

# INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2024 DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 63/23





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](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.

Fecha de publicación: 26 de octubre de 2023

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE .....	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO.....	7
1.1. Previsiones para 2023 y 2024.....	7
1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	12
1.3. Perspectivas a medio plazo (2025-2028) .....	13
2. DEUDA PÚBLICA .....	15
2.1. Nivel de deuda .....	15
2.2. Perspectivas a medio plazo (2025-2028) .....	16
3. RECOMENDACIONES .....	19
3.1. Seguimiento de recomendaciones.....	19



# INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

**La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar un Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) para el ejercicio siguiente.** El artículo 20 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas. Como en ejercicios anteriores, la AIReF ha pospuesto su elaboración hasta disponer de la información necesaria para realizar un adecuado análisis de las perspectivas fiscales para el ejercicio siguiente.

**Las reglas fiscales volverán a estar en vigor en 2024, aunque en un entorno de incertidumbre institucional.** Hasta el año 2023 las reglas fiscales estuvieron suspendidas por las excepcionales circunstancias acaecidas desde 2020 (pandemia y crisis energética por la guerra de Ucrania). El año 2024 es el año de vuelta a las reglas fiscales. Sin embargo, hasta la fecha, debido a la convocatoria de elecciones y la demora en la constitución de un nuevo gobierno central, no se han podido aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2024 y siguientes. Además, la ausencia de publicación del informe de Situación de la Economía Española impide conocer el valor oficial de la tasa de referencia de la regla de gasto, aunque la AIReF estima que se situará en el entorno del 3% de acuerdo con la normativa vigente. A ello se une la incertidumbre sobre la reforma del marco fiscal europeo, que se encuentra en proceso de negociación. De acuerdo con las propuestas conocidas hasta la fecha, esta reforma implicaría la obligación de cada estado miembro de elaborar un plan fiscal a medio plazo nacional que contemplara una senda de consolidación fiscal hasta 2028.

**Este informe incluye por primera vez un escenario presupuestario hasta 2028 para reforzar la orientación a medio plazo del análisis de la situación fiscal de cada comunidad.** El objeto de este informe se centra en el análisis de las líneas fundamentales de presupuestos de la comunidad para 2024 con la finalidad de valorar si las mismas permiten el cumplimiento de las reglas fiscales fijadas para ella en dicho ejercicio. En este contexto, la AIReF centra su pronunciamiento en las perspectivas esperadas para la Comunidad Foral en 2023 y 2024 con la información actual disponible, acompañadas de una

visión de medio plazo acorde con el plan que podría exigir el marco fiscal europeo.

**Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 49/23 sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.) 2024.** Sobre la información disponible en el Plan Presupuestario presentado el 15 de octubre, la AIRcF ha emitido su pronunciamiento sobre las previsiones para 2024 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector, que se extiende a las perspectivas a medio plazo. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA. El análisis de la Comunidad Foral de Navarra se ha efectuado sobre la información general disponible y las estimaciones de la AIRcF, ya que la comunidad no ha facilitado sus líneas fundamentales de presupuestos para 2024.

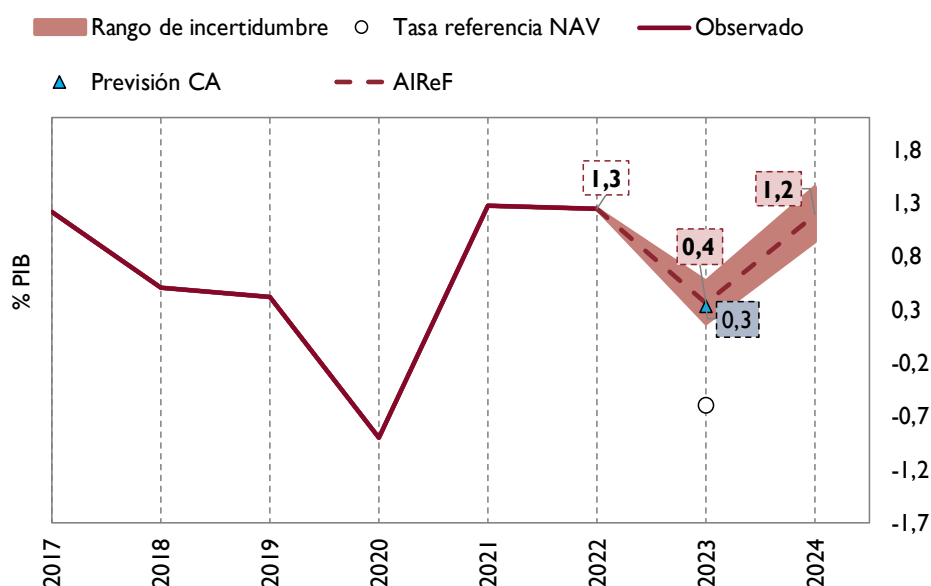
# 1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

## 1.1. Previsiones para 2023 y 2024

**Las previsiones de la AIReF sobre la Comunidad Foral de Navarra mejoran dos décimas en 2023, hasta un superávit del 0,4% del PIB, una décima superior al previsto por la comunidad.** La AIReF mejora sus estimaciones respecto al informe de julio sobre el cierre en 2023 de Navarra. Por el lado de los recursos, los datos de ejecución a la fecha muestran un crecimiento de los ingresos impositivos superior al estimado en el informe anterior que compensa en gran parte la revisión a la baja de los datos de partida registrada en la reciente publicación del cierre actualizado de 2022. Los empleos, por su parte, se han revisado a la baja en mayor medida por la actualización de los datos de 2022. En conjunto, estas revisiones suponen una mejora de dos décimas en la previsión de la AIReF para 2023. La comunidad ha mejorado más de un punto de PIB sus estimaciones anteriores, previendo que en 2023 alcanzará un superávit del 0,3% del PIB.

**Para 2024, la AIReF prevé que la comunidad alcance un superávit superior a un punto de PIB.** El saldo de la comunidad en 2024 mejorará ocho décimas respecto al esperado en 2023, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF. Esta mejora se producirá fundamentalmente por el crecimiento esperado en los ingresos impositivos, afectados por la retirada de las medidas temporales adoptadas en 2023.

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



Fuente: IGAE, AIReF e información de la comunidad

**La AIReF prevé que los recursos de la comunidad en 2024, sin tener en cuenta los fondos del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), aumenten un 8%, alcanzando el 24,4% del PIB.** El aumento del 11% esperado en los principales ingresos impositivos de la comunidad, por la retirada de las medidas temporales de 2022 y 2023, compensan la desaparición de los fondos REACT-EU y el crecimiento moderado esperado en otros recursos.

**La retirada de las medidas temporales de rebaja fiscal supone la recuperación de 280M€, de acuerdo con la estimación de la comunidad.** La comunidad valora en 117M€ la recuperación de ingresos por la supresión de los tipos reducidos de IVA; en 37M€ la derivada de la recuperación de la tarifa del Impuesto sobre la Electricidad; en 60M€ la recaudación del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE) que se suprimió temporalmente; y en 72M€ los ingresos del IRPF que se redujeron por las deducciones extraordinarias temporales sobre la renta de 2022. Junto a ellas, la comunidad adoptó medidas permanentes con un impacto conjunto negativo de 52 M€, que afectaron a los ingresos de la comunidad en 2023: deflactación de tarifa y mínimo personal y familiar en el IRPF (-61M€), eliminación de deducciones y beneficios en el Impuesto sobre sociedades (8M€) y creación y adaptación de tributos convenidos (sobre residuos, envases de plástico, transacciones financieras y servicios digitales).

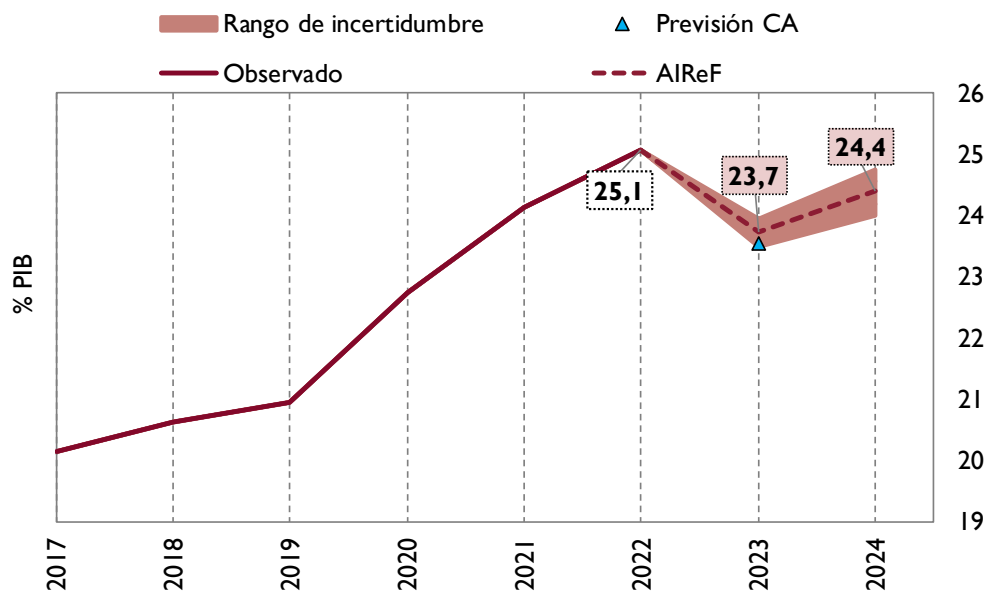


CUADRO 1. PREVISIÓN AIREF RECURSOS 2023/2024. NAVARRA (% PIB Y % VARIACIÓN)

Comunidad Foral de Navarra	Previsión AIReF 2023 %PIB	Previsión AIReF 2024 %PIB	% var 24/23
<b>Recursos netos sin PRTR</b>	<b>23,7</b>	<b>24,4</b>	<b>8</b>
Impuestos (IVA;IRPF,IS,IP,IIEE)	19,4	20,6	11
ITPAJD	0,3	0,3	3
ISD	0,3	0,2	0
Otros recursos	3,7	3,2	-9
<i>Ingresos REACT-EU</i>	0,4		
<i>Resto</i>	3,4	3,2	1

Fuente: AIReF

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. NAVARRA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF e información de la comunidad

**Según las previsiones de la AIReF, los empleos autonómicos en 2024, sin considerar los financiados por el PRTR, aumentarán un 4% sobre el año anterior alcanzando el 23,2% del PIB.** Aunque afectados en parte a la baja por la desaparición del REACT-EU, la AIReF estima que los empleos corrientes ajenos a proyectos del PRTR aumentarán en la comunidad un 4%. La actualización de los salarios derivada de la normativa básica estatal,

acompañado de las medidas previstas por la comunidad, concentradas en el ámbito sanitario, llevarán a un crecimiento del 6% en la remuneración de asalariados. Se espera un aumento del 5% de los gastos de funcionamiento y del 4% en los asociados a farmacia y conciertos, afectados por la inflación y la actualización de salarios, mientras que otros gastos corrientes y gastos de capital ajenos al PRTR crecerían en torno al 3%.

**Las medidas de personal adoptadas o previstas por la comunidad supondrán un mayor gasto del 0,1% del PIB.** La comunidad ha valorado en 24 millones el mayor gasto esperado en 2024 por las medidas de personal sanitario previstas, adicionales al incremento retributivo derivado de la normativa básica, y que ya tuvieron impacto en 2023 junto a otras medidas en el ámbito educativo.

**CUADRO 2. PREVISIÓN AIREF EMPLEOS 2023/2024. NAVARRA (% PIB Y % VARIACIÓN)**

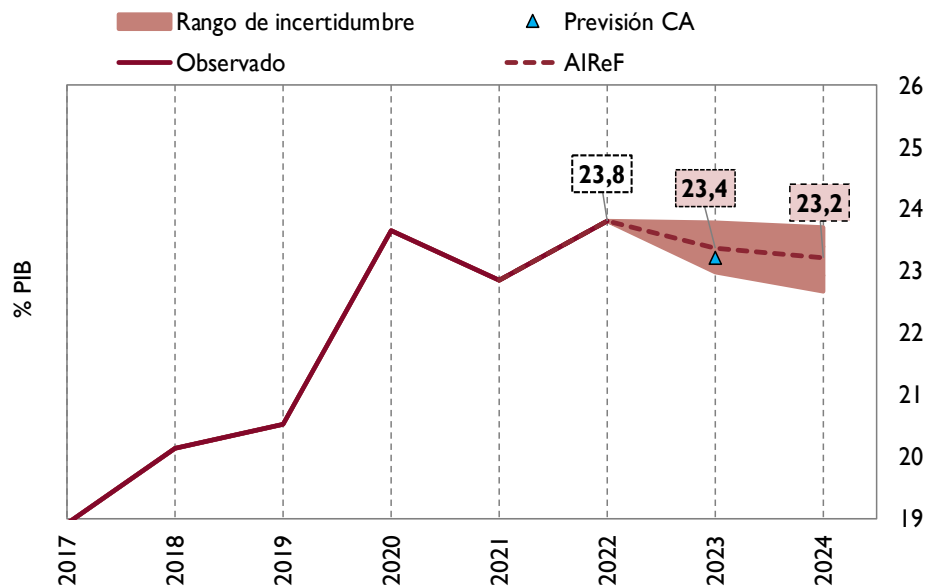
Comunidad Foral de Navarra	Previsión	Previsión	% var 24/23
	AIReF 2023 %PIB	AIReF 2024 %PIB	
<b>Empleos netos sin PRTR</b>	<b>23,4</b>	<b>23,2</b>	<b>4</b>
Sanidad	6,1	6,3	7
Educación	3,8	3,8	5
Otros gastos (1)	13,4	13,1	2
<i>De ellos, gastos REACT-EU *</i>	<i>0,4</i>		

Fuente: AIReF

(1) Se registra en Otros gastos las transferencias de financiación a los ayuntamientos y la aportación de Navarra al Estado por el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra

\*Los gastos REACT-EU se distribuyen entre todas las funciones de gasto

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. NAVARRA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF e información de la comunidad

**La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará en 2024 un 8%.** Bajo las estimaciones actuales de empleos, transferencias finalistas del Estado, ingresos de fondos UE e impacto en el ejercicio de las medidas normativas adoptadas por la comunidad, la AIReF estima que el gasto computable en la Comunidad Foral de Navarra podría aumentar un 9% en 2023 y un 8% en 2024.

**El crecimiento en 2024 sería muy inferior en el cálculo de la recomendación específica de país emitida para 2024 por el Consejo Europeo, desagregado para cada administración.** La variación de dicho gasto sería del 1%, en la medida en que para el cálculo de dicha recomendación se excluyen de los empleos todas las medidas normativas y no solo las de carácter permanente como en la regla de gasto nacional.

**Alcanzar el déficit del 0,1% previsto en el Plan Presupuestario para las CC. AA., bajo la previsión de ingresos de la AIReF, implicaría un crecimiento superior de empleos y gasto computable.** De cumplirse la previsión de recursos de la AIReF, alcanzar el déficit del 0,1% en la Comunidad Foral implicaría un crecimiento de los empleos del 9%, y un aumento del gasto computable del 16% bajo la regla de gasto nacional, y del 9% a efectos de la CSR para 2024.

**CUADRO 3. PREVISIÓN AIREF VARIACIÓN EMPLEOS Y GASTO COMPUTABLE REGLA DE GASTO NACIONAL Y EUROPEA 2023/2024. NAVARRA (% VARIACIÓN)**

<b>Comunidad Foral de Navarra</b>	<b>Previsión AIREF % var 24/23</b>	<b>Previsión AIREF % var 24/23 bajo déficit -0,1</b>
<b>Empleos (sin PRTR)</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>
<b>Gasto computable regla de gasto nacional</b>	<b>8%</b>	<b>16%</b>
<b>Gasto computable CSR 2024</b>	<b>1%</b>	<b>9%</b>

Fuente: AIReF

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

**Hasta 2022 se ha ejecutado en Navarra el 37% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad, y se espera que en 2023 se registre el importe pendiente.** Con la actualización de los datos de cierre de 2022, se han revisado ligeramente al alza los fondos REACT-EU registrados por la comunidad a la fecha, que supondrían el 37% de los fondos asignados (148M€). En consecuencia, el remanente que se ejecutará en 2023, del 63%, es inferior al que estimado por la AIReF en el informe de julio.

**La AIReF ha revisado la ejecución estimada del PRTR, trasladando a ejercicios siguientes parte del importe esperado en 2023.** A partir de los datos disponibles sobre el gasto directo registrado por la comunidad hasta el mes de julio, así como de los datos sobre la evolución de licitaciones y adjudicaciones en proyectos vinculados al PRTR, la AIReF revisa a la baja la ejecución esperada en 2023 de los fondos asociados al PRTR. Se estima que los recursos y empleos derivados de estos fondos supongan en Navarra un 0,7% del PIB regional en 2023 y del 0,4% del PIB en 2024. La comunidad mantiene para 2023 las previsiones de registro de estos fondos en un 1,1% del PIB en 2023.

### 1.3. Perspectivas a medio plazo (2025-2028)

**A medio plazo, bajo un escenario a políticas constantes, la AIRcF estima que se alcanzarán niveles de superávit cercanos a un punto y medio de PIB.** La mejora del saldo estimada para 2024, sustentada en la recuperación de los ingresos de la comunidad, se mantendrá hasta 2028. Se contempla un escenario en el que los recursos mantendrán su peso bajo las actuales perspectivas de crecimiento de los ingresos tributarios, y los empleos, con un crecimiento inercial, estabilizarán el suyo por debajo del previsto en 2024.

**En este periodo, los recursos de la Comunidad Foral de Navarra, sin tener en cuenta el PRTR, se mantendrán en el 24,4% del PIB en 2028, según las estimaciones de la AIRcF.** La evolución actual estimada de los principales ingresos tributarios de la Comunidad Foral permitirá que estos recursos ganen peso, al tiempo que disminuye el de otros recursos no impositivos. Desaparecen los gravámenes temporales establecidos por el Estado y se modera el crecimiento anual estimado de otras transferencias del Estado, mientras se espera que los ingresos asociados a la producción y los fondos europeos mantengan su nivel en PIB.

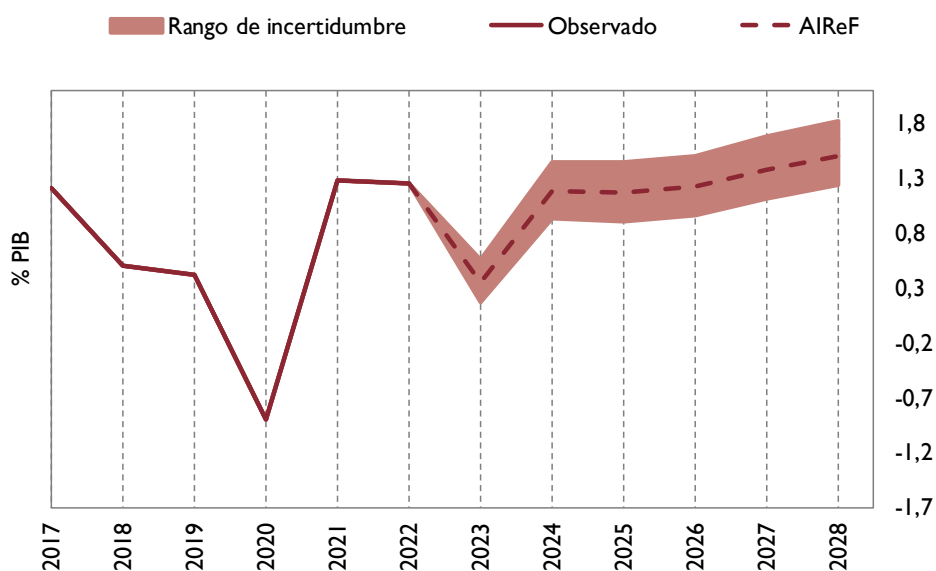
**Los empleos a partir de 2025 mantendrán su peso en el 22,9% del PIB, siguiendo una evolución de medio plazo condicionada por la remisión de las tensiones inflacionistas y el retorno de las reglas fiscales.** El crecimiento de la remuneración de asalariados vendrá marcado por el acuerdo alcanzado con los sindicatos a nivel nacional, estimándose a partir de 2026 un crecimiento asociado al IPC. Para el resto del consumo público, asociado principalmente a sanidad y educación, se estima su evolución combinando los modelos a largo plazo de la AIRcF, que recogen principalmente el impacto del envejecimiento, y el crecimiento promedio de estas partidas en la comunidad en los últimos años. El gasto en intereses disminuirá, por su parte, hasta casi desaparecer. Hasta 2026 se prevé una evolución contenida de los empleos de capital no vinculados al PRTR, justificada por la necesidad de ejecutar los gastos de los proyectos vinculados a estos fondos. Por último, aunque se desconoce el resultado final de la reforma del marco fiscal europeo y nacional, la AIRcF considera que a medio plazo el retorno a las reglas fiscales contribuirá a la moderación del crecimiento del gasto, en la línea de las últimas recomendaciones específicas de país formuladas por el Consejo Europeo.

CUADRO 4. PREVISIONES AIREF MEDIO PLAZO 2023-2028. NAVARRA (% PIB Y % VARIACIÓN)

Comunidad Foral de Navarra	Cierre 2022 %PIB	Previsión AIREF 2023 %PIB	Previsión AIREF 2024 %PIB	Previsión AIREF 2025 %PIB	Previsión AIREF 2026 %PIB	Previsión AIREF 2027 %PIB	Previsión AIREF 2028 %PIB
<b>Recursos netos sin PRTR</b>	<b>25,1</b>	<b>23,7</b>	<b>24,4</b>	<b>24,1</b>	<b>24,1</b>	<b>24,3</b>	<b>24,4</b>
Impuestos (IVA;IRPF,IS,IP,IIEE)	19,6	19,4	20,6	20,6	20,7	20,9	21,0
ITPAJD	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
ISD	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros recursos	4,8	3,7	3,2	2,9	2,9	2,8	2,8
Ingresos REACT-EU	0,2	0,4					
Resto	4,6	3,4	3,2	2,9	2,9	2,8	2,8
<b>Empleos netos sin PRTR</b>	<b>23,8</b>	<b>23,4</b>	<b>23,2</b>	<b>22,9</b>	<b>22,9</b>	<b>22,9</b>	<b>22,9</b>
Consumos intermedios	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
Remuneración asalariados	7,8	7,5	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5
Transf sociales en especie	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Intereses	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Otros empleos corrientes	8,5	8,3	8,2	8,0	8,0	8,0	8,0
Empleos capital	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
<b>Cap/nec financiación</b>	<b>1,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>

Fuente: IGAE y AIReF

GRÁFICO 4. PREVISIONES AIREF CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2023-2028. NAVARRA (% PIB)

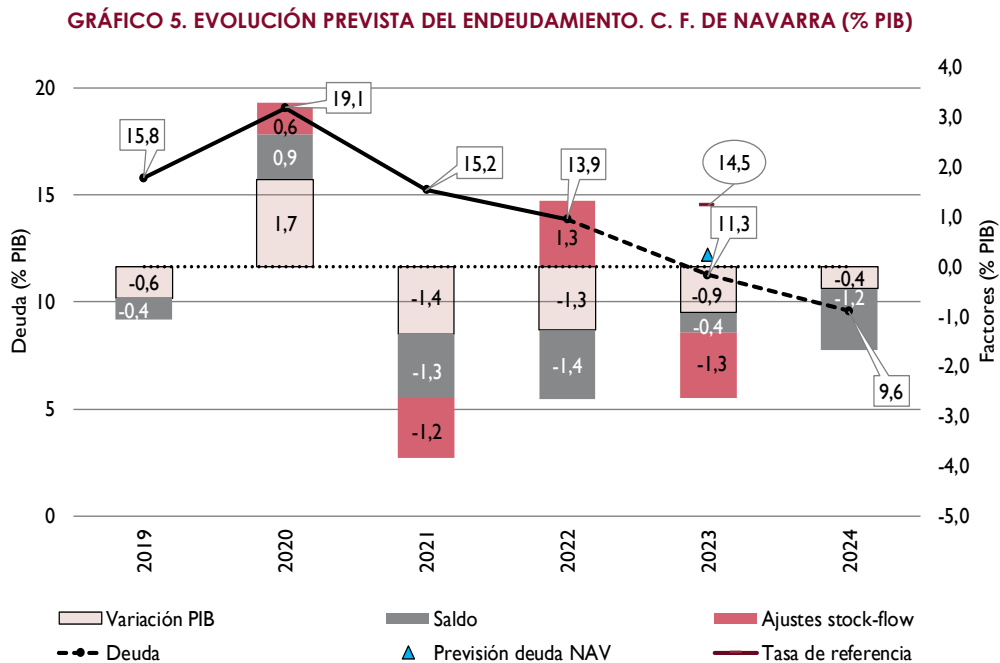


Fuente: IGAE y AIReF

# 2. DEUDA PÚBLICA

## 2.1. Nivel de deuda

La AIREF considera que la deuda de la Comunidad Foral de Navarra se situará al cierre de 2024 en un 9,6% del PIB. Partiendo de un 13,9% en 2022, la ratio mejoraría en 2023 por efecto de la aplicación de excesos de financiación procedentes de ejercicios anteriores, por el crecimiento previsto del PIB y por el superávit previsto para la comunidad para este ejercicio. En 2024 se produciría una reducción adicional por el superávit previsto y la variación esperada del PIB.

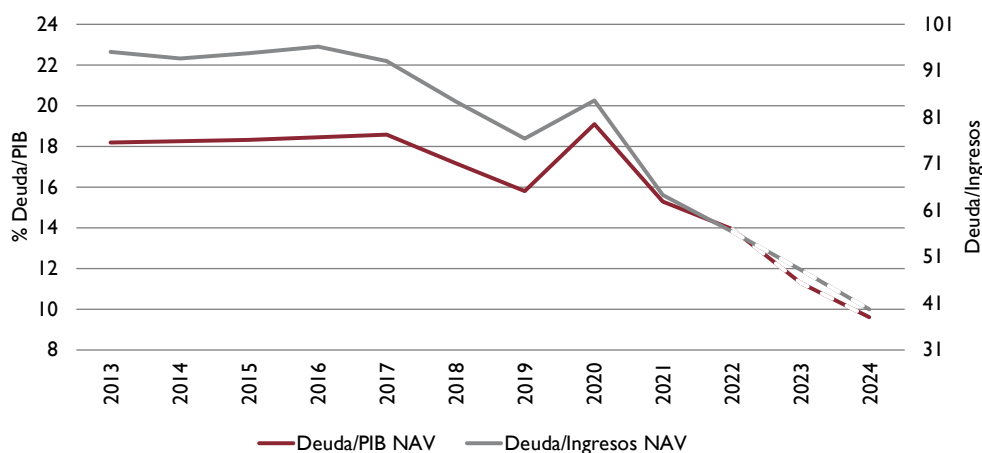


Fuente: Banco de España, AIREF e información de la comunidad

**La comunidad estima niveles de endeudamiento superiores para 2023.** La comunidad foral prevé compensar en 2023 una parte de los excesos de financiación pendientes, en tanto que el escenario normativo de la AIRcF prevé la compensación de la totalidad de los excesos en este ejercicio. En el escenario previsto por la comunidad, la compensación quedaría pendiente para ejercicios posteriores.

**La AIRcF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes<sup>1</sup> registrará en 2023 y 2024 un notable descenso.** La deuda sobre ingresos, al igual que la deuda sobre PIB, continuará su senda descendente en 2023-24, debido al crecimiento esperado de los ingresos.

**GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. C. F. DE NAVARRA (% PIB Y % INGRESOS)**



Fuente: Banco de España y AIRcF

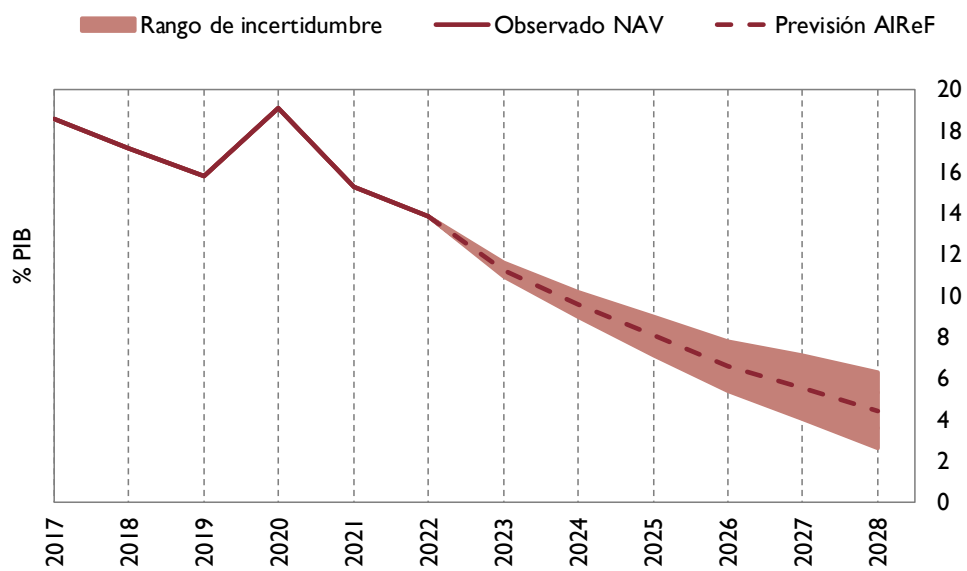
## 2.2. Perspectivas a medio plazo (2025-2028)

**La AIRcF estima que la ratio de deuda sobre PIB de la comunidad foral seguirá descendiendo a medio plazo.** Hasta 2028 se espera que se mantenga la tendencia descendente de la ratio de deuda, debido a los superávits previstos y, en menor medida, al crecimiento esperado del PIB. Estas previsiones están sujetas a los supuestos de un escenario normativo en el cual los superávits se destinan a reducir deuda en el ejercicio en el que se producen.

<sup>1</sup> 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.



GRÁFICO 7. PREVISIONES DE DEUDA DE C. F. DE NAVARRA EN EL MEDIO PLAZO (2023-2028)



Fuente: Banco de España y AIReF



# 3. RECOMENDACIONES

## 3.1. Seguimiento de recomendaciones

En el anterior informe, de 6 de julio, se anticiparon las excepcionales circunstancias en las que se está produciendo la elaboración de los presupuestos autonómicos para 2024: desactivación de la cláusula de escape de las reglas fiscales sin la aprobación de objetivos de estabilidad ni fijación de tasas de referencia de la regla de gasto. A esta indefinición interna se une la derivada de la reforma del marco fiscal europeo. No obstante, el Consejo Europeo ha emitido una recomendación específica de país que limita el crecimiento del gasto primario del conjunto de Administraciones Públicas, neto de medidas de ingresos, al 2,6%.

En este contexto, la AIReF alertó del riesgo de que las CC. AA. iniciaran el proceso de elaboración de los presupuestos del ejercicio siguiente sin una referencia en términos de déficit ni regla de gasto. Ello podría llevar a registrar rebajas fiscales o incrementos de gasto difícilmente compatibles con la regla de gasto nacional y la recomendación específica de país.

Por ello, la AIReF recomendó a la Comunidad Foral de Navarra *“evitar incrementos de gastos o reducciones de ingresos que no tengan financiación permanente y tener en cuenta la aplicación de la regla de gasto en 2024”*.

Como respuesta a estas recomendaciones, la comunidad señaló que *“la actuación en materia de presupuestos en 2024, es la de evitar incrementos de gastos o reducciones de ingresos que no tuvieran financiación permanente añadiendo que el Gobierno de Navarra, efectúa un seguimiento exhaustivo y mensual de la previsión de cierre del ejercicio presupuestario y se realiza una aproximación al déficit/superávit previsto con el fin de adecuar el endeudamiento y la aplicación de la Regla de gasto que en cada momento esté vigente. Todo ello se va a seguir efectuando en el año 2024”*.

Se desconoce a la fecha la valoración, contenido y naturaleza concreta de las medidas y políticas abordadas en el proyecto de presupuestos autonómico, pero la AIRcF, en todo caso, verificará el cumplimiento de la recomendación con el seguimiento de la aprobación del presupuesto y de su ejecución en 2024.

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez