

# INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2020. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 18/20





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](mailto:Info@airef.es).

Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)

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

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
1. PREVISIONES 2020.....	7
1.1. Estabilidad presupuestaria.....	7
1.1.1. Estimación del impacto de la COVID-19 por medidas.....	10
1.1.2. Estimación del impacto de la COVID-19 por caída de la actividad económica. ....	12
1.1.3. Estimación del Fondo COVID-19.....	13
1.2. Deuda .....	14
1.2.1. Análisis del endeudamiento en 2020.....	14
2. PERSPECTIVAS DE MEDIO PLAZO .....	17
2.1.1. Estabilidad presupuestaria. ....	17
2.1.2. Análisis de sostenibilidad. ....	17



# INTRODUCCIÓN

**El presente informe se dirige a la revisión de las previsiones autonómicas en el ejercicio 2020 considerando el impacto estimado de la pandemia.** La

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF. El contenido ordinario de este informe se centra en el análisis del cumplimiento en el ejercicio de las reglas fiscales en todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, debido a la situación actual, las reglas fiscales que debían servir de referencia para el análisis de las previsiones autonómicas están ampliamente superadas. Por otra parte, están pendientes de aprobación los objetivos individuales de las CC.AA. En consecuencia, el presente informe se centra en la revisión de las previsiones de cierre del ejercicio 2020, y las perspectivas de medio plazo, a partir de la información disponible y las estimaciones sobre el impacto de la COVID-19 en las cuentas autonómicas.

**La AIReF se pronuncia por primera vez desde el inicio de la pandemia sobre las previsiones fiscales para 2020 de la Comunidad Foral de Navarra.** De esta forma, se actualizan las previsiones para 2020 del informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2020 de la Comunidad Foral de Navarra<sup>1</sup>, emitido el pasado 4 de diciembre. El pasado 4 de marzo fueron aprobados los presupuestos de la comunidad por ley 5/2020<sup>2</sup>, actualizando las previsiones contenidas en las líneas informadas. Dichos presupuestos, que hubieran sido objeto de un segundo pronunciamiento de la AIReF en mayo, quedaron superados por la situación provocada por la pandemia. Al mismo tiempo, las incertidumbres existentes en ese momento sobre la distribución de los fondos no reembolsables anunciados desde el Estado impidieron un análisis individual por CC.AA., por lo que en el informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2020-2021 de 6 de mayo<sup>3</sup> se aplazó a un momento posterior la emisión de informes individuales.

---

<sup>1</sup> [Informe sobre las Líneas Fundamentales de Presupuesto 2020 de Navarra](#)

<sup>2</sup> [Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2020](#)

<sup>3</sup> [Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021](#)

**Este informe recoge, así, la estimación del impacto de la pandemia y de las medidas adoptadas que afectan a la Comunidad Foral de Navarra.** Junto al Informe sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto de las Administraciones Públicas, Informe 3/20<sup>4</sup>, que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.), se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza las previsiones para 2020 en la Comunidad Foral de Navarra, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la valoración de las medidas autonómicas y estatales adoptadas como consecuencia de la COVID-19.

**La AIReF considera dos escenarios posibles de duración e impacto de la situación actual, en los que se encuadran las previsiones fiscales.** El detalle de los supuestos contenidos en cada uno de los escenarios se describe en el Informe 3/20 y en base a ellos se han elaborado las estimaciones de gasto sanitario e impacto macro de la pandemia.

**La AIReF ha estimado, por un lado, el impacto de la COVID-19 considerando el aumento del gasto sanitario, el efecto de medidas adoptadas en otros ámbitos y el impacto de la recesión económica; y, por otro, las transferencias a percibir del Estado a través del Fondo COVID-19.** Para la estimación del incremento del gasto sanitario se ha elaborado un perfil mensual a partir de los datos disponibles de ejecución de mayo e información adicional facilitada por la comunidad, que después se ha proyectado anualmente en función de los supuestos de cada escenario. El incremento de gastos e ingresos en otras áreas y del impacto por la caída de la actividad económica se ha estimado a partir de la información facilitada por la comunidad y los datos disponibles de ejecución a la fecha. Se ha estimado la distribución del Fondo COVID-19 aprobado por Real Decreto-Ley 22/2020<sup>5</sup> a partir de los elementos disponibles o estimados que, para cada tramo y de acuerdo con la norma señalada, sirven de base en el cálculo de dicha distribución.

---

<sup>4</sup> [Informe 3/20 sobre la ejecución presupuestaria, regla de gasto y deuda pública 2020](#)

<sup>5</sup> [Real Decreto-ley 22/2020 por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas de su distribución y libramiento](#)

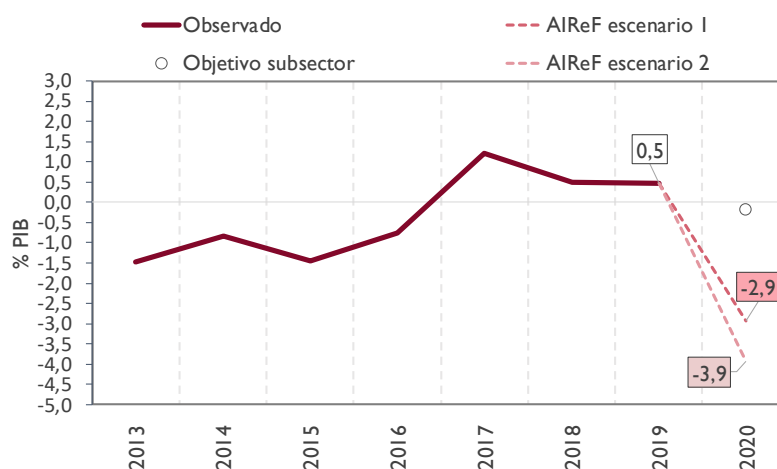
# 1. PREVISIONES 2020

## 1.1. Estabilidad presupuestaria

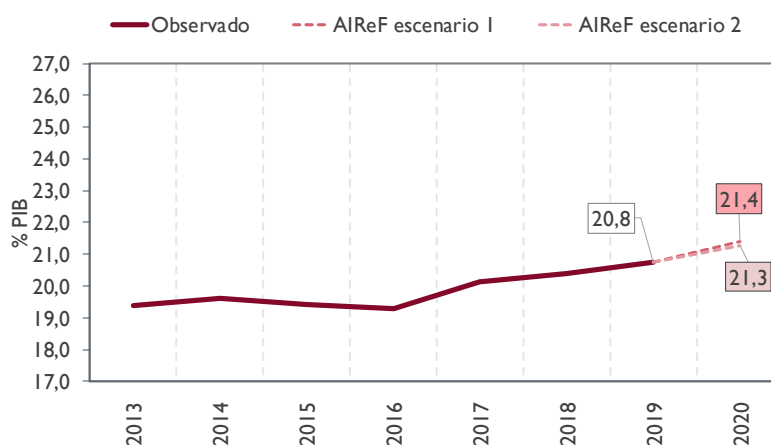
**La AIReF estima que la Comunidad Foral de Navarra podría alcanzar en 2020 un déficit entre el 2,9% y el 3,9% del PIB, con un impacto de la COVID-19 compensado en parte por las transferencias del Estado.** Este resultado se derivaría, por un lado, de un crecimiento de los gastos sobre el nivel de 2019 del 7%, con aumentos superiores en los gastos corrientes asociados a la COVID-19, especialmente sanitarios. Debido a la caída estimada en el PIB regional, los empleos aumentarían su peso en el mismo entre 4 y 5 puntos, según el escenario considerado. Por otro lado, se prevé una caída de los ingresos entre el 8% y 11%, condicionada por la caída prevista en la recaudación de los tributos forales, a pesar de las transferencias que se reciban del Estado a través del Fondo COVID-19. Esta variación y la del PIB regional determinan que su peso en éste apenas aumente media décima respecto al año anterior. Sin el impacto de la COVID-19, la comunidad hubiera podido alcanzar un superávit cercano a medio punto del PIB actualmente estimado.

**La comunidad ha remitido una previsión de cierre actualizada con los impactos estimados de la pandemia, considerando un déficit del -3,7%.** La comunidad ha facilitado una previsión de cierre de 2020 que recoge las variaciones en ingresos y gastos esperados por la situación actual. Sus estimaciones consideran un impacto en sus principales ingresos y una variación esperada en los gastos similares a los considerados por la AIReF en su escenario 2. Adicionalmente, la comunidad ha aportado información sobre las medidas adoptadas, las previsiones de ingresos a percibir del Estado y el gasto sanitario incurrido hasta el mes de mayo, que han servido de base al análisis de la AIReF.

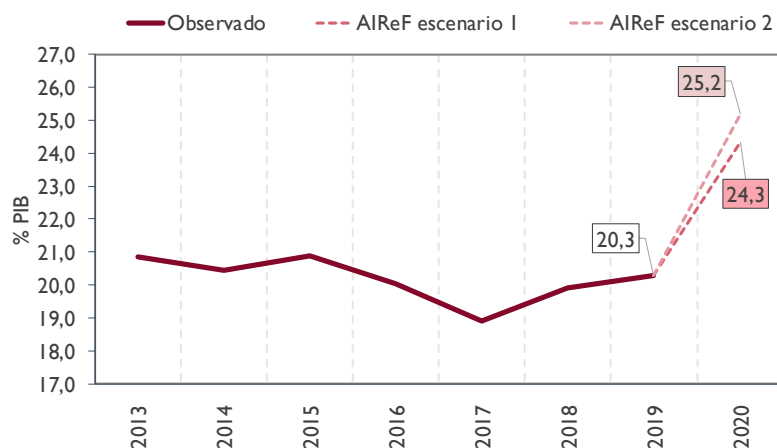
**GRÁFICO 1. PREVISIONES DE SALDO (% PIB). CF DE NAVARRA**



**GRÁFICO 2. PREVISIONES DE RECURSOS (% PIB). CF DE NAVARRA**



**GRÁFICO 3. PREVISIONES DE EMPLEOS (% PIB). CF DE NAVARRA**

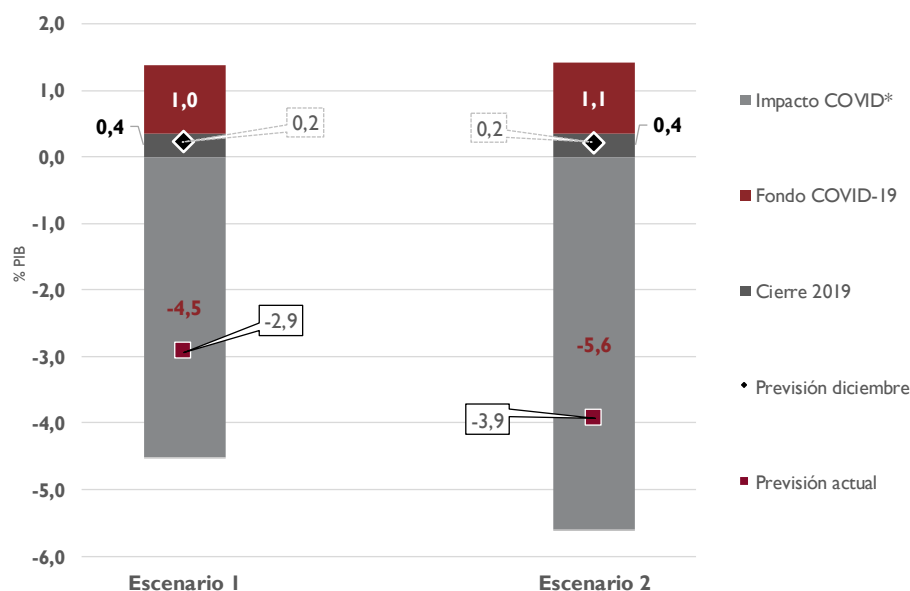




Las perspectivas sobre el cierre de 2020 en la comunidad han variado respecto de las consideradas en el informe de 4 de diciembre sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2020, principalmente por la estimación del impacto de la COVID-19 y de las transferencias asociadas a la misma. Desde el pronunciamiento anterior de la AIR<sup>e</sup>F sobre las previsiones individuales para la comunidad en 2020, se han actualizado varios factores que han alterado la composición de ingresos y gastos y el resultado esperado:

- **La publicación del cierre definitivo de 2019 y la información actual disponible ha mejorado en casi cuatro décimas las previsiones de la AIR<sup>e</sup>F.** La comunidad alcanzó un superávit del 0,5% del PIB regional, superior al esperado, que revisó al alza las perspectivas en 2020 para la comunidad.
- **Se estima que la COVID-19 puede suponer en la comunidad un impacto entre 4,5 y 5,6 puntos.** El elemento fundamental de cambio en las perspectivas para 2020 ha sido la estimación del impacto de la COVID-19, basada en el aumento esperado en el gasto sanitario, las medidas adoptadas en otros ámbitos y, fundamentalmente, la pérdida de ingresos prevista por la caída de la actividad económica. En este impacto está considerado el efecto preliminar en las cuentas autonómicas de posibles medidas de personal en educación, sobre las que la comunidad no ha facilitado una estimación condicionada a las decisiones que se adopten para el curso que viene.
- **Las transferencias que la comunidad percibirá del Estado a través del Fondo COVID-19 podrían suponer algo más de 1 punto de PIB.** Si bien la cuantía definitiva para la Comunidad Foral de Navarra se establecerá en la Comisión Coordinadora del Convenio Económico, de acuerdo con disposición adicional primera del Real Decreto Ley 22/2020, se ha estimado preliminarmente que el importe conjunto de los tramos del fondo podrían suponer entre el 1% y el 1,1% del PIB regional.

**GRÁFICO 4. FACTORES DE VARIACIÓN DE LAS PREVISIONES DE LA AIREF SOBRE EL CIERRE 2020 (% PIB). NAVARRA.**



### 1.1.1. Estimación del impacto de la COVID-19 por medidas.

**La AIREF estima un mayor gasto sanitario por el impacto de la COVID-19 de entre 5 décimas y 8 décimas del PIB regional.** Se trataría de gastos de naturaleza corriente principalmente, con especial peso de los consumos intermedios y la remuneración de asalariados, y, en menor medida de las transferencias sociales en especie que registran el gasto en conciertos sanitarios, financiado en 5 millones por transferencias directas desde el Estado para atender estas necesidades<sup>6</sup>. Las estimaciones se han realizado a partir de los datos de gasto sanitario hasta mayo y otra información facilitada por la comunidad, contrastada con información sobre afectación de la pandemia en la misma, y de acuerdo con los supuestos de cada uno de los escenarios definidos.

**Por otro lado, las medidas adoptadas en otras áreas podrían suponer mayor déficit por 3 décimas del PIB regional.** La Comunidad Foral de Navarra ha valorado el impacto de medidas adoptadas relativas a la pandemia adicionales al gasto sanitario.

**La valoración en conjunto de las medidas de gasto asociadas a la COVID-19 podría suponer hasta dos décimas del PIB regional.** En el ámbito de los gastos, las principales actuaciones de la comunidad se han centrado en la promoción económica, fundamentalmente en ayudas a autónomos, sector

<sup>6</sup> [Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2020](#)

agrícola y ganadero, aunque también en actuaciones de refuerzo a las sociedades de garantía recíproca. Identifica los mayores gastos derivados de limpieza, adquisición de material protector y soporte informático, si bien con un importe residual. En el ámbito educativo, los ahorros derivados de cierre de centros y paralización de procesos selectivos de nuevo personal docente determinan un impacto neto de menores gastos en esta área, salvo por la posible contratación de personal que la comunidad valora provisionalmente en función de las decisiones que se adopten en cursos posteriores. También recoge medidas de carácter social como ayudas a particulares y al alquiler de vivienda y las derivadas de la aplicación de los fondos recibidos del Estado para servicios sociales<sup>7</sup>. Adicionalmente, la AIRcF considera el menor gasto en formación para el empleo al reducirse las transferencias estatales asociadas.

**Por otro lado, el efecto de menor recaudación por las medidas de ingresos supondría una décima de PIB.** Por el lado de los ingresos, las principales medidas con impacto al cierre se han concentrado en el IRPF, por deducciones al alquiler y fraccionamiento, y, en menor medida, en los tributos sobre el juego y sobre grandes establecimientos comerciales por la modificación de tipos. Adicionalmente, la AIRcF considera los fondos del Estado afectados a los gastos sociales señalados y, en sentido contrario, la reducción esperada de las transferencias para financiar la formación para el empleo.

---

<sup>7</sup> [Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

**CUADRO 1. IMPACTO ESTIMADO DE LA COVID-19 POR MEDIDAS (% PIB). COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

<b>Impacto estimado de la COVID-19 en gastos e ingresos de 2020 por gasto sanitario y otras medidas adoptadas en CCAA (% PIB)</b>	<b>Escenario 1</b>	<b>Escenario 2</b>
<b>MEDIDAS DE GASTOS</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>
<b>Gasto sanitario</b>	0,5	0,8
<b>Servicios sociales</b>	0,2	0,2
<b>Promoción económica</b>	0,2	0,3
<b>Formación para el empleo</b>	-0,1	-0,1
<b>Educación</b>	0,1	0,1
<b>Vivienda, transporte y otros</b>	-0,2	-0,2
<b>MEDIDAS DE INGRESOS</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>Medidas impositivas</b>	-0,1	-0,1
<b>Transferencias condicionadas de la AGE</b>	0,0	0,0
<b>Ingresos por prestación de servicios públicos</b>	0,0	0,0
<b>Otras medidas de ingresos</b>	0,0	0,0
<b>IMPACTO TOTAL EN DÉFICIT</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,1</b>

Fuente: Información de la comunidad y estimaciones AIReF

### 1.1.2. Estimación del impacto de la COVID-19 por caída de la actividad económica.

**El impacto de la caída esperada de la actividad económica puede suponer en la Comunidad Foral de Navarra entre 3,7 y 4,6 puntos del PIB regional.** Los ingresos tributarios de la comunidad foral se verán afectados directamente en el ejercicio por la caída de la actividad económica. Se estima que la menor recaudación en los impuestos convenidos (IVA, IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuestos especiales) y en otros tributos como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) u otros ingresos asociados a la producción puede suponer entre 3,8 y 4,6 puntos del PIB.

**La comunidad prevé un impacto en sus principales ingresos cercano al estimado por la AIReF en su escenario 2.** Las previsiones de la comunidad contemplan una caída de los principales ingresos tributarios autonómicos similar a la estimada por la AIReF en el peor de sus escenarios.

**CUADRO 2. IMPACTO ESTIMADO DE LA COVID-19 EN 2020 POR DETERIORO DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO (% PIB). COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

Impacto macro estimado por la AIReF de la COVID-19 en 2020 (% PIB)	Escenario 1	Escenario 2
<b>IMPACTO EN INGRESOS</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,5</b>
<b>ITPAJD</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>IVA, IRPF, IS, IEE y otros</b>	<b>-3,4</b>	<b>-4,2</b>
<b>Ventas</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>IMPACTO EN GASTOS</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Intereses</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Transporte</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>IMPACTO TOTAL EN DÉFICIT</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,6</b>

Fuente: Información facilitada y estimaciones AIReF

### 1.1.3. Estimación del Fondo COVID-19

La AIReF estima que el conjunto de las transferencias del Fondo COVID-19 que percibirá la Comunidad Foral de Navarra podrían suponer en torno a 1 punto del PIB regional. Si bien la Disposición adicional primera del Real Decreto Ley 22/2020 señala que la participación de la Comunidad Foral de Navarra en los Tramos 1, 2 y 3 del Fondo se establecerá en la Comisión Coordinadora del Convenio Económico (así como la cobertura de la disminución de los ingresos por la caída de la actividad económica), la AIReF ha estimado el importe de los fondos no condicionados que la comunidad percibirá del Fondo COVID-19 en su conjunto. Dicho importe podría alcanzar, dependiendo del escenario considerado, un 1% o un 1,1% del PIB Regional. La comunidad ha previsto un importe inferior.

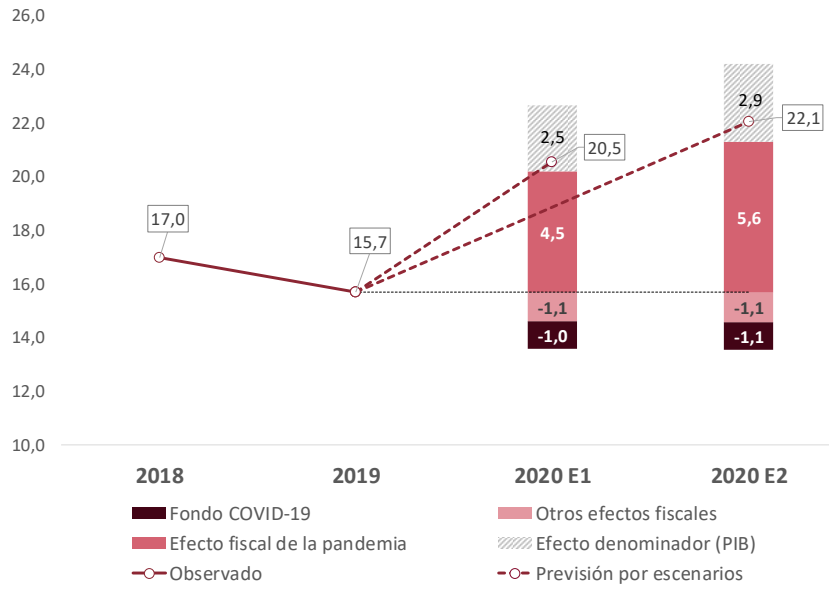
- **Las transferencias que percibirá la comunidad por los tramos 1 y 2 del Fondo COVID-19 podrían suponer 8 o 9 décimas del PIB.** La estimación preliminar de la AIReF considera que los fondos que la comunidad percibirá por el tramo 1 y 2 del Fondo COVID-19, definidos en base a criterios representativos de gasto sanitario, podrían suponer 8 o 9 décimas del PIB Regional, según el escenario considerado.
- **Por el tramo 3 del fondo COVID-19, las transferencias a Navarra supondrían dos décimas del PIB regional.** Los fondos que la comunidad percibirá por el tramo 3 del Fondo COVID-19, definidos en base a criterios representativos de gasto educativo, podrían alcanzar 2 décimas del PIB Regional.

## 1.2. Deuda

### 1.2.1. Análisis del endeudamiento en 2020

La AIReF estima que el nivel de deuda en la Comunidad Foral de Navarra podría oscilar entre un 20,5 y un 22,1% del PIB, afectado por la caída de ingresos derivada de la pandemia y, en menor medida, por el efecto denominador del PIB. Partiendo de un nivel de deuda en 2019 del 15,7%, muy por debajo del conjunto del subsector y próximo a la tasa de referencia del 13%, el nivel estimado para 2020 supondría un incremento de entre 4,9 y 6,4 puntos porcentuales. La causa principal de la subida son los efectos fiscales de la pandemia, especialmente por el lado de los menores ingresos previstos, pues dado el régimen fiscal de la comunidad foral las variaciones en la recaudación se trasladan directamente a sus ingresos. Este efecto, unido al de mayores gastos, supone un aumento de entre 4,5 y 5,6 puntos porcentuales, compensado en parte por la financiación a través del Fondo COVID-19. Adicionalmente, la comunidad foral cuenta con otros efectos positivos que contribuyen a amortiguar parcialmente las consecuencias fiscales de la pandemia, como su posición de partida (el superávit inicialmente previsto para 2020) y los superávits pendientes de aplicación al cierre de 2019, que, de acuerdo con la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 22/2020, podrán dedicarse, bajo ciertas condiciones, a atender las necesidades de financiación del déficit registrado en el ejercicio 2020 como consecuencia de la reducción de ingresos derivada de la crisis sanitaria por la COVID-19. Por otro lado, dado que el nivel de deuda se mide como % del PIB, este indicador se verá afectado en el denominador por la caída esperada del PIB como consecuencia de la crisis.

**GRÁFICO 5. FACTORES QUE INCIDEN EN LA EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE DEUDA 2020 (% PIB). CF DE NAVARRA.**







## 2. PERSPECTIVAS DE MEDIO PLAZO

### 2.1.1. Estabilidad presupuestaria.

**La Comunidad Foral de Navarra acusará en 2020 la mayor parte del impacto de la COVID-19, iniciando su recuperación en 2021.** En las comunidades de régimen común sus principales ingresos, derivados del sistema del sistema de financiación, se han calculado y abonado sin tener en cuenta la crisis, aplazando sus efectos a los ejercicios siguientes. Por el contrario, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, que percibe los principales ingresos de su sistema tributario, el impacto de la COVID-19 se registra directamente en el ejercicio 2020, por lo que, a pesar de las transferencias del Estado, para ella se espera un efecto mucho más acusado en este ejercicio y una recuperación más rápida que se iniciará en el ejercicio siguiente.

**Las perspectivas en la Comunidad Foral de Navarra para 2021 y 2022 mejoran significativamente respecto a 2020.** Bajo las previsiones macroeconómicas actuales, los recursos en la Comunidad Foral de Navarra podrían experimentar crecimiento de entre el 11% y el 14% respecto a las cuantías de 2020. Bajo el supuesto de que solo una parte del incremento del gasto esperado en 2020 en el ámbito sanitario y social a consecuencia de la pandemia se mantendrá en 2021, es previsible una importante recuperación del saldo de la comunidad en este ejercicio, que podría mejorar entre cerca de 3 y 3,5 puntos el saldo del año anterior. Para 2022 se mantienen las perspectivas de mejora significativa del saldo basada en la recuperación esperada de la actividad económica.

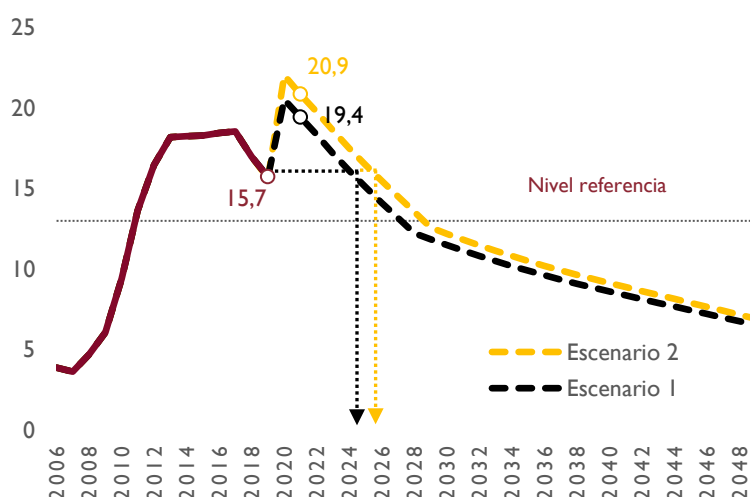
### 2.1.2. Análisis de sostenibilidad.

**La situación fiscal mejoraría a partir de 2021 en la Comunidad Foral de Navarra, por lo que los efectos sobre la sostenibilidad financiera serían inferiores a los que se aprecian para las CC.AA. de régimen común.** Si bien la situación fiscal de 2020 implicará un aumento de la deuda de la comunidad, la mejoría del saldo prevista para 2021 y la recuperación esperada del PIB provocarán la contención de la ratio de deuda. Las agencias de calificación no han revisado a la baja el rating de esta comunidad, situando S&P la deuda

a largo plazo dentro del grado alto de la categoría de grado de inversión (AA-).

**Regresar al nivel del de deuda del 15,7% registrado a finales del año 2019 requeriría, bajo el supuesto de corrección anual fija del déficit de 0,25 puntos de PIB, entre cuatro y seis años.** Bajo un escenario de corrección anual del déficit de 0,25 puntos de PIB desde 2021, se estima que regresar al nivel del de deuda del 15,7% registrado a finales del año 2019 requerirá entre cuatro y seis años. En contraste con los escenarios proyectados por la AIReF previos a la crisis donde nivel del 13% se alcanzaba en torno al año 2025, no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2028.

**GRÁFICO 6. PROYECCIONES DE DEUDA (% PIB) ASOCIADAS AL SUPUESTO DE REDUCCIÓN ANUAL DEL DÉFICIT DE 2021 DE 0,25 PUNTOS DE PIB HASTA EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO. NAVARRA**



La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez