

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 84/2019





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

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, 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

ÍNDICE

OBJETO Y ALCANCE.....	5
1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....	7
1.1. Previsiones autonómicas	7
1.2. Previsiones de la AIReF.....	8
2. DEUDA PÚBLICA.....	9
2.1. Previsiones autonómicas	9
2.1. Previsiones de la AIReF.....	9
2.1.1. Objetivo de deuda.....	9
2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	11
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	13
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	13
G.2. Recursos (% PIB)	13
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	14

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para el año siguiente.

Las incertidumbres derivadas del contexto político actual han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2020. La reciente formación de gran parte de los gobiernos autonómicos junto con las incertidumbres derivadas de la falta de formación de un gobierno central, han ocasionado que hasta fechas recientes no se hayan definido en las CC.AA. las líneas presupuestarias para 2020, y a que, en muchos casos, éstas se hayan plasmado directamente en los proyectos de presupuestos. En consecuencia, la AIReF ha retrasado la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2020¹, con una valoración preliminar de los subsectores que, en el ámbito autonómico, se completa y actualiza ahora con los informes individuales de cada comunidad. Sobre la información preliminar disponible en el Plan Presupuestario para 2020 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2020 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector. El presente informe, junto con el de las demás comunidades, viene a completar y actualizar el anterior, una vez disponible la información individual de cada una de ellas. Dicha información se ha obtenido de diferentes los proyectos autonómicos de presupuestos publicados y/o las líneas fundamentales de presupuestos.

El presente informe analiza las previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad Foral de Navarra, contenidas en sus líneas fundamentales de presupuesto, ya que aún no ha presentado el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad Foral de Navarra ha remitido recientemente a la

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2020](#)

AIReF el cuestionario de líneas fundamentales de los presupuestos 2020. Estos datos han sido analizados por la AIReF para emitir su pronunciamiento sobre las perspectivas de la comunidad en 2020.

Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2020 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIReF define su escenario central y efectúa la valoración de 2020 considerando el objetivo de estabilidad del 0% del PIB aprobado para las CC.AA. en julio de 2017 y vigente hasta la fecha, bajo el cual se están elaborando la práctica totalidad de las previsiones autonómicas.

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En la información de líneas remitida, la Comunidad Foral de Navarra prevé alcanzar un saldo positivo del 0,2% en 2020, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,5%. La comunidad estima alcanzar en 2020 un superávit de dos décimas de PIB, con crecimientos de empleos y recursos de en torno al 3% sobre su previsión de cierre de 2019. La variación esperada en los empleos no financieros llevaría a un crecimiento del gasto computable del 2,5%, por debajo del límite del 2,9%.

La comunidad estima mantener en 2020 el superávit que prevé alcanzar en 2019. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2019 con un superávit del 0,2% del PIB, que mantendría en 2020 con una evolución acompasada de recursos y empleos.

De acuerdo con la información de líneas, los ingresos reducirían casi una décima su peso en el PIB respecto de la previsión de cierre de 2019. Las previsiones de ingresos de la comunidad para 2020 recogen un crecimiento del 3% sobre el nivel de 2019, lo que implicaría la reducción de una décima de su peso en el PIB regional. La comunidad foral espera que sus ingresos por IRPF evolucionen a un 2%, un ritmo más moderado que años anteriores (12%), debido a los efectos estimados de la rebaja fiscal prevista en el IRP, y registra crecimientos en torno al 4% en la recaudación del resto de los impuestos.

Los gastos previstos por la comunidad para 2020 aumentarían igualmente un 3% sobre el nivel estimado en 2019. El escenario autonómico prevé que los gastos, en su conjunto, crezcan en 2020 un 3%, lo que implicaría, al igual que en el caso de los ingresos, una reducción de cerca de una décima de su peso en el PIB. La evolución del gasto está condicionada por la no reiteración en 2020 de operaciones no recurrentes (sentencias de personal) recaídas en 2019 con un peso de más de dos décimas de PIB. Las líneas remitidas registran un aumento del 3% en los gastos de personal sobre el cierre previsto en 2019, que registra la operación antes citada. A los efectos del II Acuerdo con

Sindicatos de marzo de 2018 se unen los de las medidas propias en materia de personal previstas que la comunidad valora en 48 millones. El resto de los gastos corrientes y de capital crecerían en el entorno del 3%.

La comunidad calcula que la evolución de los gastos en términos de gasto computable permitirá el cumplimiento de la regla de gasto. La información remitida por la comunidad foral prevé un crecimiento del gasto computable del 2,5%, por debajo a la tasa fijada actualmente como límite máximo. La evolución prevista en los gastos no financieros y las previsiones de realización de inversiones financieramente sostenibles actuarían a favor del cumplimiento de la regla de gasto.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera probable que la Comunidad Foral de Navarra cumpla el actual objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB. Partiendo de un superávit previsto por la AIReF al cierre de 2019 de dos décimas, se considera que la comunidad podría mejorar en una décima ese saldo para 2020, con una reducción de una décima en el peso PIB de los recursos y de los empleos.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Foral de Navarra en 2020 pueden crecer un 3% sobre el nivel estimado en 2019. El conjunto de los ingresos en la comunidad podría perder una décima de peso en el PIB regional. Esta previsión contempla un crecimiento de la recaudación de las principales figuras tributarias similar al previsto por la comunidad foral.

Se prevé que los gastos crezcan, en su conjunto en torno al 3%. Este crecimiento está condicionado por:

- Una variación de los gastos de personal ligeramente inferior a la estimada por la comunidad, condicionado por la existencia de operaciones no recurrentes (sentencias de personal) en 2019, que compensa el impacto estimado de las medidas previstas por la comunidad (medidas propias de aumento de plantilla y determinados conceptos retributivos) y de las medidas generales del II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.
- Un crecimiento del 3% en el resto de los gastos corrientes y de los gastos de capital.

La AIReF aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. El crecimiento esperado en los empleos y la evolución prevista, en línea con este crecimiento, de las exclusiones que condicionan el cómputo de la regla, podrían llevar en 2020 a un crecimiento del gasto computable cercano al 2,9% fijado como tasa de referencia para este año.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

La Comunidad Foral de Navarra prevé alcanzar una ratio de deuda del 15,2% en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 15,8% del PIB en 2019 al 15,2% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de 1,7 puntos porcentuales de PIB desde el 16,8% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

2.1. Previsiones de la AIREF

2.1.1. Objetivo de deuda

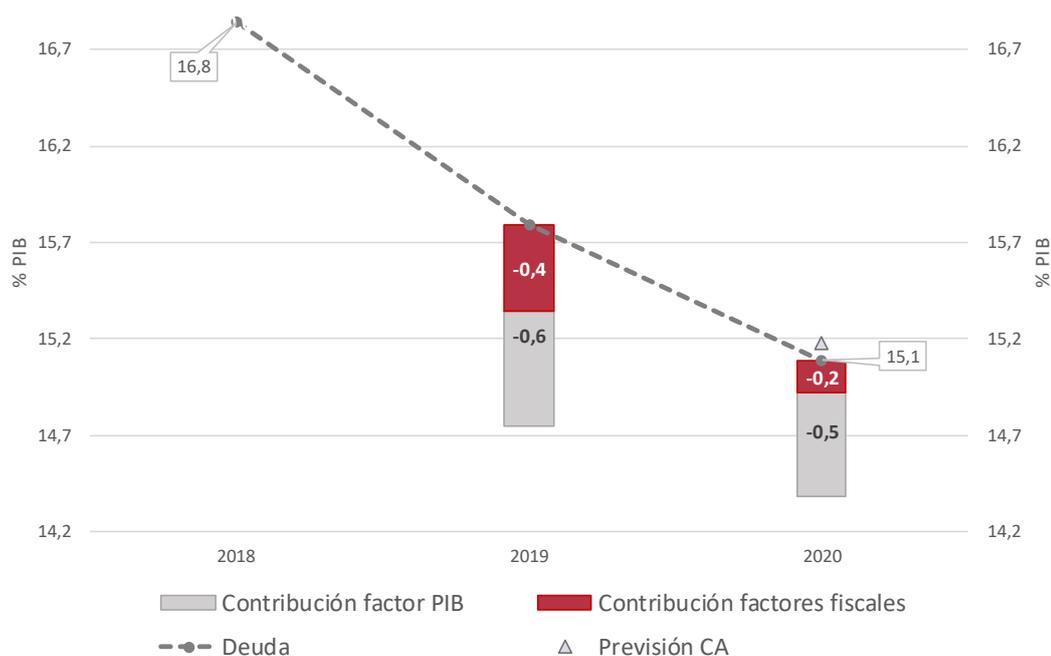
De acuerdo con las previsiones de la AIREF, la ratio de deuda se situaría en torno al 15,1% del PIB en 2020, 1,7 puntos porcentuales de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AIREF está en línea con la de la comunidad, si bien es ligeramente inferior a esta, principalmente por la mayor amortización estimada de deuda en aplicación del superávit previsto para 2019.

Esta reducción del nivel de deuda se debería fundamentalmente a la contribución del PIB complementada con la aplicación de superávits. Esta reducción obedecería principalmente a la suma de dos factores: por un lado, los crecimientos previstos por la AIREF del PIB de la comunidad en 2019 y 2020 y, por otro, la amortización de deuda por el superávit de 2018 y el previsto para 2019, no destinados a financiar inversiones financieramente sostenibles. En el caso de Navarra, la deuda se reducirá más gracias a la compensación del exceso de financiación de 2017 y 2018 conforme al nuevo criterio establecido en el segundo informe del MINHAC sobre cumplimiento de reglas fiscales 2018². Según este criterio y siguiendo la recomendación de la AIREF,

² [Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y regla de gasto 2018](#)

no se permite incrementar la deuda por la totalidad del objetivo de déficit cuando el déficit finalmente registrado sea inferior (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE ENDEUDAMIENTO: CONTRIBUCIÓN POR FACTORES. (% PIB)



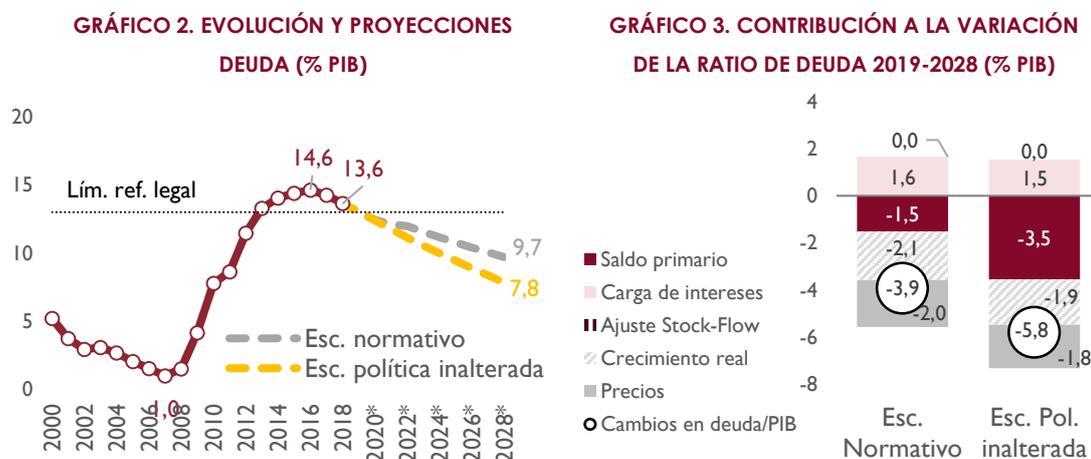
La AIReF prevé el cumplimiento de los objetivos de deuda de la comunidad en 2019 y 2020, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de objetivos. Las previsiones de deuda en 2019 y 2020 resultarían compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos, por lo que se prevé su cumplimiento. En este sentido, no se prevé ningún incremento del volumen de deuda puesto que no se estima que esta comunidad vaya a incurrir en déficit en ese periodo. Adicionalmente y de acuerdo con el nuevo criterio del MINHAC, se prevé una mayor reducción de la deuda derivada de la compensación del exceso de financiación obtenido por Navarra en 2017.

No obstante, el límite establecido por el objetivo de deuda no tiene en cuenta los superávits de la comunidad, por lo que no resulta restrictivo. La obtención de superávits por parte de la comunidad no se descuenta del límite anual que establece el objetivo de deuda. Con el fin de seguir ajustando los límites del objetivo de deuda a la verdadera situación fiscal de Navarra y que estos resulten restrictivos, sería conveniente que se incorporara al objetivo su obligación de amortizar deuda por la capacidad de financiación generada.

2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Navarra es bajo. Según la metodología³ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo *bajo* para la sostenibilidad financiera de Navarra. La agencia de calificación S&P mejoró el pasado mes de septiembre un escalón el rating de la Comunidad hasta situarlo en AA-, mientras que Moody's y Fitch lo mantienen en A3 y A- respectivamente. Las tres grandes agencias calificadoras sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión, de grado medio, y grado alto en el caso de S&P.

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores en torno al 14 por ciento, y el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio 2 puntos de PIB. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 13 puntos hasta el máximo alcanzado en 2016. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores en torno al 14 por ciento, y el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda 2 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda en torno al 13% del PIB.



³ El análisis de la AIReF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.

En su escenario normativo⁴ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 9,7% del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal a lo largo del año 2020. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 7,8% a finales de 2028. La reducción de 3,9 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (1,5 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 4,1 puntos), mientras que la carga de intereses resta 1,6 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,15% del PIB, hipótesis un tanto alejada del saldo primario promedio del -0,29% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce de manera más intensa (5,8 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,35% del PIB, saldo que mantiene cierto sesgo optimista en términos del promedio histórico.

El Presidente de la AIReF

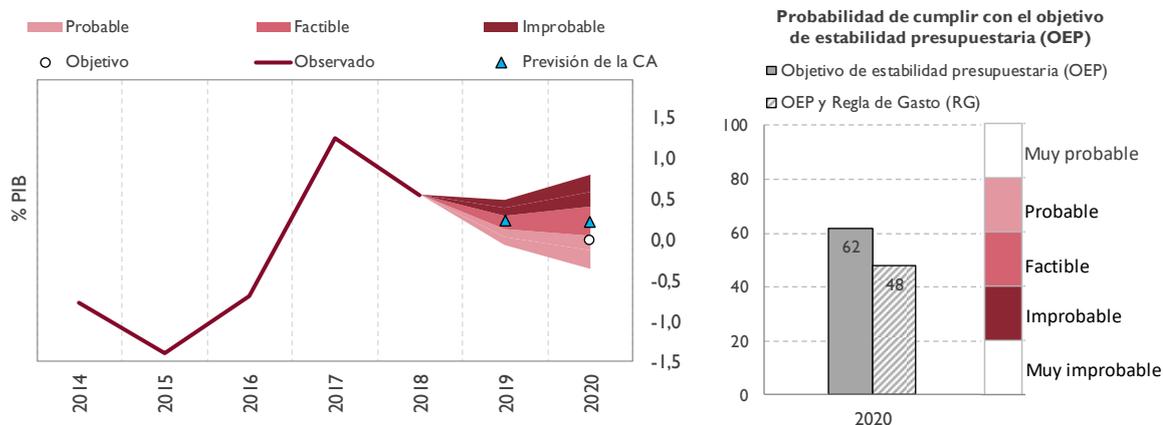


José Luis Escrivá

⁴ Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%. Una vez alcanzado se proyecta equilibrio presupuestario, esto es, un superávit primario igual a la carga financiera.

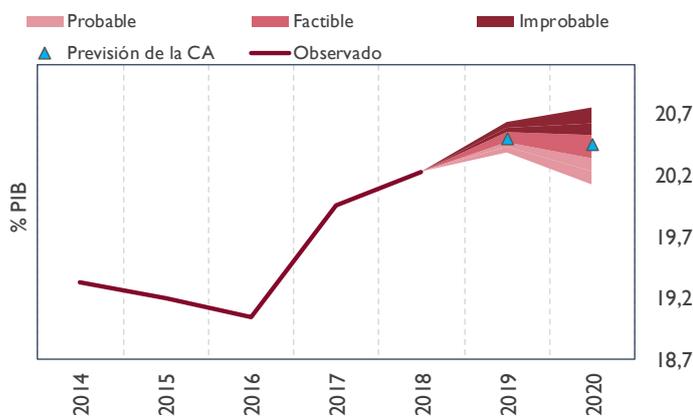
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



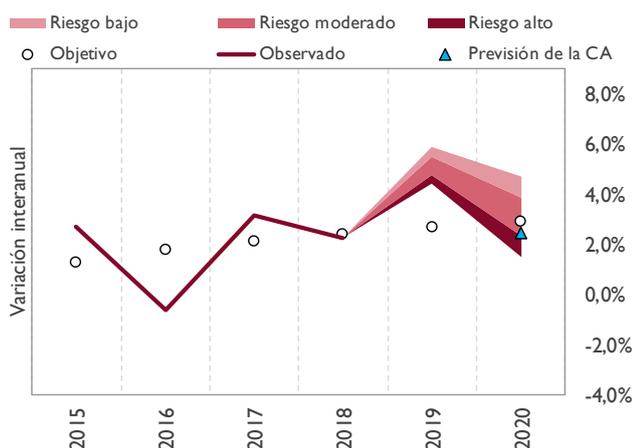
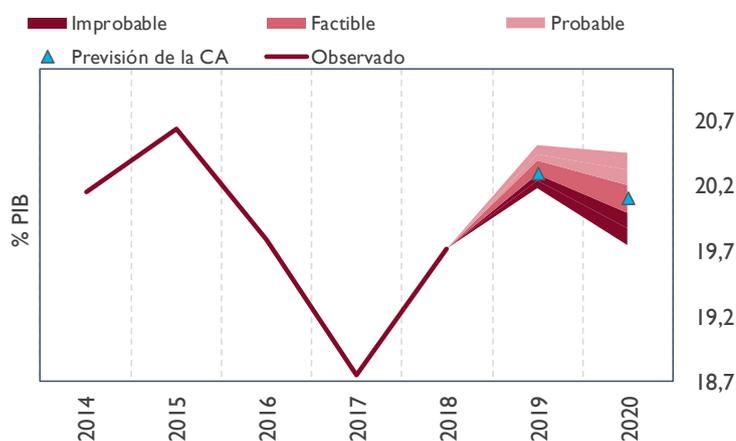
Se considera *probable* que la Comunidad Foral de Navarra cumpla el objetivo de estabilidad del 0% en 2020, al estimarse que podría replicar un superávit similar al esperado en 2019. El cumplimiento simultáneo de la regla de gasto, bajo las previsiones actuales, exigiría un superávit ligeramente más elevado, cuya consecución se estima factible.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca un 3% sobre el nivel de 2019, perdiendo una décima de peso en el PIB, en línea con las previsiones autonómicas.

G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIReF estima que el crecimiento de los empleos en 2020 estará en torno al 3%, perdiendo una décima de peso en el PIB regional. La comunidad foral contempla un aumento de los empleos ligeramente superior, si bien su punto de partida es también menor, por lo que prevé que los empleos alcancen en 2020 un nivel similar al estimado por la AIReF.

La AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto. Se prevé que las exclusiones al cálculo del gasto computable evolucionen a un ritmo parecido al de los empleos no financieros, mientras la comunidad foral calcula una evolución de los empleos computables por debajo del límite del 2,9% del PIB.