

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2023 DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 15/23





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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, 2-4, 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.

Fecha de publicación: 13 de abril de 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	7
1.1. Previsiones para 2023	7
1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	12
2. DEUDA PÚBLICA.....	15
2.1. Nivel de deuda.....	15

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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.

El pronunciamiento de la AIReF está condicionado por la excepcional situación actual. Como viene sucediendo en los últimos informes, 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 LOEPSF, aprobada por el Congreso de los Diputados previos informes de la AIReF de 13 de octubre de 2020, 29 de julio de 2021 y 29 de julio de 2022, a consecuencia de la crisis sanitaria y, posteriormente, la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania. Para 2023 se ha señalado como referencia para el subsector autonómico el déficit del 0,3% del PIB, y se ha acordado para la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, el -0,6% del PIB. Así, el objeto del pronunciamiento actual de la AIReF se centra en la actualización de las perspectivas esperadas en 2023 con la información actual disponible.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 1/23 sobre los Presupuestos Iniciales 2023 de las Administraciones Públicas (AA. PP.)¹. El análisis general sobre los presupuestos de las AA. PP. contenido en el Informe 1/23, recientemente publicado, incorpora el pronunciamiento de la

¹ [Informe sobre los Presupuestos iniciales de las AA. PP. 2023](#)

AIRcF sobre la situación y perspectivas de todas las AA. PP. y de cada uno de los subsectores en 2023. El análisis del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

El pasado 28 de octubre la AIRcF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2023 de la Comunidad Foral de Navarra². La AIRcF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2023 en la Comunidad Foral de Navarra a partir del análisis de la información proporcionada por la misma respecto a sus líneas fundamentales de presupuestos para 2023. El 28 de diciembre de 2022 se aprobó la Ley Foral 35/2022 de Presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra para 2023³. La AIRcF revisa en el presente informe las perspectivas para la comunidad en 2023 teniendo en cuenta sus actuales previsiones presupuestarias para el año y las variaciones respecto a la información considerada en el anterior informe.

² [Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos 2023 de C. F de Navarra.](#)

³ [Ley de Presupuestos de Navarra para 2023](#)

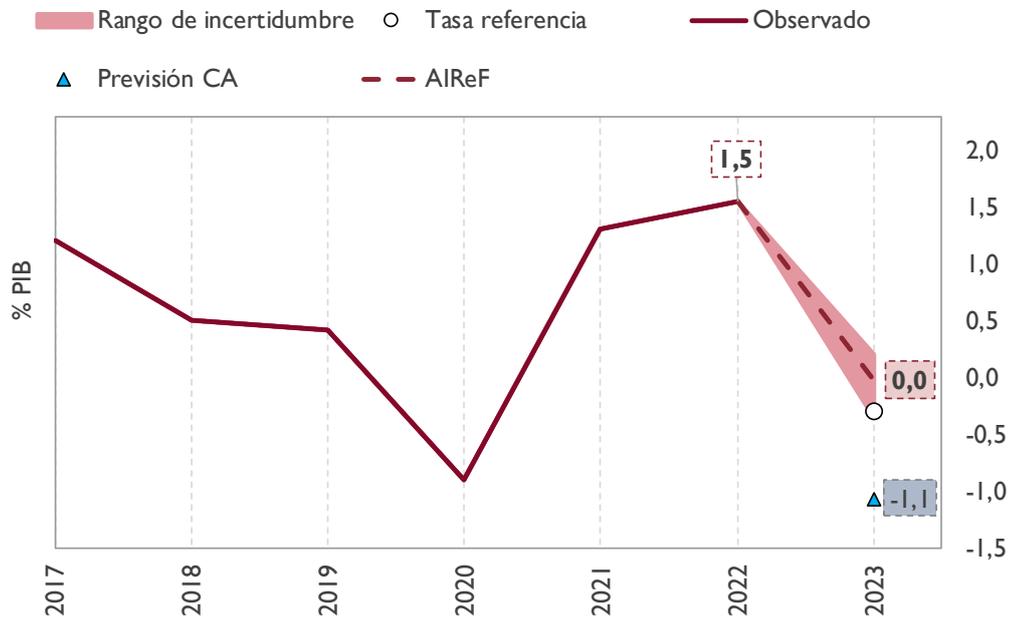
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2023

La AIReF prevé que la Comunidad Foral de Navarra alcance un saldo cercano al equilibrio en 2023, empeorando ligeramente las estimaciones del informe anterior. La variación en las previsiones de la AIReF para 2023 sobre las del informe de líneas fundamentales se deriva de dos elementos de impacto significativo y efecto contrapuesto: por un lado, la mejora de ingresos reflejada en 2022 asociada en gran parte a la negociación del Convenio Económico con el Estado para el quinquenio 2020-2024; por el lado contrario, la incorporación del mayor impacto negativo esperado de las nuevas medidas de ingresos y gastos adoptadas y previstas por la comunidad. La comunidad cerró 2022 con un superávit del 1,5% del PIB, superior en seis décimas al esperado por la AIReF en el informe de octubre, gracias a los mayores ingresos percibidos por la comunidad de sus tributos y al mejor saldo neto de la aportación al Estado de 2022 tras la negociación del Convenio Económico y la regularización de los flujos efectuados hasta el 2022 con saldo a favor de la Comunidad. Este efecto positivo, no obstante, queda anulado en el escenario de la AIReF de 2023 por la incorporación del mayor impacto negativo esperado en los tributos autonómicos y en los gastos por las medidas adoptadas en el ámbito autonómico y estatal.

La comunidad estima alcanzar un déficit del 1,1% del PIB empeorando 5 décimas la referencia del 0,6% PIB, prevista en las líneas fundamentales y en el presupuesto aprobado. La previsión de cierre actualizada facilitada por la comunidad en sus planes presupuestarios a medio plazo registra un déficit del 1,1% del PIB, 5 décimas por encima del recogido en su presupuesto y en las líneas fundamentales facilitadas en octubre, que estimaban alcanzar la referencia acordada para la comunidad foral, el -0,6% del PIB. Las estimaciones autonómicas actuales elevan las cifras de ingresos tributarios y transferencias registradas en el presupuesto y en líneas; y, en mayor medida, aumentan los gastos previstos, especialmente los de naturaleza corriente.

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



Fuente: IGAE, AIReF y Marcos Presupuestarios a Medio Plazo de la C. F de Navarra

La AIReF prevé que los ingresos de la comunidad en 2023, sin tener en cuenta los fondos del PRTR, mantengan el nivel del año anterior, alcanzando el 24,4% del PIB. La AIReF corrige al alza las previsiones globales de recursos del informe anterior, igualando su nivel global al alcanzado en 2022, si bien con distinta distribución. El positivo cierre de 2022 eleva en principio el nivel de partida de los ingresos tributarios y los asociados a la producción, si bien se compensa en buena parte por el mayor impacto negativo derivado de las nuevas medidas adoptadas en el ámbito autonómico (IRPF) y en el ámbito estatal en los impuestos convenidos (IVA reducido sobre la electricidad, gas y alimentos; supresión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica; reducción Impuesto sobre la Electricidad; Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre Grandes Fortunas, Impuesto sobre Transacciones Financieras, Impuesto sobre Servicios Digitales...), sin perjuicio de la compensación que satisface el Estado en el caso de las bonificaciones en el consumo de combustibles. Por otro lado, se traslada a 2023 la parte del REACT que se estima queda pendiente de ejecutar y, en sentido contrario, se reducen los ingresos a percibir del Estado al no replicarse el importe percibido en 2022 por la regularización de los flujos del Convenio Económico habidos en años anteriores derivados de la negociación del nuevo quinquenio efectuada en diciembre.

La comunidad ha adoptado nuevas rebajas tributarias de carácter temporal con un impacto recaudatorio en 2023, adicional al valorado en octubre, de más de 130M€. La Comunidad Foral de Navarra ha aprobado diversas

medidas tributarias de carácter temporal no contempladas en el informe de octubre. Por un lado, aprueba en el IRPF, entre otras, una deducción extraordinaria sobre 2022 para rentas bajas, que supone, de acuerdo con la valoración, una menor recaudación más de 60M. Por otro lado, como consecuencia del medidas temporales adoptadas en el ámbito estatal (prórroga y/o ampliación), la comunidad ha aprobado en la correspondiente ley o decreto ley foral la regulación paralela en relación con el IVA (tipos reducidos en electricidad, gas y alimentos), el IVPEE (suspensión) y al Impuesto sobre la Electricidad (reducción de tipos), cuantificando la minoración recaudatoria adicional en más de 90M€. Estas minoraciones de ingresos se compensan en parte por los ingresos esperados de los nuevos impuestos convenidos también regulados por la comunidad sobre residuos, grandes fortunas, transacciones financieras y servicios digitales, y las transferencias a percibir del Estado por los gravámenes temporales sobre entidades de crédito y energéticas.

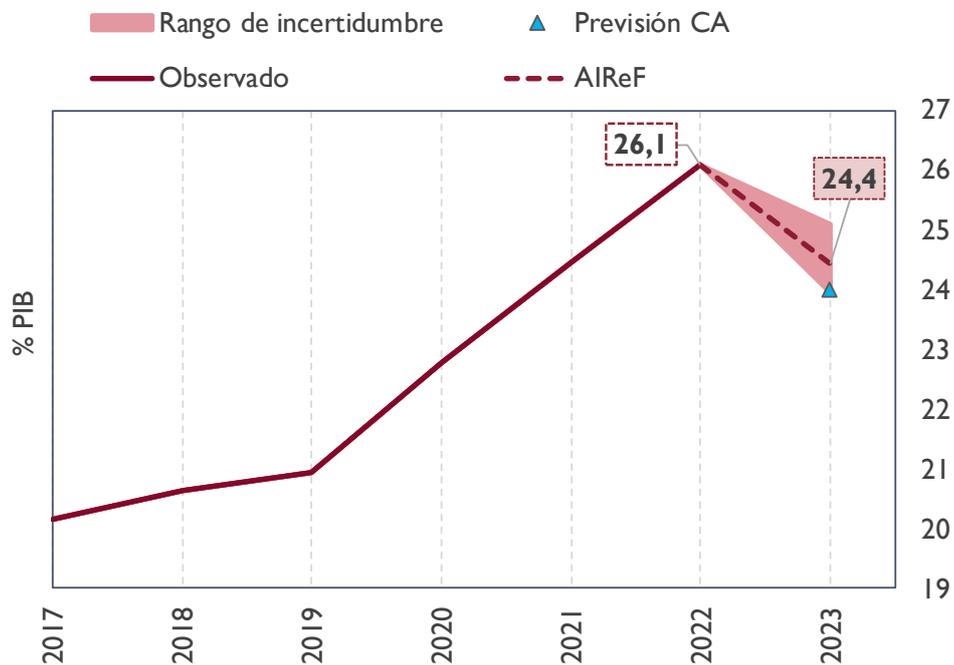
**CUADRO 1. PREVISIONES AIREF DE LOS RECURSOS 2023/2022. C. FORAL DE NAVARRA
COMPARATIVA CON INFORME DE LÍNEAS (% PIB Y % VARIACIÓN)**

	Previsión 2022 Líneas	Previsión 2023 Líneas	% var 23/22 Líneas	Cierre 2022	Previsión 2023 actual	% var 23/22 actual
Recursos netos sin PRTR	22,9	22,4	3%	26,1	24,4	0%
ITPAJD	0,4	0,4	1,7%	0,4	0,4	2,2%
ISD	0,2	0,2	0%	0,3	0,3	0%
Otros impuestos (IRPF, IS, IP, IIEE...)	18,9	18,9	5%	20,4	19,6	2%
Otros recursos	3,4	3,0	-10%	5,0	4,2	-11%
<i>Ingresos REACT-EU</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>-2%</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>101%</i>
<i>Resto (otros fondos UE, otras transf AGE, ventas.)</i>	<i>3,1</i>	<i>2,7</i>	<i>-10%</i>	<i>4,8</i>	<i>3,8</i>	<i>-16%</i>

Fuente: IGAE y AIReF

La previsión de cierre actualizada de la comunidad foral eleva el nivel de recursos incluido en sus líneas y presupuesto, pero resulta inferior al estimado por la AIReF. Las previsiones actualizadas de la comunidad corrigen al alza las cifras de líneas y presupuesto autonómico relativas a la recaudación tributaria. No obstante, dado que la AIReF ha elevado su escenario con mayor intensidad por los resultados reflejados al cierre de 2022, mantiene una previsión global de ingresos superior a la de la comunidad foral.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. C. FORAL DE NAVARRA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF y Marcos Presupuestarios a Medio Plazo de la C. F de Navarra

La AIReF estima que los gastos de la Comunidad Foral de Navarra en 2023, sin considerar los financiados por el PRTR, aumentarán un 6% sobre el año anterior, situándose en el 24,4% del PIB. Respecto al informe de líneas, la AIReF eleva el nivel de empleos no vinculado a fondos ni al Convenio con el Estado, en consonancia con el cierre de 2022. Adicionalmente, recoge el efecto positivo en la aportación al Estado por la negociación del Convenio y, en sentido contrario, incorpora el efecto estimado de las nuevas medidas de personal previstas por la comunidad en el ámbito sanitario. Por último, se traslada a 2023 la parte estimada de los gastos vinculados al REACT-EU que finalmente no se han ejecutado en 2022. En conjunto, aumenta el crecimiento interanual esperado en los gastos.

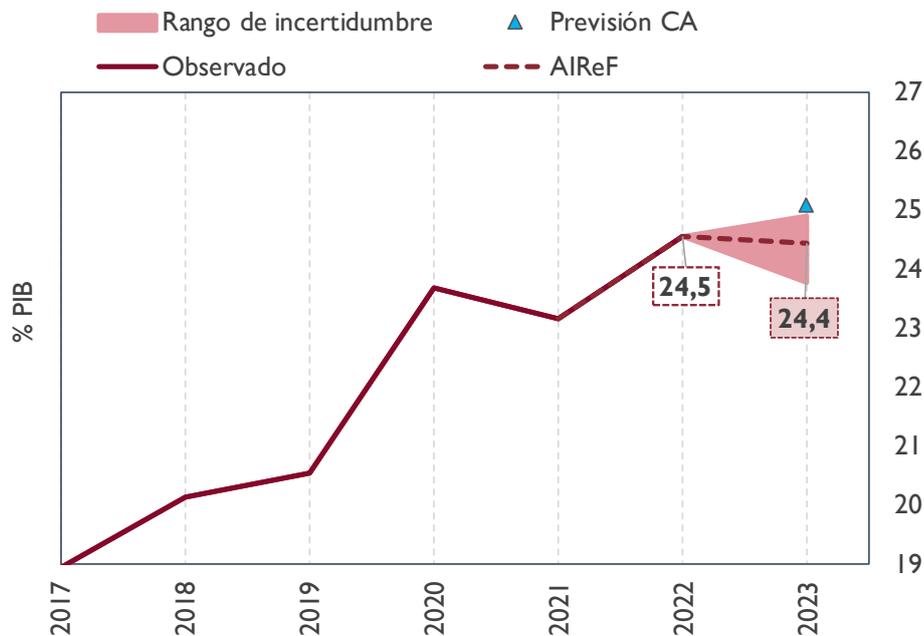
CUADRO 2. PREVISIONES AIReF DE LOS EMPLEOS 2022/2023. C. FORAL DE NAVARRA. COMPARATIVA CON INFORME DE LÍNEAS (% PIB Y % VARIACIÓN)

	Previsión 2022 Líneas	Previsión 2023 Líneas	% var 23/22 Líneas	Cierre 2022	Previsión 2023 actual	% var 23/22 actual
Empleos netos sin PRTR	22,3	22,3	5%	24,5	24,4	6%
Sanidad*	6,3	6,4	6%	6,5	6,7	10%
Educación*	3,7	3,8	6%	4,1	4,1	6%
Otros gastos*	12,3	12,2	4%	14,0	13,7	4%
De ellos, gastos REACT-EU	0,3	0,3	2%	0,2	0,4	101%
Ayudas a empresas Línea COVID	0,0			0,0		

*Distribución funcional estimada por la AIReF
Fuente: AIReF e IGAE

La comunidad actualiza al alza las previsiones de gastos para 2023 manteniendo un nivel superior al estimado por la AIReF. Las estimaciones actualizadas de cierre facilitadas por la comunidad en los planes presupuestarios elevan el nivel esperado de empleos sobre el recogido en sus líneas fundamentales y presupuesto. La revisión afecta fundamentalmente a los gastos de personal, transferencias corrientes y de capital. La revisión del escenario de la AIReF acerca sus estimaciones a las de la comunidad, si bien éstas siguen registrando un mayor nivel global de gasto.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. C. FORAL DE NAVARRA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF y Marcos Presupuestarios a Medio Plazo de la C. F de Navarra

La AIRcF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará en la Comunidad Foral de Navarra un 12%. Bajo las estimaciones actuales de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE, la AIRcF estima que el gasto computable en la Comunidad Foral de Navarra aumentó un 13% en 2022 y lo hará un 12% en 2023. La variación en ambos años está muy condicionada por el efecto de las medidas de rebaja fiscal adoptadas.

1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

De acuerdo con las estimaciones de la AIRcF, hasta 2022 se habría ejecutado en Navarra cerca del 40% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad, un 10% menos de lo esperado en el informe anterior. De la información actual de detalle facilitada por la Central de Información Contable del MINHAFP sobre los ejercicios 2020 y 2021 y los datos de cierre publicados para 2022, se desprende que hasta la fecha se ha ejecutado en la Comunidad Foral de Navarra cerca del 40% de los fondos asignados a la comunidad por el REACT-EU (148 M€ asignados). El remanente que debe ejecutarse en 2023 es, así, superior en más de un 10% a lo estimado en octubre.

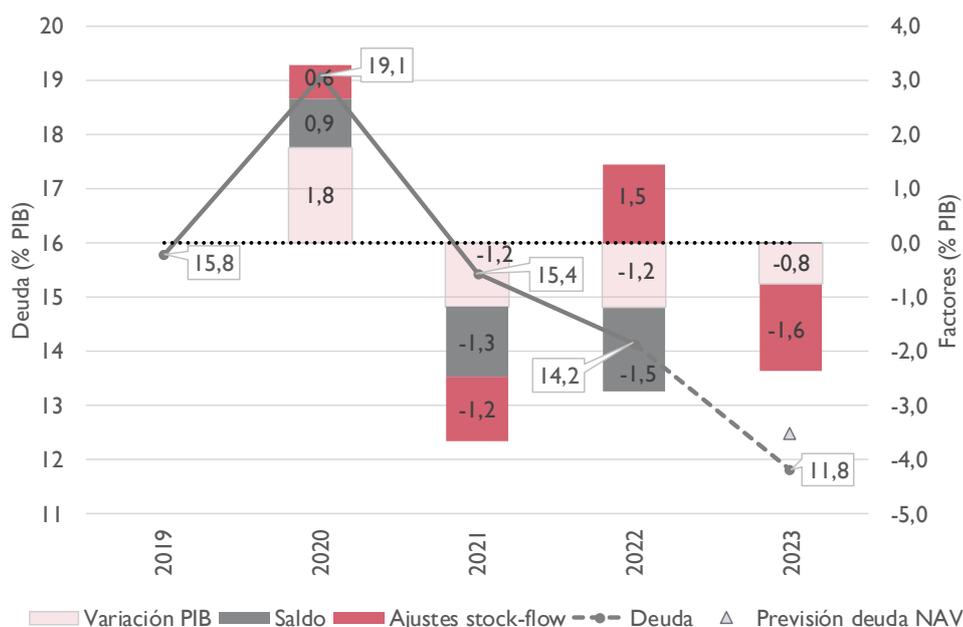
La AIRcF prevé una ejecución del PRTR en 2023 en la Comunidad Foral de Navarra en torno al 1,2% del PIB. Aunque la AIRcF ha revisado a la baja el importe que se espera ejecutar en 2023 por la comunidad respecto al informe anterior, sigue considerando que en este año puede concentrarse la mayor aplicación de estos fondos del período. Así, en consonancia con los planes a medio plazo remitidos por la comunidad, se estima que en 2023 podrían llegar a ejecutarse proyectos por más de un punto del PIB regional.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIREF considera que la deuda de la Comunidad Foral de Navarra se situará en 2023 en torno a un 11,8% del PIB, reduciendo su peso sobre el PIB respecto al informe anterior. Las previsiones sobre la evolución de la deuda para 2023 han mejorado al computar la aplicación del superávit alcanzado en 2022 motivado, fundamentalmente, por la negociación del nuevo quinquenio del Convenio Económico con el Estado. Aunque el dato de 2022 publicado por el Banco de España (BdE) supone un nivel de partida ligeramente superior al previsto en el informe de líneas, la ratio de endeudamiento podría reducirse en 2023 en casi dos puntos y medio de PIB, siempre que se aplique totalmente el superávit del ejercicio anterior.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO. C. FORAL DE NAVARRA (% PIB).

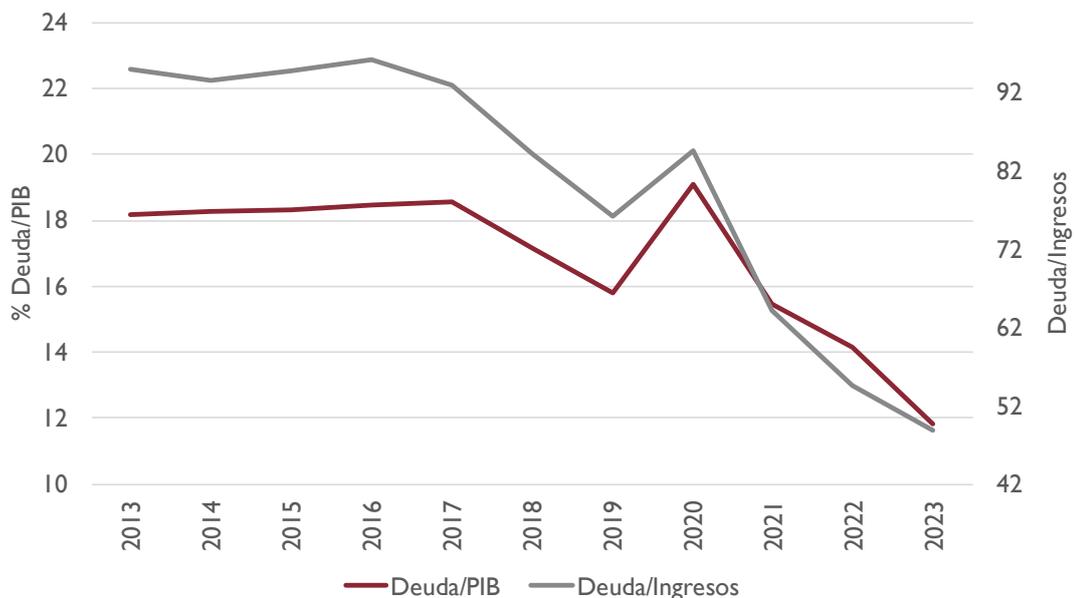


Fuente: BdE y AIREF.

La previsión de deuda de la AIReF es inferior a la estimada por la comunidad. De acuerdo con la información proporcionada por la comunidad foral, sus previsiones de endeudamiento para 2023 son superiores a las de la AIReF, debido a una previsión de saldo más pesimista por parte de la comunidad.

La AIReF sigue estimando que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes⁴ registrará en 2023 un nivel inferior al de 2022. La evolución de esta ratio sigue una tendencia similar a la de deuda/PIB. El mayor nivel de ingresos en el periodo 2022-2023 sobre el esperado en octubre ofrece una reducción de la ratio deuda sobre ingresos corriente más acentuada que la prevista en el informe de líneas fundamentales.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. C. FORAL DE NAVARRA (% PIB Y % INGRESOS)



Fuente: BdE y AIReF.

Los riesgos de generación de excesos de financiación en 2023, señalados en el informe anterior, se mantienen. Debido a que la AIReF mantiene una previsión de saldo para 2023 más favorable que la tasa de referencia y que

⁴ La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

la previsión de la comunidad, existe riesgo de que se generen excesos de endeudamiento si las autorizaciones no se ajustan al déficit real.

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez