

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2023. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 36/23





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: 6 de julio 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	13
2.1. Nivel de deuda	13
3. RECOMENDACIONES	15
3.1. Recomendaciones nuevas.....	15

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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 antes del 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 (AA.PP.).

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 Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (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% y se ha acordado con la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco el déficit del 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 Comunidades Autónomas (CC. AA.) contenido en el Informe 22/23 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2023 de las Administraciones Públicas (AA. PP.). El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 22/23, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento actual de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA. PP. y de cada uno de los subsectores en 2023. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

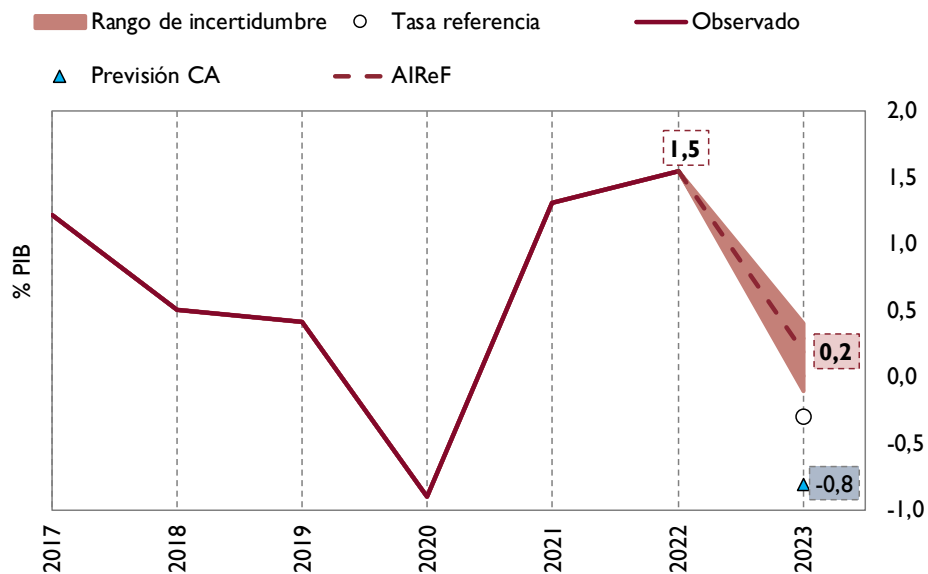
1.1. Previsiones para 2023

La AIREF prevé para la Comunidad Foral de Navarra un superávit de dos décimas de PIB en 2023. Mejoran ligeramente las previsiones de saldo para 2023 del pasado informe de 13 de abril sobre los presupuestos iniciales de la Comunidad Foral de Navarra¹, fundamentalmente al revisarse al alza la recaudación esperada de los impuestos forales. Las estimaciones se han revisado con los datos de ejecución hasta la fecha, la información actualizada facilitada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) sobre el registro de los fondos europeos hasta 2022 y la proporcionada por la comunidad.

La comunidad foral estima alcanzar un déficit del 0,8%. La comunidad revisa para 2023 las previsiones contenidas en sus planes presupuestarios a medio plazo, registrando una estimación superior de recursos y, en menor medida, de empleos, que mejora tres décimas el déficit anteriormente previsto, hasta el 0,8% del PIB regional.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2023. Navarra](#)

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



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de la Comunidad Foral de Navarra

La AIReF estima que el nivel de recursos en 2023 alcanzará el 24,7% del PIB sin considerar los ingresos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). La AIReF estima que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre aumentarán levemente sobre el nivel de 2022, bajo un crecimiento de los impuestos convenidos y los fondos europeos superior al estimado en el informe de abril. Se espera un crecimiento interanual significativo en los fondos europeos, y un aumento en los impuestos moderado por las medidas tributarias adoptadas. Esta variación positiva se compensa en gran parte por la reducción de los ingresos a percibir del Estado al no replicarse el importe percibido en 2022 por la regularización de los flujos del Convenio Económico derivados de la negociación del nuevo quinquenio.

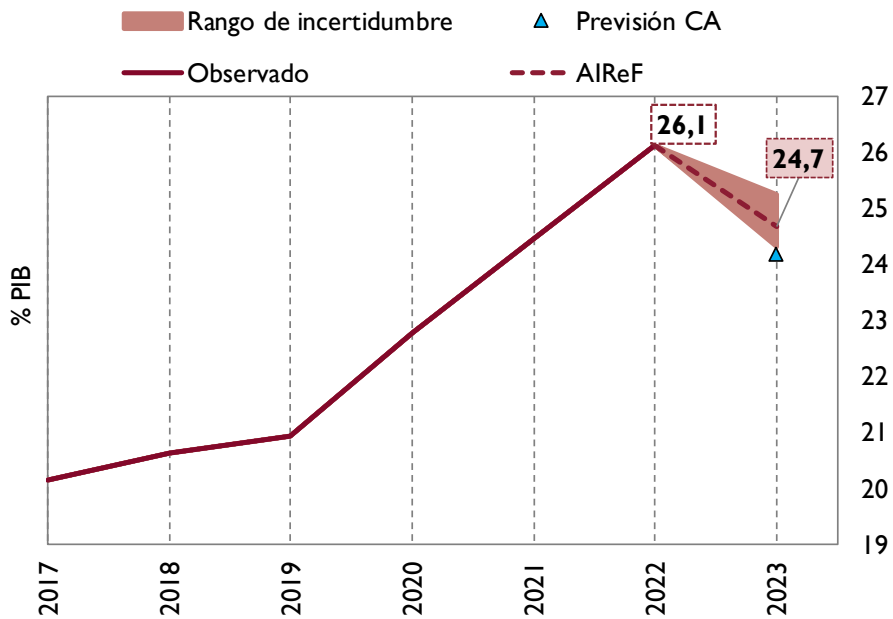
CUADRO 1. RECURSOS SIN PRTR. PREVISIONES AIREF 2023. C.F DE NAVARRA (% PIB)

	Cierre 2022	Previsión AIREF 2023	% var 23/22
Recursos netos sin PRTR	26,1	24,7	1%
ITPAJD	0,4	0,3	-3%
ISD	0,3	0,3	0%
Otros impuestos (IVA, IRPF, IS, IP, IIEE)	20,4	19,8	4%
Otros recursos	5,0	4,3	-9%
<i>Ingresos REACT-EU</i>	0,2	0,4	200%
<i>Resto</i>	4,9	3,8	-16%

Fuente: IGAE y AIREF

La comunidad mejora sus previsiones globales de ingresos, aunque se mantienen por debajo de las de la AIREF. Respecto a las cifras recogidas en los planes presupuestarios que sirvieron de base para el anterior informe, la comunidad mejora la recaudación esperada en los principales tributos forales. La distancia con las estimaciones de recursos de la AIREF se reduce. No obstante, la AIREF mantiene un nivel superior al prever un mayor registro de ingresos derivados del REACT-EU, que deben ejecutarse en su totalidad en este ejercicio. No se han comunicado nuevas medidas de ingresos con efecto en 2023 distintas de las consideradas en el informe anterior: reducción de IVA (tipos reducidos en electricidad, gas y alimentos), IVPEE (suspensión) e Impuesto sobre la Electricidad (reducción de tipos); y, en sentido contrario, nuevos impuestos convenidos sobre residuos, grandes fortunas, transacciones financieras y servicios digitales, y transferencias a percibir del Estado por los gravámenes temporales sobre entidades de crédito y energéticas.

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



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de la Comunidad Foral de Navarra

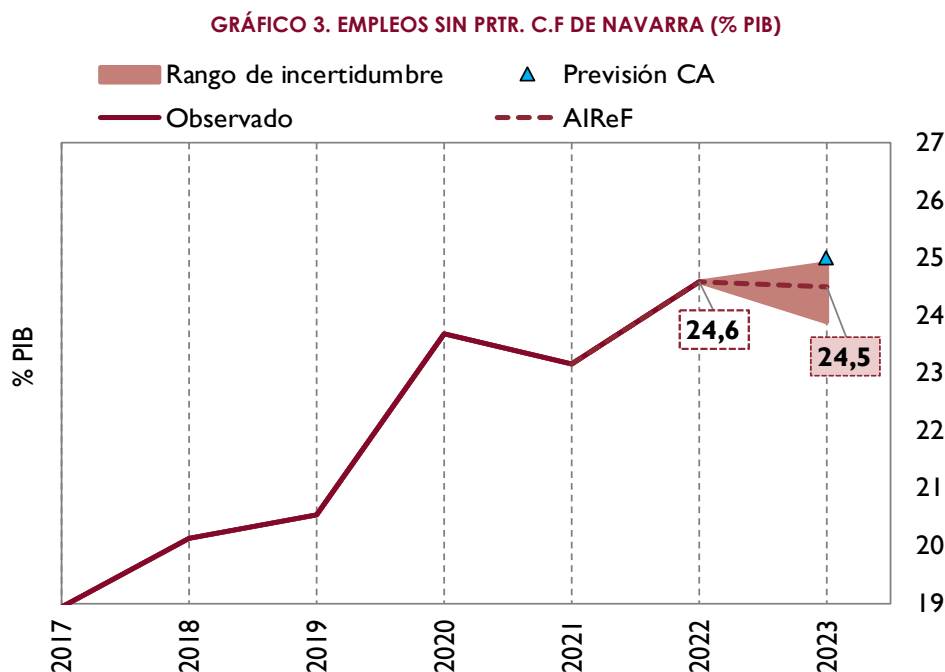
La AIReF considera que los empleos de la comunidad, sin PRTR, aumentarán un 7%, hasta el 24,5% del PIB. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIReF ha aumentado el gasto previsto al cierre de 2023 no asociado a fondos europeos, fundamentalmente por la ejecución observada hasta la fecha. Bajo las actuales estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto aumentarán un 7% sobre el nivel alcanzado en 2022, condicionados por el crecimiento en los salarios, el efecto de la inflación y la evolución esperada de los gastos financiados con fondos europeos.

CUADRO 2. EMPLEOS SIN PRTR. PREVISIONES AIREF 2023. C.F DE NAVARRA (% PIB)

	Cierre 2022	Previsión 2023 actual	% var 23/22 actual
Empleos netos sin PRTR	24,6	24,5	7%
Sanidad*	6,5	6,7	9%
Educación*	4,1	4,0	5%
Otros gastos*	14,0	13,8	6%
<i>De ellos, gastos REACT-EU</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>200%</i>

Fuente: IGAE y AIReF

La comunidad mantiene un nivel de empleos superior, en su conjunto, al estimado por la AIRcF. La comunidad actualiza las previsiones de gastos recogidas para 2023 en los marcos presupuestarios remitidos en marzo, aumentando las transferencias corrientes y los gastos de capital, pero registrando un menor ajuste negativo en contabilidad nacional, por lo que eleva levemente para 2023 el nivel global de empleos del escenario anterior. Mantiene, así, la distancia con las estimaciones de la AIRcF, previendo un crecimiento interanual del 9% sobre el nivel de 2022.



Fuente: IGAE, AIRcF y previsiones de la Comunidad Foral de Navarra

La AIRcF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá un 8% en 2023. Los datos publicados del cierre de 2022 reflejan que el gasto computable creció un 8% sobre el nivel de 2021. Partiendo de estos datos y bajo la estimación actual de empleos al cierre de 2023, considerando las medidas permanentes de ingresos adoptadas por la comunidad, la AIRcF disminuye el crecimiento esperado del gasto computable en este ejercicio respecto al considerado en el informe anterior.

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

Hasta 2022 se ha ejecutado en Navarra el 30% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad. De acuerdo con la información actual de detalle facilitada por la Central de Información Contable del MINHAFF sobre los ejercicios 2020 a 2022, hasta la fecha se ha ejecutado en la Comunidad Foral de Navarra el 30% de los fondos asignados a la comunidad por el REACT-EU (142M€ asignados), quedando un remanente pendiente de ejecutar y registrar en 2023 de 98M€.

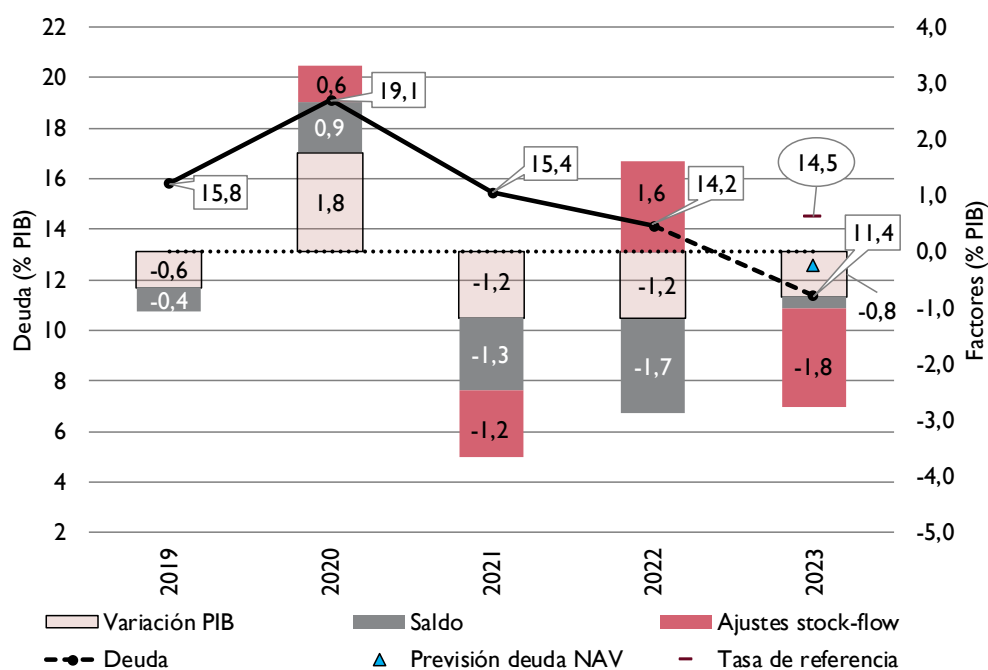
La AIRcF prevé una ejecución del PRTR en 2023 en la Comunidad Foral de Navarra en torno al 1,3% del PIB. La comunidad foral mantiene la estimación del importe del Programa que espera ejecutar en 2023. De acuerdo con ello, se estima que en 2023 podrían llegar a ejecutarse proyectos por un 1,3% del PIB.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIReF estima que la ratio deuda/PIB de la Comunidad Foral de Navarra se situará al cierre del ejercicio en un 11,4%. Partiendo de un 14,2% en 2022, la ratio se reduciría en casi tres puntos de PIB debido al efecto del crecimiento previsto del PIB, a la aplicación del superávit de 2022 y a la compensación de excesos de financiación de ejercicios anteriores. La comunidad incluye en sus previsiones una reducción de la deuda inferior, debido a una previsión de cierre más pesimista y a la aplicación parcial del superávit de 2022. Tanto la previsión de la comunidad como la de AIReF se sitúan dentro de la tasa de referencia marcada por el acuerdo ratificado por la Comisión Coordinadora del Convenio Económico de 12 de diciembre de 2022.

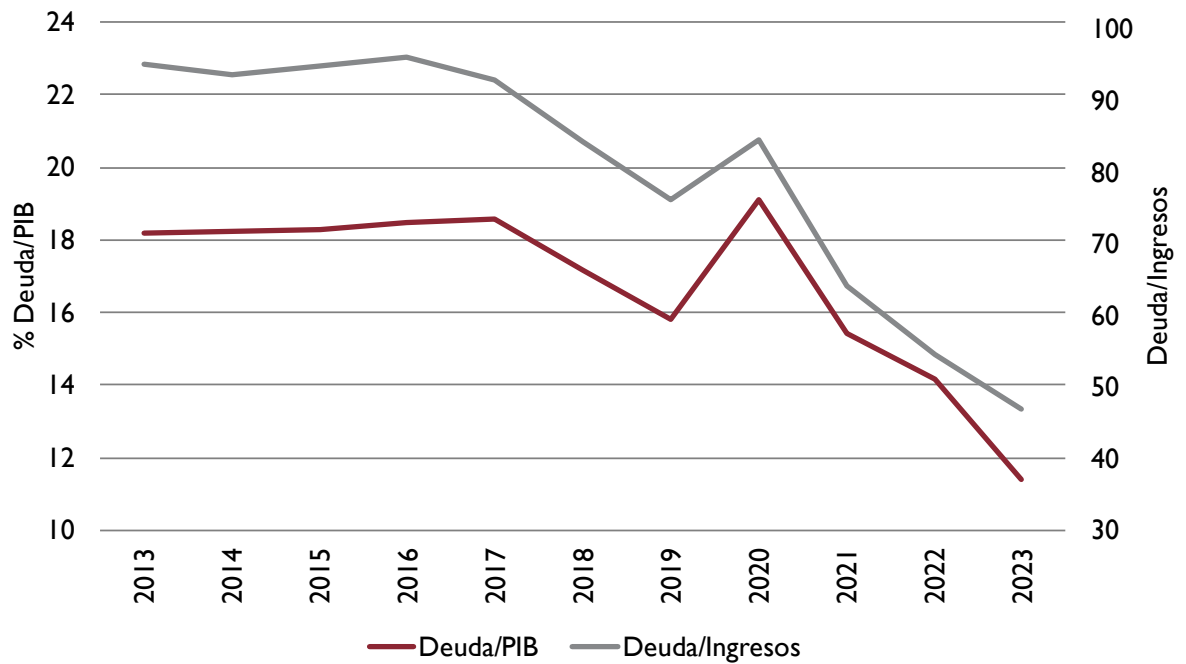
GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO. C.F DE NAVARRA (% PIB)



Fuente: BdE y AIReF

La AIRcF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² se reducirá hasta el 47%. La ratio de deuda sobre ingresos, al igual que la de deuda sobre PIB, continuará en 2023 su tendencia decreciente, como consecuencia del crecimiento de los ingresos.

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



Fuente: BdE y AIRcF

Los riesgos de generación de excesos de financiación se mantienen en 2023. La AIRcF sigue considerando que la Comunidad Foral de Navarra puede alcanzar un saldo más favorable que la tasa de referencia y que el previsto por la comunidad. De cumplirse las estimaciones de esta institución, existe riesgo de que se sigan generando excesos de endeudamiento si no se ajustan las autorizaciones de deuda al cierre real.

² La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIRcF 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.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

En 2024 se producirá la desactivación de la cláusula de escape de las reglas fiscales. La elaboración del presupuesto autonómico para 2024 se llevará a cabo bajo un contexto de incertidumbre institucional originado por la confluencia de varios factores. En este sentido, la reforma del marco fiscal europeo está en una fase preliminar, la del marco nacional no se ha iniciado, y la convocatoria de elecciones generales se ha producido antes de que se aprueben los objetivos de estabilidad y la regla de gasto.

La única referencia actual para el subsector CC. AA. en 2024 es la previsión de equilibrio presupuestario contenida en la Actualización del Programa de Estabilidad, si bien el Consejo Europeo ha emitido una recomendación específica de país para España que limita el crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos al 2,6% para el conjunto de las AA. PP. Por otro lado, bajo la actual legislación nacional, la tasa de referencia de la regla de gasto se situaría para 2024 en el entorno del 3%.

Bajo estas circunstancias, existe el riesgo de que las CC. AA. inicien su proceso de elaboración de los presupuestos con la única limitación del equilibrio presupuestario, especialmente en un contexto en el que no se ha fijado aún una tasa de referencia para la regla de gasto. Según las previsiones de la AIReF, ajustarse al equilibrio presupuestario implicaría en la Comunidad Foral de Navarra alcanzar en 2024 un gasto computable superior en un 13% al de 2023 o unos empleos primarios netos de medidas un 10% superiores a los del año anterior. Este crecimiento del gasto compatible con la referencia de equilibrio del Programa de Estabilidad resulta difícilmente compatible con el cumplimiento de la recomendación específica de país o de la regla de gasto nacional.

En este contexto, **la AIRcF recomienda a la Comunidad Foral de Navarra que:**

- 1. Evite incrementos de gastos o reducciones de ingresos que no tengan financiación permanente y que tenga en cuenta la aplicación de la regla de gasto en 2024.**
-

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez