por esta comunidad en el periodo 2008-2015 fue superior al realizado por el conjunto del subsector (*ver Gráficos 1.A*).

Los indicadores complementarios de equidad, sitúan a la Comunidad Foral de Navarra en una posición muy superior a la media tanto en materia de gastos como de ingresos. Los indicadores complementarios que recoge el *Gráfico 1.B* muestran que Navarra es una de las CCAA que más gasta en términos per cápita (ocupa la segunda posición), tanto en empleos primarios homogéneos, como en servicios públicos fundamentales y el resto de gastos. Esto y el hecho de que también sea una de las que más ingresos per cápita tiene, hacen que ocupe la segunda posición en el indicador de cobertura de ingresos. No se han representado los indicadores de ingresos dada la falta de homogeneidad entre los ingresos del sistema foral de Navarra y los de las CCAA de régimen común.

Del análisis del presupuesto de la Comunidad Foral de Navarra y la información adicional proporcionada, la AIReF considera que este no recoge las condiciones necesarias para realizar el esfuerzo exigido y que, por tanto, es improbable la realización del ajuste necesario para el cumplimiento del objetivo de 2017. La baja probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2016, como consecuencia de la peor evolución de los ingresos y de los gastos en relación a los previstos, de acuerdo con los últimos datos publicados, hace que en 2017 el ajuste a realizar sea elevado y, por tanto, de improbable realización.

El escenario presupuestario planteado permite identificar claros riesgos por el lado de los gastos. Se observan riesgos de desviación en las previsiones consignadas por la comunidad en el escenario de gastos (*ver Gráfico 2.C*). Si bien parece que la inejecución de los gastos de capital pudiera ser mayor que la prevista por la comunidad, existe riesgo elevado de que los pagos por la Aportación al Estado estimados por la comunidad (495 millones de euros) sean superiores. La comunidad, en el presupuesto 2017, al igual que ha hecho en el pago que ha efectuado al Estado en 2016 (que ha supuesto cerca de 90 millones de euros menos del importe previsto), ha considerado como pagos por Aportación, según explica en la documentación aportada, no los que se derivarían de una situación de prórroga del último quinquenio (2010-2014), como se establece en el Convenio Económico mientras no haya acuerdo con el Estado sobre el nuevo quinquenio, sino los que se derivarían de los estudios realizados por la propia Comunidad bajo el supuesto de que su propuesta sea aceptada por el Estado. Dado que, mientras no exista acuerdo de la Comisión Coordinadora Estado-Navarra, los flujos financieros entre ambas han de fijarse en los importes derivados de la actualización del último quinquenio, la AIReF aprecia un riesgo claro de que no se alcance el escenario previsto.

El escenario de ingresos previsto por la comunidad en 2017 está en línea con las estimaciones de la AIReF (*ver Gráfico 2.B*).

La Comunidad Foral de Navarra podría cumplir la regla de gasto en 2017. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, la evolución del gasto esperada en

2017, podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto, si bien podría existir cierto riesgo si la comunidad ejecutara los créditos en mayor cuantía a la prevista por la AIReF (*ver Gráfico 3*).

Sostenibilidad de la deuda

Existen riesgos medios para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del límite de deuda en el medio plazo. En el escenario central la deuda presenta una dinámica levemente favorable durante los primeros años de proyecciones. El nivel actual no supera el 20%, y sería posible alcanzar el nivel de referencia del 13% del PIB hacia 2026. Perturbaciones negativas macro-financieras podrían aletargar el alcance de dicho límite, mientras que el abandono de políticas de consolidación fiscal podría plantear una seria amenaza a la sostenibilidad. Los riesgos de refinanciación no son significativos y no se prevé dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación. Los indicadores de estrés macro-fiscales de corto plazo se encuentran relativamente en línea con el promedio de las CCAA. Respecto al último informe, en general los determinantes de la sostenibilidad en el largo plazo no han variado sustancialmente. No ha habido un cambio drástico en la calificación crediticia, que para S&P es superior a la del Tesoro y considerada como inversión de grado medio superior, situando a la comunidad como la de menor riesgo de todas junto con el País Vasco.

Estas circunstancias se detallan en el Gráfico 4 de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

Recomendaciones

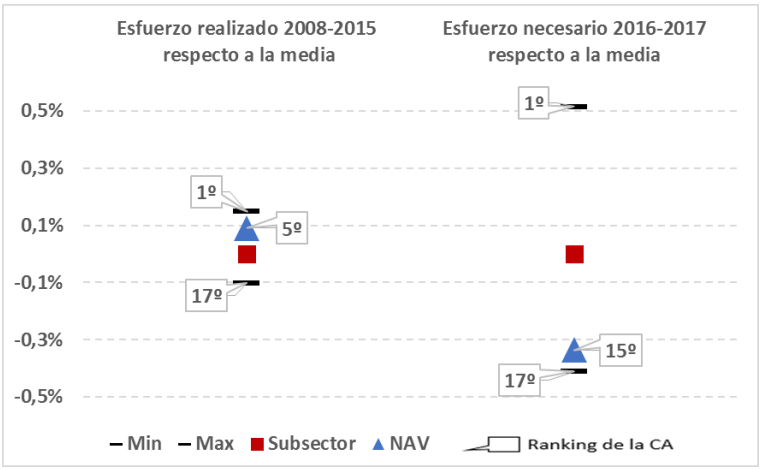
La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

- ✓ A la Comunidad Foral de Navarra, en tanto no exista un acuerdo de la Comisión Coordinadora que fije el importe de la Aportación al Estado en la cifra prevista en el presupuesto de la comunidad, adoptar las retenciones de crédito necesarias para, de acuerdo con el principio de prudencia, ajustar el gasto a los pagos vigentes.

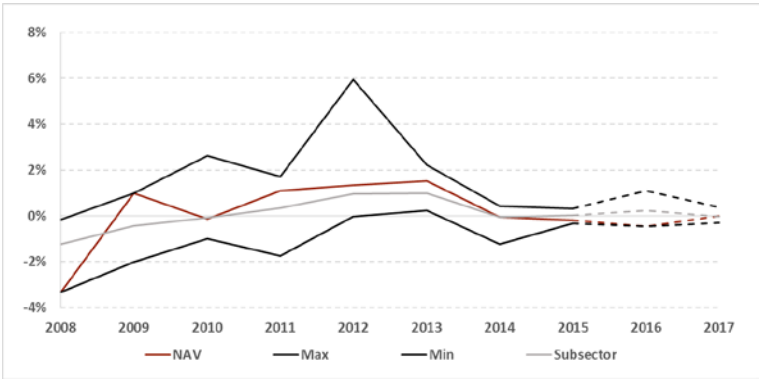
Gráficos 1. Posición relativa y esfuerzo

1.A. Valoración del esfuerzo. Equidad-factibilidad

1.A.a. Medias (%PIB)

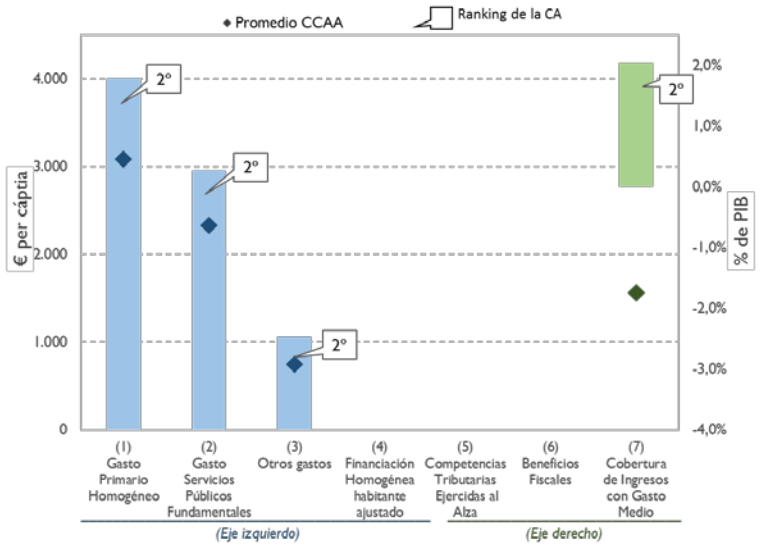


1.A.b. Anual (%PIB)



- De acuerdo con el indicador sintético de equidad-factibilidad descrito en el anexo metodológico que acompaña el informe, en el periodo 2008-2015, la Comunidad Foral de Navarra ha realizado un esfuerzo relativo superior al de la media de CCAA, lo que puede observarse en la mayor parte de años del periodo, En estos términos, el esfuerzo medio que debe realizar para cumplir el objetivo de estabilidad de 2017 es muy inferior al de la media.

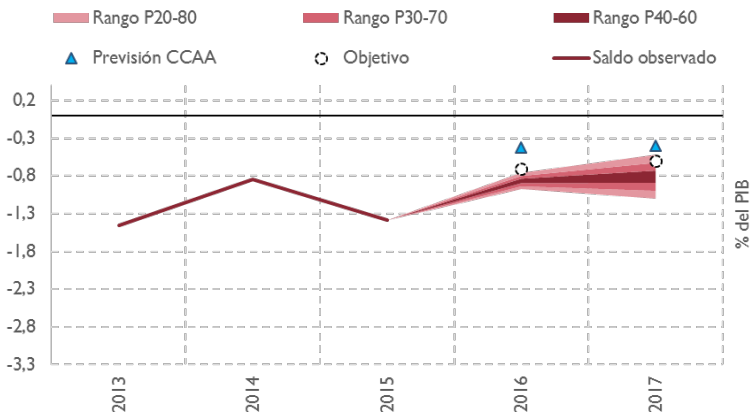
1.B. Posición relativa respecto al subsector



- La comunidad ocupa la 2ª posición, detrás del País Vasco, respecto al gasto tanto en gasto primario homogéneo como en gasto en servicios públicos fundamentales y en otros gastos. También ocupa la 2ª posición en cuanto a cobertura de ingresos con un gasto medio, igualmente después de País Vasco, dadas las especialidades derivadas del régimen foral.

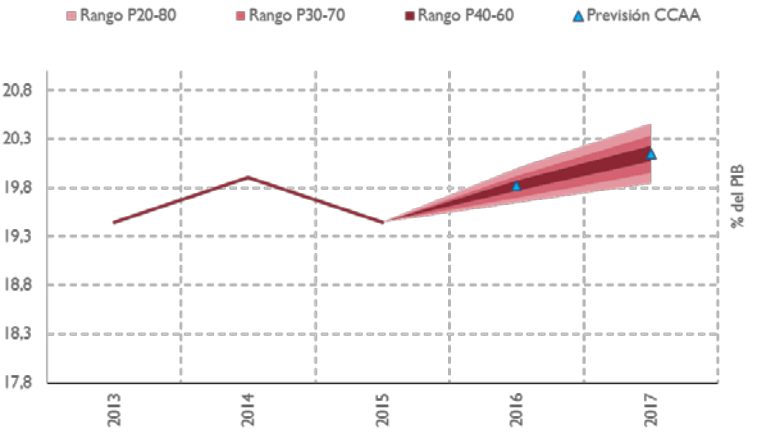
Gráficos 2. Saldo, ingresos y gastos (% PIB)

2.A. Capacidad o necesidad de financiación



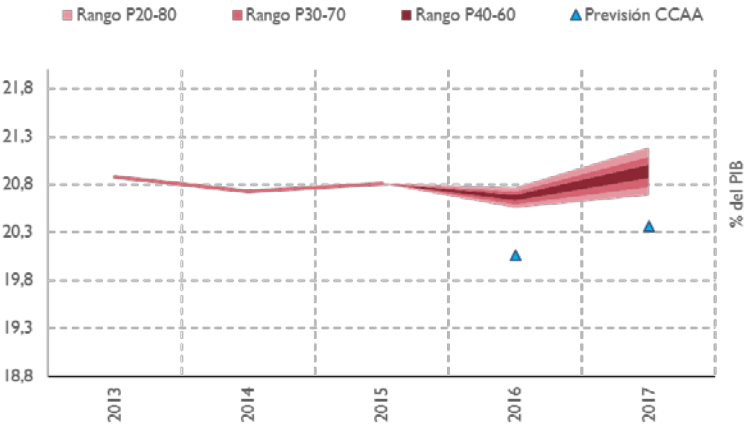
- La CA estima alcanzar en 2017 un déficit del 0,4% del PIB, dos décimas inferior al objetivo fijado del -0,6% del PIB. La AIReF considera improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2017, fundamentalmente por los riesgos apreciados en los empleos.

2.B. Recursos



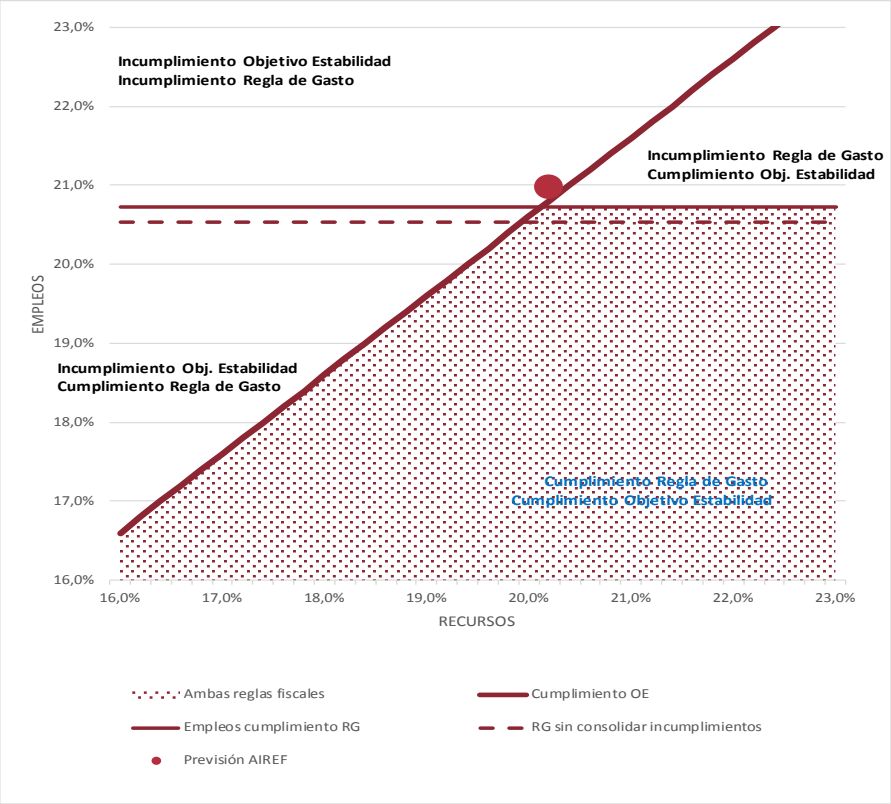
- Las estimaciones de ingresos de la CF de Navarra están en línea con las estimaciones de la AIReF.

2.C. Empleos



- Se observan riesgos de desviación en las previsiones de gasto consignadas por la CF de Navarra, básicamente por las estimaciones autonómicas de los pagos por la Aportación al Estado.

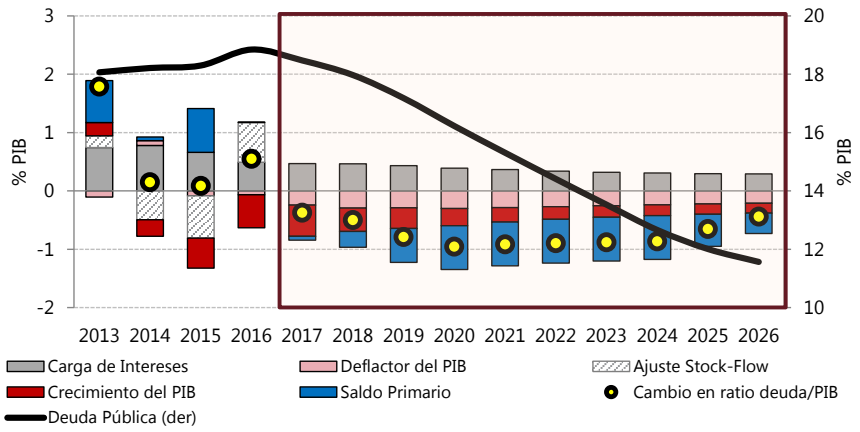
Gráfico 3. Estabilidad y regla de gasto 2017 (%PIB)



- La AIReF considera que el nivel de empleos y recursos que puede alcanzar la CA en 2017 no permitiría el cumplimiento del objetivo de estabilidad y podría condicionar el de la regla de gasto.

Gráficos 4. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

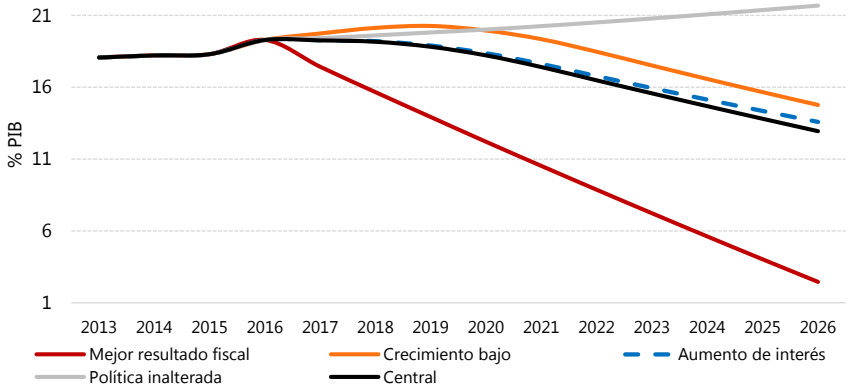
A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA *(% PIB)*



Fuente : INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- Cumplimiento del límite del 13% en el año 2026.
- Trayectoria decreciente en el escenario central.
- Reducción de deuda explicada por la evolución del PIB y de su deflactor, y por la acumulación de saldos primarios positivos, que en mayor medida contribuye a dicha reducción a partir de 2020.

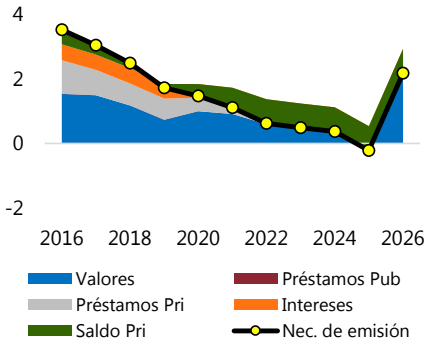
B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD



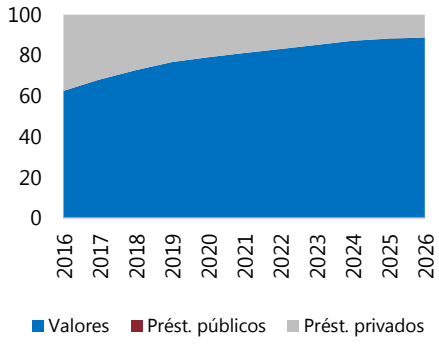
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- El mantenimiento del último saldo primario se traduciría en una senda de la deuda ligeramente creciente.
- La senda decreciente de la deuda, bajo el supuesto de un saldo primario equivalente al mejor promedio de 3 años obtenido a partir del año 2000, permitiría alcanzar el límite del 13% a partir de 2019.
- Un incremento de la tasa de interés, no variaría la dinámica de disminución de la deuda en relación al escenario central. En el caso de un menor crecimiento económico, apenas cambiaría dicha dinámica decreciente, si bien los niveles finales serían algo mayores.

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



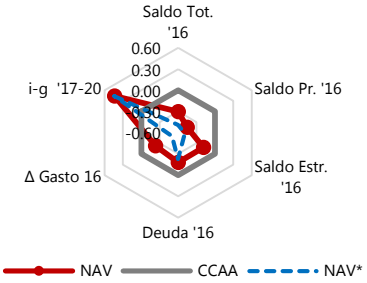
D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA



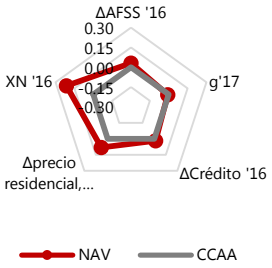
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- Riesgo de refinanciación no significativo en ausencia de mecanismos estatales de financiación.
- Necesidades de endeudamiento relativamente contenidas en el medio plazo.
- Financiación total vía mercado.

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



- Riesgos macro de corto plazo en línea con el promedio de CCAA, excepto la dinámica del sector externo, claramente superior.
- Riesgos fiscales de corto plazo inferiores al resto de las CCAA, excepto la evolución del diferencial interés/crecimiento.
- Si el gasto fuese como la media los riesgos fiscales mejorarían ligeramente.

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

CUADRO 1. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2013	-1.39	0.64	-	-0.72	0.20
2014	1.58	-0.45	-	-0.06	-0.49
2015	2.93	0.47	-	-0.75	-0.72
2016	3.19	0.37	1.12	-0.45	0.68
2017	2.94	1.32	1.64	-0.29	-
2018	2.25	1.63	2.16	-0.16	-
2019	2.03	1.65	2.45	0.12	-
2020	1.76	1.80	2.90	0.37	-
2021	1.57	1.80	3.13	0.62	-
2022	1.45	1.80	3.28	0.75	-
2023	1.41	1.80	3.38	0.75	-
2024	1.41	1.80	3.47	0.75	-
2025	1.43	1.80	3.56	0.75	-
2026	1.46	1.80	3.66	0.75	-
2027 - 2046	1.50	1.80	4.38	0.22	-

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF