

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2021 DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 16/21





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

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	9
1.1. Previsiones para 2021	9
1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas.	14
1.3. Perspectivas a medio plazo.....	15
2. DEUDA PÚBLICA.....	17
2.1. Nivel de deuda	17

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar un Informe sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el que se analicen las variaciones sobre las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas. El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que la AIReF debe elaborar antes del 1 de abril un informe sobre los presupuestos de las CC.AA.. Por su parte, el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, concreta que, en la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones en la documentación recibida, en particular con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC.AA. contenido en el Informe 1/21 sobre los Presupuestos Iniciales 2021 de las Administraciones Públicas (AA.PP.)¹. El análisis general sobre los presupuestos de las AA.PP. contenido en el Informe 1/21, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA.PP. y de cada uno de los subsectores en 2021. El análisis del subsector CC.AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC.AA.

El pasado 3 de diciembre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2021 de la Comunidad Foral de Navarra². La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 de la Comunidad Foral de Navarra teniendo en cuenta la información remitida por la comunidad sobre su Proyecto de Presupuestos Generales para este ejercicio.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las AA. PP.](#)

² [Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos 2021 de Navarra.](#)

Publicado el Presupuesto para 2021 de la Comunidad Foral de Navarra, la AIReF analiza su contenido, las nuevas previsiones autonómicas y las variaciones respecto a la información disponible en el análisis del proyecto previamente informado. El 29 de diciembre de 2020 se aprobó la Ley Foral 20/2020 de Presupuestos para 2021 de la Comunidad Foral de Navarra, publicada el 31 de diciembre. El escenario correspondiente a los mismos ha sido incorporado en los Planes Presupuestarios a Medio Plazo remitidos por la comunidad, que también recogen una previsión de cierre actualizada para el ejercicio en curso. Así, la AIReF actualiza en el presente informe las perspectivas para la Comunidad Foral de Navarra en 2021 teniendo en cuenta las actuales previsiones autonómicas y las variaciones respecto a la información del proyecto, así como el cierre de 2020 y los cambios previstos en el escenario macroeconómico general.

Como ya ocurrió en el informe sobre las líneas presupuestarias, la suspensión acordada de las reglas fiscales en 2021 condiciona el objeto del presente informe. Como consecuencia de la crisis de la COVID-19, 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) y aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF de 13 de octubre sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la LOEPSF. Para 2021, únicamente se ha señalado como referencia el déficit del 1,1% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento de la AIReF, normalmente dirigido a valorar en términos de probabilidad el cumplimiento de las reglas fiscales fijadas para el ejercicio correspondiente, que ahora se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2021 por cada comunidad en sus presupuestos o previsiones actuales.

Para efectuar el análisis, la AIReF revisa los supuestos de su escenario central para 2021. Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe general de los Presupuestos Iniciales 2021 de las AA.PP., e implican un empeoramiento de las perspectivas para este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior.

Por otro lado:

- Se sigue asumiendo inicialmente que los nuevos fondos vinculados al PRTR esperados para 2021 en el ámbito autonómico tendrán un efecto neutro en el déficit, si bien se ha actualizado la distribución individual de los 10.000 millones del REACT EU de acuerdo con la comunicación efectuada el 28 de diciembre desde el MINHAC. La distribución

asumida por la AIR^eF puede diferir de la recogida por las CC.AA. en sus presupuestos o previsiones y, tanto en un caso como en otro, de la distribución final de todos los fondos. En este sentido, cabe advertir que las previsiones actuales en CC.AA. podrían mejorar con la posible financiación por parte de estos fondos de parte del gasto ya previsto no asociado inicialmente a esta fuente de ingresos.

- Aún no se ha aprobado por el gobierno central el Real Decreto que debe fijar los criterios definitivos de distribución de la transferencia extraordinaria del Estado por 13.486 millones de euros para reducir el déficit de las CC.AA.. Por ello, se sigue estimando que supondrá para cada comunidad el 1,1% del PIB regional. Este es el criterio recogido en la mayoría de los presupuestos y previsiones autonómicas, si bien la Comunidad Foral de Navarra no recoge en su presupuesto previsión alguna por este fondo y los criterios finales de reparto pueden ser diferentes a los estimados por la AIR^eF o por la comunidad.
- Con efecto neutro sobre el saldo, se ha incorporado la distribución entre comunidades de los 7.000 millones de euros de ayudas directas a empresas aprobadas por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

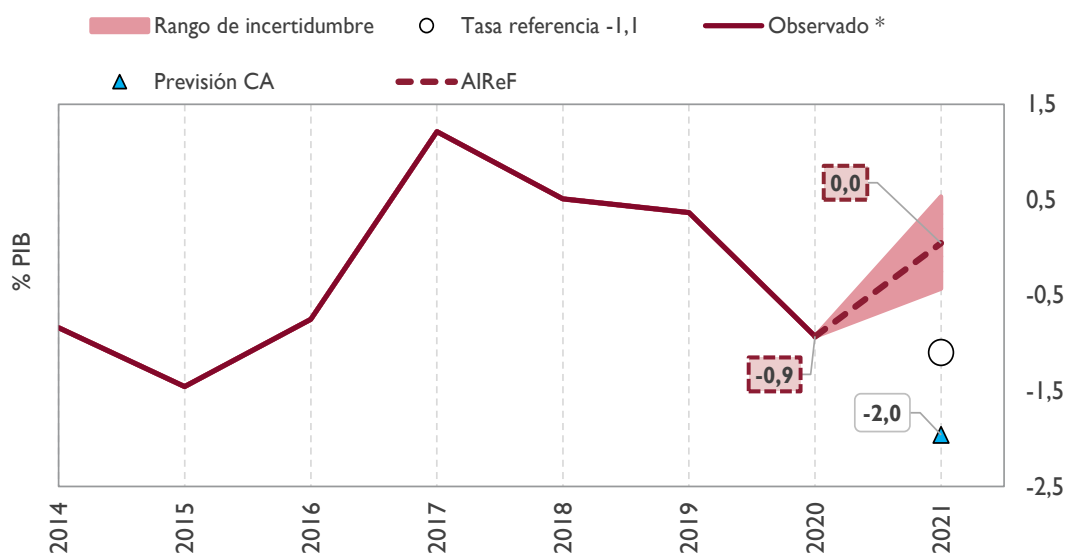
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2021

La AIREF considera que la Comunidad Foral de Navarra podría alcanzar el equilibrio en 2021, mejorando en un más de un punto de PIB la previsión del informe anterior, que sería un déficit del 1,4% del PIB sin la transferencia extraordinaria del Estado. La variación sobre las previsiones de la AIREF sobre las del informe anterior se deriva en su mayor parte del cierre de 2020. En este sentido, a partir de la información proporcionada, se ha revisado a la baja el impacto asociado a la pandemia en 2020. La mejora anterior se compensa en parte por la moderación de las previsiones de crecimiento de los ingresos impositivos y el incremento del coste estimado de las medidas COVID en 2021.

La comunidad mantiene en su presupuesto un déficit del 2,2%, que revisa al 2% en su previsión de cierre, con un crecimiento de empleos superior al estimado por la AIREF, y sin computar la transferencia extraordinaria del Estado para déficit. Sin cambios significativos en el presupuesto sobre el proyecto informado, la comunidad actualiza las previsiones de cierre de 2021 reduciendo en dos décimas el déficit previsto en el presupuesto. Revisa ligeramente al alza las previsiones de ingresos del presupuesto, aunque sin trasladar la mejora completa del cierre de 2020 sobre sus previsiones de líneas ni incorporar importe alguna de la transferencia extraordinaria del Estado; también corrige ligeramente a la baja los empleos. Las discrepancias de las estimaciones de la AIREF con las previsiones autonómicas se derivan, en los ingresos, fundamentalmente de la no consideración de la transferencia del Estado para déficit en las previsiones autonómicas. En los empleos, la AIREF ha revisado a la baja con los datos de cierre y la nueva información disponible el gasto previsto en 2021, por lo que contempla una evolución mucho más contenida del gasto que la recogida en el presupuesto y las previsiones de cierre de la comunidad.

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



(*) El cierre de 2020 se expresa sobre el PIB estimado por la AIReF, por lo que difiere del publicado por IGAE (-1,0%).

El déficit alcanzado en 2020, del 0,9% del PIB explica la mayor parte de la mejora de las previsiones para 2021. La comunidad ha cerrado 2020 con un déficit del 0,9% del PIB estimado por la AIReF, mejorando 1,5 puntos las previsiones del informe de líneas, como consecuencia, fundamentalmente, de una evolución de los ingresos por IVA e IRPF mucho más positiva que la estimada en el informe. Por otro lado, de la información facilitada por la comunidad, se desprende que la pandemia en 2020 ha tenido un mayor impacto del previsto en el informe anterior en el gasto, si bien el gasto corriente no asociado a la COVID se ha ejecutado por debajo, en conjunto, de los niveles de 2019. Las principales desviaciones en los datos de cierre de 2020 sobre las previsiones de ingresos de la AIReF del informe anterior se han concentrado en los ingresos tributarios, mucho menos afectados por la pandemia de lo esperado. En los empleos, se ha cerrado con un nivel de gastos corrientes y de capital inferior al previsto en diciembre por la menor ejecución asociada a gasto no COVID. La mejora en el saldo y las variaciones de recursos y empleos de 2020 se trasladan a las actuales proyecciones para 2021, si bien se moderan por el análisis de otros elementos.

Para 2021, aumentan las estimaciones sobre el impacto de la pandemia en 2021, con impacto negativo en el saldo, y se añaden las ayudas a empresas financiadas por la Administración Central (AC). A partir de la nueva

información proporcionada por la comunidad foral, se han actualizado las previsiones sobre el gasto asociado a la pandemia en 2021 considerando los siguientes elementos:

- Valoración del impacto en 2020: Las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia han supuesto en 2020, respecto a las previsiones de informe de líneas, un mayor coste en los ámbitos distintos de educación. Por otro lado, se ha producido una menor reducción de ingresos por la caída de la actividad. De acuerdo con los últimos datos remitidos, se valora el gasto sociosanitario incurrido en el ámbito de la COVID por encima de las previsiones anteriores en 26 millones; se corrige a la baja el coste de las medidas COVID en educación y aumenta el gasto registrado en otras áreas en más de 70 millones fundamentalmente por medidas de promoción económica.

CUADRO 1. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2020. CF DE NAVARRA (% PIB)

Navarra	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	1,4%	0,9%
Sanidad	0,6%	0,5%
Educación	0,1%	0,1%
Otras (ingresos y gastos)	0,7%	0,3%
Impacto macro	1,2%	3,1%
TOTAL	2,6%	4,0%

- Incorporación de la información disponible en los primeros meses del ejercicio sobre el gasto sociosanitario por COVID ejecutado a la fecha: Se ha proyectado el gasto sanitario asociado a la pandemia considerando los datos disponibles de cierre de 2020 (considerados en relación con la incidencia relativa), y de ejecución en los primeros meses de 2021. La remuneración de asalariados se ha estimado de acuerdo con la información facilitada por la comunidad y se ha estimado el gasto en otras partidas considerando una parte del coste incurrido en el ejercicio anterior. Bajo estos supuestos y datos, se ha revisado al alza en un 14% el gasto sanitario y sociosanitario en el que podría incurrir la comunidad en 2021 a consecuencia de la pandemia.
- Actualización de las medidas no sanitarias adoptadas o previstas en relación con la COVID-19 para 2021. Con la nueva información, se

registra un aumento del coste COVID estimado en educación y otras áreas, fundamentalmente por medidas comunicadas en los ámbitos de promoción económica donde destacan las medidas para la hostelería y el turismo, así como a trabajadores afectados por ERTE, y en servicios sociales donde destaca el gasto por la Renta garantizada a la ciudadanía financiada por la comunidad. En conjunto, se incrementa en 40 millones el impacto esperado en 2021.

- Incorporación de las ayudas a empresas financiadas por la AC, sin impacto en saldo

CUADRO 2. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2021. CF DE NAVARRA (% PIB)

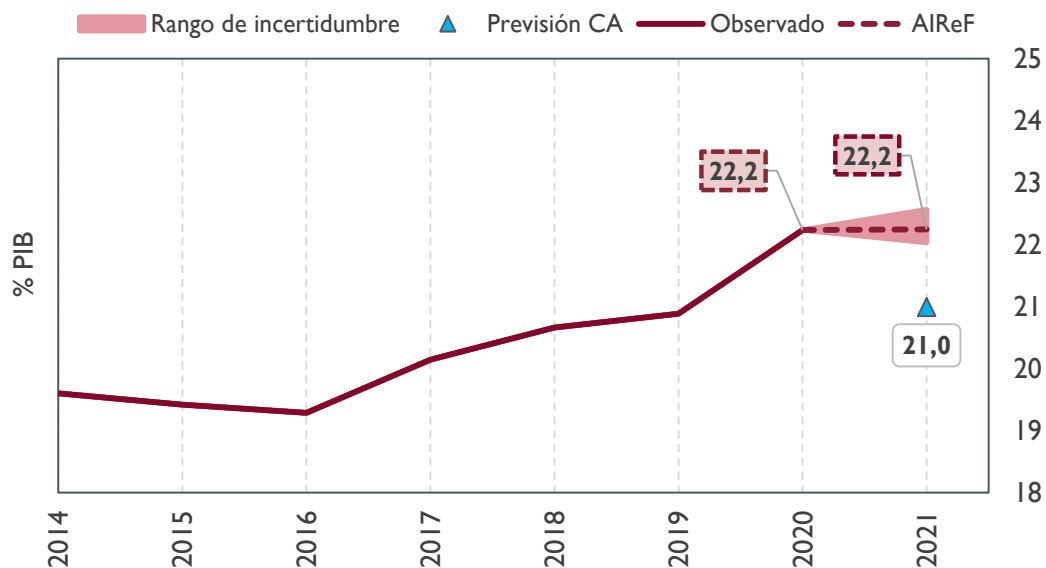
Navarra	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	0,8%	0,5%
Sanidad	0,4%	0,3%
Educación	0,2%	0,2%
Otras (ingresos y gastos)	0,2%	0,0%
Ayudas a empresas	0,3%	
TOTAL	1,1%	0,5%

Los cambios en las previsiones de evolución de los ingresos, ajenos a fondos PRTR y ayudas a empresas, atenúan adicionalmente la mejora derivada del cierre de 2020. La revisión del escenario macroeconómico empeora las previsiones de evolución de ingresos por el IVA y otros impuestos distintos de IRPF, si bien su nivel aumenta por el resultado de 2020.

La AIReF modera el crecimiento previsto de los ingresos de la Comunidad Foral de Navarra en 2021, netos de recursos del PRTR y de las ayudas directas a empresas, hasta el 6%. La AIReF espera en los ingresos impositivos un crecimiento ligeramente más moderado que el estimado en el informe anterior, si bien el cierre de 2020 eleva el nivel para el año siguiente. La evolución esperada del PIB regional determina que el peso de los recursos en el mismo, sin tener en cuenta los nuevos fondos de la UE ni las ayudas a empresas financiadas por la AC, alcance el 22,2% del PIB. El presupuesto autonómico mantiene las cifras del proyecto, por lo que no contempla la transferencia extraordinaria del Estado para déficit. Las previsiones de cierre de la comunidad revisan al alza ligeramente el escenario de ingresos, aunque

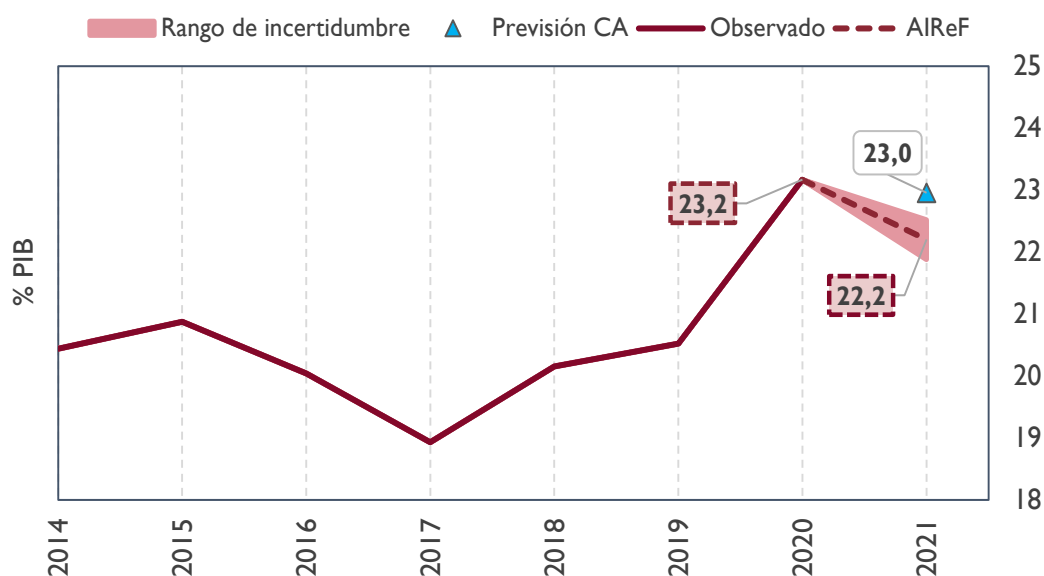
sin incorporar una mejora similar a la mostrada por los datos de cierre de 2020 ni la transferencia para déficit.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. CF DE NAVARRA (% PIB)



Las previsiones de la AIReF sobre el crecimiento de los empleos, sin incluir fondos PRTR ni ayudas a empresas, se sitúan por debajo de las cifras estimadas por la comunidad. Se han actualizado los elementos que sustentan las previsiones de la AIReF:

- La estimación del impacto de la pandemia en 2021 se incrementa respecto al informe anterior.
- Aumentan ligeramente los gastos de personal, que mantienen la variación del 3% sobre el cierre de 2020 y se acercarán a las previsiones de cierre de la comunidad.
- Se sigue considerando una variación tendencial superior a la observada en 2020, de acuerdo con el promedio de los años anteriores, en el resto de los empleos para los que no se dispone de información concreta, al entender que se normalizará la ejecución de gastos no asociados a la pandemia.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. CF DE NAVARRA (% PIB)


Las previsiones autonómicas siguen contemplando un crecimiento de los empleos, sin fondos PRTR ni ayudas a empresas, superior al estimado por la AIReF. Los gastos previstos por la comunidad para 2021 trasladan la menor ejecución producida en este año sobre la esperada, pero mantiene el crecimiento de los empleos señalada en el informe anterior, recogiendo gastos que podrían no estar asociados a la pandemia. De ser así y cumplirse las previsiones autonómicas, parte del gasto podría tener naturaleza estructural, y no contaría, en principio, con financiación permanente, elevando el déficit estructural existente con carácter previo a la crisis.

1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas.

Se mantienen en líneas generales la valoración respecto a los Fondos del PRTR. Las previsiones de la AIReF actualizan la distribución de los fondos REACT-EU que la comunidad percibirá directamente de la UE de acuerdo con lo comunicado por el MINHAC el 28 de diciembre de 2020, lo cual aumenta ligeramente la estimación del informe anterior. Sin más información respecto a la disponible en el informe de líneas, se mantienen los supuestos sobre su aplicación a gastos y sobre su impacto neutro en el saldo. Bajo estas estimaciones, los fondos llevarían el crecimiento de los empleos hasta el 9% y el de los ingresos hasta el 13%, elevando su peso en PIB hasta el 23,6% en

ambos casos. La comunidad no recoge en sus presupuestos estimaciones de los fondos del PRTR.

Las ayudas directas a empresas elevan el crecimiento de los recursos y los empleos hasta el 15% y 10% respectivamente. También sin efecto en el saldo, se incorpora la distribución de las ayudas directas a empresas recientemente aprobadas desde la Administración Central, 68 millones, un 0,3% del PIB estimado para la comunidad.

1.3. Perspectivas a medio plazo

Se modera ligeramente la recuperación esperada en 2021 para la comunidad. En el caso la Comunidad Foral Navarra, que percibe los ingresos principales de su sistema tributario, el impacto de la pandemia se registra directamente en los ejercicios 2020 y 2021, aunque moderada por el fondo COVID-19 en 2020 y, en su caso, por la transferencia para déficit en 2021. En esta comunidad se espera una recuperación más rápida que en las de régimen común, de forma que ya en 2021 se estima una mejora sustancial del saldo sobre 2020, cercana a un punto, aunque más moderada que la estimada en el informe anterior, al plantearse en este momento previsiones macroeconómicas más pesimistas y un mayor coste de la pandemia.

La AIReF continúa considerando esencial el diseño de un plan de reequilibrio coordinado. Si bien los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda se encuentran en suspenso, la AIReF sigue alertando de la existencia de elevados niveles de endeudamiento que se acentuarán en los ejercicios siguientes, lo que acrecienta la importancia de la supervisión fiscal y la urgencia del diseño de una senda de consolidación.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIREF, la ratio de deuda se situaría en torno al 16,1% del PIB en 2021, 2,6 puntos de PIB menos que en 2020, valor inferior al previsto en el informe anterior. Las estimaciones de crecimiento del PIB en 2021, aunque menores respecto al informe anterior, junto al superávit, previsto permitirían un descenso notable en la ratio de deuda/PIB. La previsión de deuda de la AIREF para 2021 es inferior a la de la comunidad como consecuencia de la mayor necesidad de financiación prevista por la comunidad para 2021³. Asimismo, y en base a las recomendaciones efectuadas en otras ocasiones, se ha considerado que la comunidad compensa en el año 2021 los excesos de financiación que se han producido en el año 2020⁴. En este sentido, sería conveniente ajustar en los próximos ejercicios los niveles de endeudamiento a las necesidades reales de financiación y, en caso de que sea necesario, establecer un calendario de amortización que tenga en consideración las disponibilidades líquidas y los costes financieros asociados a la amortización anticipada de la deuda.

La comunidad cerró 2020 con una deuda de 3.617 millones de euros, esto es, un 18,7% del PIB⁵, nivel inferior al previsto, tanto por la AIREF como por la propia comunidad, en el informe anterior. El descenso de las necesidades de

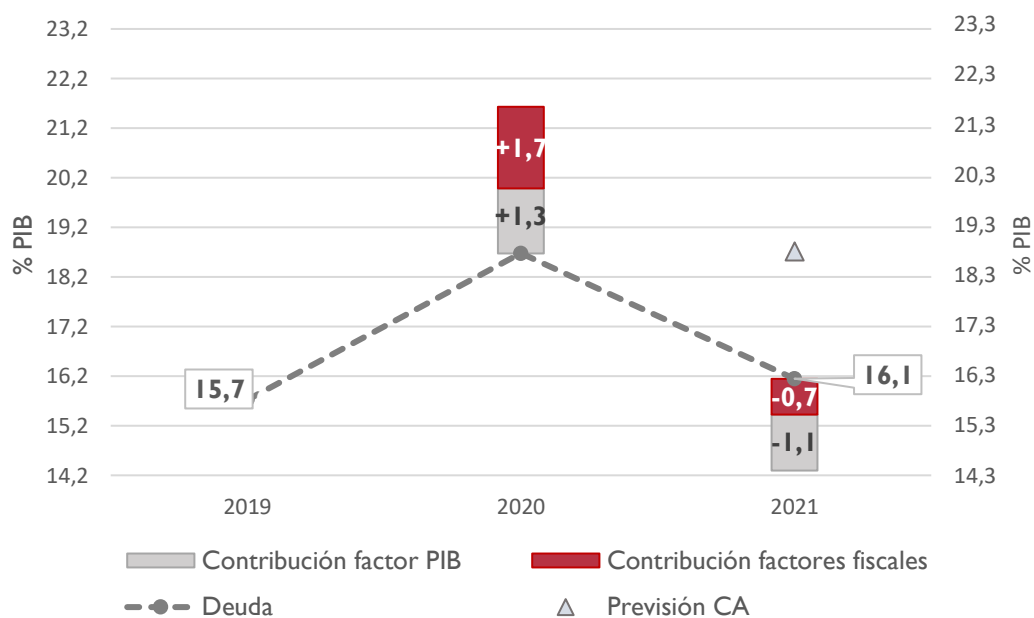
³ La comunidad ha proporcionado una necesidad de financiación del déficit de 2021 inferior al déficit previsto.

⁴ Según el "Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2019" del Ministerio de Hacienda de noviembre de 2020, la comunidad tendría igualmente un exceso de financiación asociado al ejercicio 2017 pendiente de compensar por un importe de 4 millones de euros.

⁵ Al utilizarse las previsiones de PIB de la AIREF, la ratio deuda/PIB difiere del valor proporcionado por el BdE, al utilizar éste una distribución del PIB nacional de acuerdo con la estructura del PIB regional del último año disponible (2019).

financiación asociadas a 2020 ha permitido aliviar ligeramente los niveles de endeudamiento necesarios a cierre del pasado ejercicio.

GRÁFICO 4. NIVEL DE DEUDA. CF DE NAVARRA (% PIB)



El gráfico muestra una contribución fiscal negativa en 2021, este resultado se obtiene de restar al déficit previsto en 2021 la compensación del exceso de financiación que se ha producido en 2020

La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez