

INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2019. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 48/2019





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. Evolución y situación de la comunidad.....	7
1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto	8
2. OBJETIVO DE DEUDA	11
2.1. Evolución y situación de la comunidad.....	11
2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda.....	12
2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda	12
3. RECOMENDACIONES	15
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	17
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	17
G.2. Recursos (% PIB)	17
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	18

OBJETO Y ALCANCE

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. El artículo 17 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, con anterioridad al 15 de julio de cada año, la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.

El presente informe recoge el análisis individual para la Comunidad Foral de Navarra. Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019¹ que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.), se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 en la Comunidad Foral de Navarra, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad y los datos de ejecución de gastos e ingresos publicados a la fecha.

¹ Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto 2019.

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Comunidad Foral Navarra ha incumplido el objetivo de estabilidad en 2013 y 2015, así como la regla de gasto en 2015 y 2017.

CUADRO 1. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (OEP) Y DE LA REGLA DE GASTO (RG) 2013-2018. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	x	✓	x	✓	✓	✓
Regla de Gasto (RG)	✓	✓	x	✓	x	✓
Distancia al OEP ⁽¹⁾ informes cumplimiento objetivos	-0,2%	0,2%	-0,7%	0,0%	1,8%	0,9%
Distancia en RG ⁽²⁾ informes cumplimiento objetivos	-6,0%	-1,9%	1,4%	-2,4%	1,1%	-0,4%

(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

Fuente: MINHAC (IGAE)

Desde 2013 la comunidad ha reducido el déficit dos puntos del PIB, dos décimas por la minoración del gasto en intereses. En este periodo, se ha reducido el déficit en 2 puntos del PIB, sin un impacto adicional por operaciones extraordinarias. En términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses) la reducción ha sido de 1,8 puntos.

En este periodo, tanto los gastos como los ingresos² han crecido en promedio por debajo del subsector. El gasto primario de la Comunidad Foral de Navarra en términos reales per cápita ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 1,5%, y los ingresos un 2,8%, en ambos casos por debajo del promedio del subsector.

CUADRO 2. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. C FORAL DE NAVARRA VS SUBSECTOR

	NAV	Subsector
Empleos no financieros primarios	1,5%	1,7%
Recursos no financieros	2,8%	3,0%
<i>Resto de recursos</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,4%</i>

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINHAC (IGAE)

1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto

Con la información actual, se considera *muy probable* que la Comunidad Foral de Navarra cumpla el objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB en 2019, si bien con un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto. La ejecución de gastos e ingresos de la comunidad foral conocida hasta la fecha y la información adicional disponible llevan a que las conclusiones sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad no difieran significativamente de las del informe sobre los presupuestos iniciales de 2019³, a pesar de cierto empeoramiento en las previsiones de crecimiento del gasto. La Comunidad Foral de Navarra cerró 2018 con un superávit de medio punto de PIB. Este punto de partida implica que la comunidad foral no precise realizar ajustes para alcanzar el objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB, cuyo cumplimiento se aprecia muy probable. Sin embargo, la evolución actual esperada de los empleos en 2019 ha determinado que se aprecie un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto.

Los ingresos de la Comunidad Foral de Navarra previstos al cierre de 2019 aumentan una décima su peso en el PIB regional respecto al ejercicio anterior. El ritmo de crecimiento esperado de los ingresos sigue siendo elevado (casi un 5%) debido fundamentalmente a la evolución positiva de la

² Tanto los ingresos como los gastos se calculan netos de pagos al estado por el sistema de financiación y de operaciones no recurrentes, en términos reales per cápita (con población ajustada de acuerdo con la metodología del sistema de financiación autonómico vigente).

³ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2019. Comunidad Foral de Navarra](#)

recaudación tributaria. Al efecto de las medidas fiscales adoptadas en los últimos años se une el incremento de recaudación en las principales figuras impositivas derivado del crecimiento de la economía.

Se prevé que los gastos crezcan en torno al 6%, aumentando una décima su peso en PIB. Se ha revisado ligeramente al alza la previsión de empleos de la Comunidad Foral de Navarra para 2019, en función de la ejecución observada a la fecha y de la información actual disponible. Así, respecto a la valoración del informe anterior, la AIRcF ha revisado al alza la estimación al cierre de los gastos de personal y de los consumos intermedios acercando las previsiones de los empleos, en su conjunto, a las actuales de la comunidad.

Esta evolución de los empleos implica un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto. En el informe sobre los Presupuestos Iniciales de la Comunidad Foral de Navarra se estimó un *riesgo moderado*, pero muy ajustado de incumplimiento de la regla de gasto. El crecimiento previsto de los empleos no financieros era en aquel momento de en torno al 5%. La corrección al alza de dicha previsión, hasta cerca del 6%, unida al menor margen temporal disponible para tratar de reducir los riesgos detectados, ha determinado que éstos pasen a considerarse altos, a pesar del efecto neto positivo esperado de las medidas tributarias adoptadas y de la previsible ejecución de inversiones financieramente sostenibles por un importe superior al del año anterior.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Foral de Navarra ha cumplido todos los años el objetivo de deuda salvo en 2013 y en la mayoría de las ocasiones no ha llegado a endeudarse por el nivel máximo permitido. Los objetivos de deuda se fijaron por primera vez en 2013 con la entrada en vigor de la actual LOEPSF. Con la excepción de 2013, la comunidad ha cumplido los objetivos fijados durante estos años y, en la mayoría de las ocasiones, no ha agotado el margen de endeudamiento permitido por el objetivo de deuda, cumpliendo sobradamente esta regla fiscal.

CUADRO 3. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. LA CF DE NAVARRA

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	x	✓	✓	✓	✓	✓
Distancia al OD ^(*) informes cumplimiento objetivos	-0,2%	0,4%	0,0%	0,4%	0,3%	0,9%
Nivel endeudamiento	17,4%	17,9%	18,3%	18,2%	18,3%	16,8%

(*) En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación

Fuente: MINHAC y Banco de España

Durante el periodo 2013-2018, el nivel de deuda de la comunidad ha pasado del 17,4% al 16,8% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de la Comunidad Foral de Navarra asciende al 16,8% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa 7,5 puntos porcentuales por debajo del subsector que, a esa fecha, asciende al 24,3% del PIB.

2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda

Se prevé el cumplimiento del objetivo de deuda para 2019, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de estos objetivos. En línea con los dos anteriores pronunciamientos de la AIReF, tanto en el Informe de líneas fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé reducir su deuda. Dado que el actual sistema de fijación de objetivos de deuda no requiere reducir deuda, estas operaciones permitirían, a priori, su cumplimiento.

No obstante, el objetivo de deuda para 2019 no excluye de su límite la capacidad de financiación derivada del superávit obtenido en 2018. Navarra obtuvo un superávit de 112 millones en 2018. Si realiza inversiones financieramente sostenibles con cargo al superávit, deberá destinar la diferencia a la reducción de deuda en cumplimiento del artículo 32 de la LOEPSF. No obstante, de acuerdo con el criterio establecido en el Informe del MINHAC sobre el grado de cumplimiento de los objetivos 2018, del pasado 10 de mayo, el objetivo de deuda no tiene en cuenta la capacidad de financiación para el ejercicio 2019 derivada del superávit obtenido en 2018. Por tanto, la comunidad dispondrá de un límite máximo de endeudamiento superior a su necesidad anual de endeudamiento.

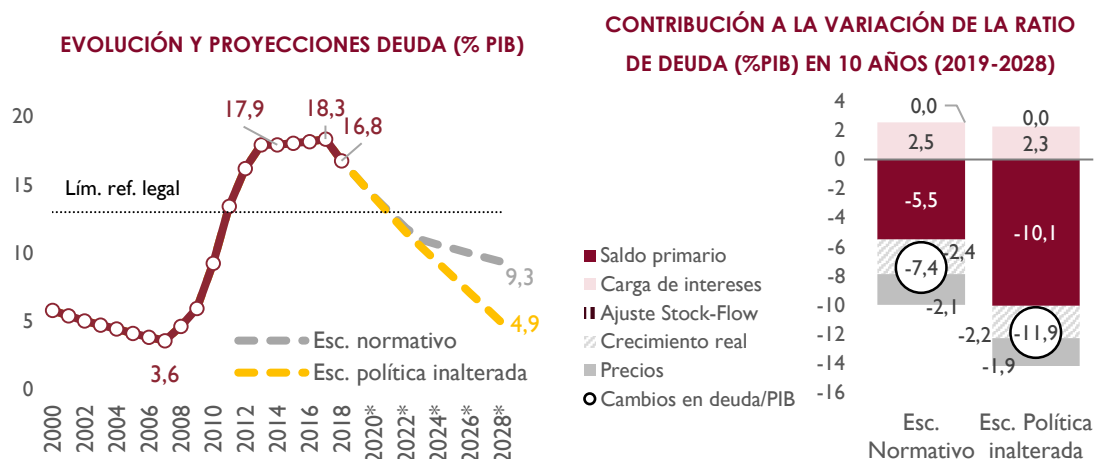
2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Navarra es “bajo”. Según la metodología⁴ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “bajo” para la sostenibilidad financiera de Navarra. La agencia de calificación S&P sitúa la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión (A+), dentro del grado medio superior.

En 2018 la ratio de deuda ha retomado una senda descendente después de cinco años estabilizada en valores en torno al 18 por ciento. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB aumentó casi 15 puntos

⁴ 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.

hasta el máximo alcanzado en 2017. En los últimos años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se había estabilizado en valores ligeramente superiores al 18 por ciento, iniciando una senda descendente en 2018. Para 2019, los modelos de la AIRcF proyectan que la ratio de deuda siga reduciéndose hasta el 15,5% del PIB.



En su escenario normativo⁵ la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 9,3 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal a finales del año 2021. 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 4,9% a finales de 2028. La reducción de 7,4 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (5,5 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 4,5 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,5 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,55% del PIB, hipótesis un tanto alejada del saldo primario promedio del -0,4% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce en mayor medida (11,9 puntos), consecuencia principalmente de mantener un elevado superávit primario de 1% del PIB, saldo considerablemente elevado en términos históricos.

⁵ 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.

3. RECOMENDACIONES

Si bien el crecimiento en los empleos de la Comunidad Foral de Navarra hasta 2018 ha situado el promedio de incremento del gasto primario per cápita de los últimos años por debajo del promedio del subsector, las previsiones para 2019 apuntan a que puede revertirse la situación en este año en el que se aprecia comprometida la regla de gasto, a pesar de las circunstancias que favorecen su cumplimiento como la posibilidad de realizar inversiones financieramente sostenibles, excluidas del cómputo de la regla, y el efecto neto positivo de las medidas normativas adoptadas. La tendencia apreciada en los empleos bajo las medidas adoptadas de gasto y de acuerdo con la ejecución a la fecha apuntan a que el gasto computable al cierre crecería por encima del incremento esperado en el PIB nominal.

En consecuencia, **la AIREF recomienda a la Comunidad Foral de Navarra que:**

1. Para 2019, adopte medidas de ajuste de gasto que mitiguen la desviación y favorezcan el cumplimiento de la regla de gasto

En este contexto, se considera conveniente que se activen las medidas preventivas previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por lo que en aplicación del artículo 20.1, apartado b) del Estatuto Orgánico de la AIREF, esta institución emite un informe independiente en este sentido dirigido al Ministerio de Hacienda⁶.

El Presidente de la AIREF

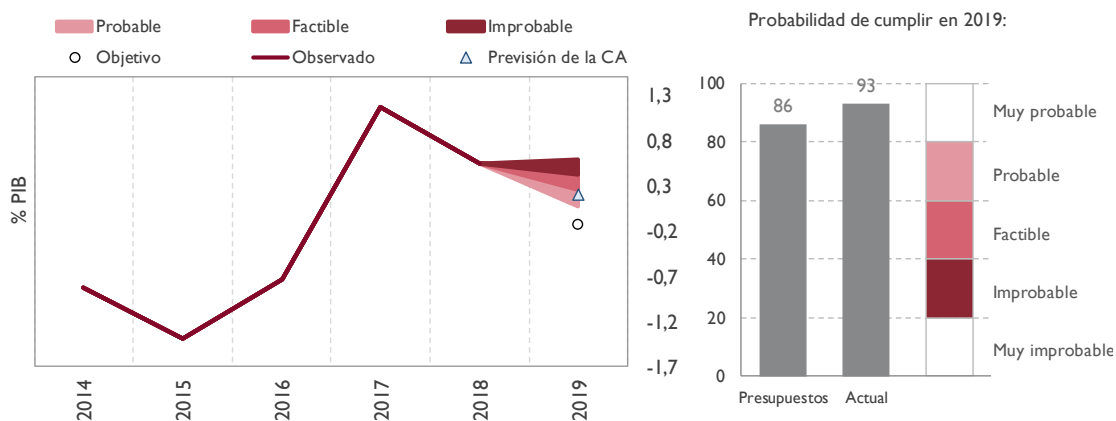


José Luis Escrivá

⁶ [Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección de la LOEPSF](#)

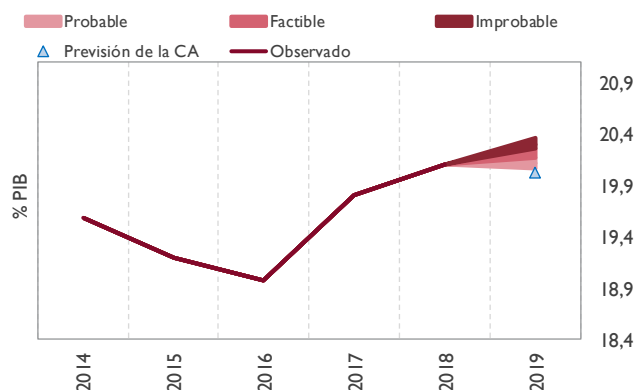
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



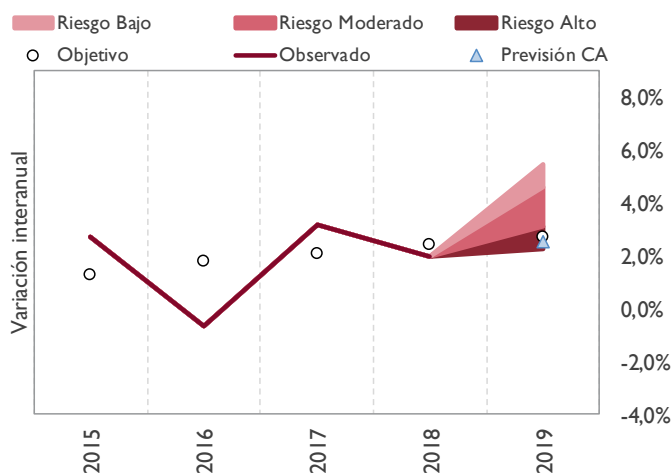
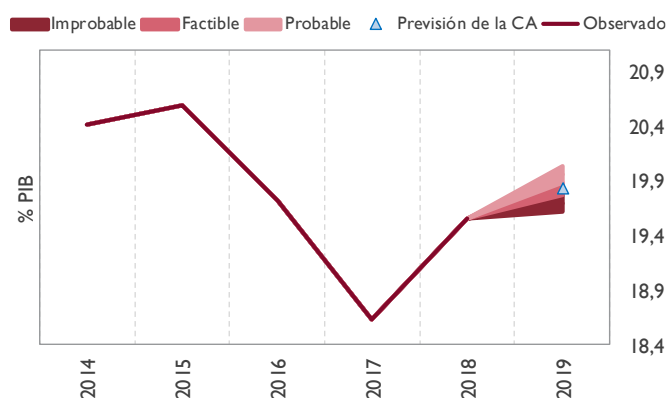
Se sigue considerando *muy probable* que la Comunidad Foral de Navarra cumpla el objetivo de estabilidad para 2019. Los datos de ejecución y la nueva información considerada parecen confirmar la tendencia apreciada en el informe de abril, mejorando la probabilidad por la mayor cercanía al cierre.

G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2018, se prevé que el conjunto de los recursos crezca cerca del 5%, incrementando en una décima su peso en el PIB, confirmándose la buena evolución esperada de la recaudación de las principales figuras impositivas. La comunidad sigue manteniendo un escenario más prudente, aunque mejora sus previsiones de cierre.

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



La AIReF considera que el nivel de empleos de la Comunidad Foral de Navarra podría crecer casi un 6% en 2019, frente al 5% previsto en el informe anterior, ganando hasta tres décimas de peso sobre el PIB. La comunidad también ha revisado al alza sus previsiones de cierre, si bien concentrando el cambio en los gastos de capital.

La evolución de los empleos estimada determina un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto en 2019, empeorando las perspectivas respecto al informe anterior por la revisión al alza de los gastos corrientes. La comunidad foral prevé cumplir la regla de gasto ajustando la evolución de los empleos computables al objetivo.