

# INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2023 DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INFORME 70/22





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: 28 de octubre de 2022

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE .....	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO .....	7
1.1. Previsiones para 2022 y 2023.....	7
1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	11
1.3. Perspectivas a medio plazo (2024-2026).....	12
2. DEUDA PÚBLICA .....	15
2.1. Nivel de deuda .....	15
2.2. Proyecciones a largo plazo .....	17
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.

**La excepcional situación actual condiciona el pronunciamiento de la AIReF.** Como ya sucedió el año anterior, a consecuencia de la crisis sanitaria y, posteriormente, la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania, 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. Para 2022 y 2023 se han señalado como referencias para el subsector autonómico déficits del 0,6% y el 0,3%, y para la Comunidad Foral de Navarra del 0,9% y 0,6%, respectivamente. Ello condiciona el objeto del pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2022 y 2023 con la información actual disponible, acompañadas de una visión global del medio plazo.

**Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 52/22 sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.) 2023: CC. AA. y CC. LL<sup>1</sup>.** Sobre la información preliminar disponible en el Proyecto de PGE para 2023

---

<sup>1</sup> [Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas 2023: CC. AA. y CC. LL.](#)



presentado el 04 de octubre y el Plan Presupuestario presentado el 15 de octubre, la AIRcF ha emitido su pronunciamiento sobre las previsiones para 2023 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 proporcionada por la misma en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2023, documento previo su anteproyecto de Ley de presupuestos, aprobado el pasado 19 de octubre y pendiente de publicación y tramitación parlamentaria. La AIRcF ha publicado el informe sobre el aval de las previsiones macroeconómicas que acompañarán al proyecto de presupuesto autonómico, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIRcF<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>[Informe previsiones macroeconómicas del Presupuesto 2023 de Navarra](#)

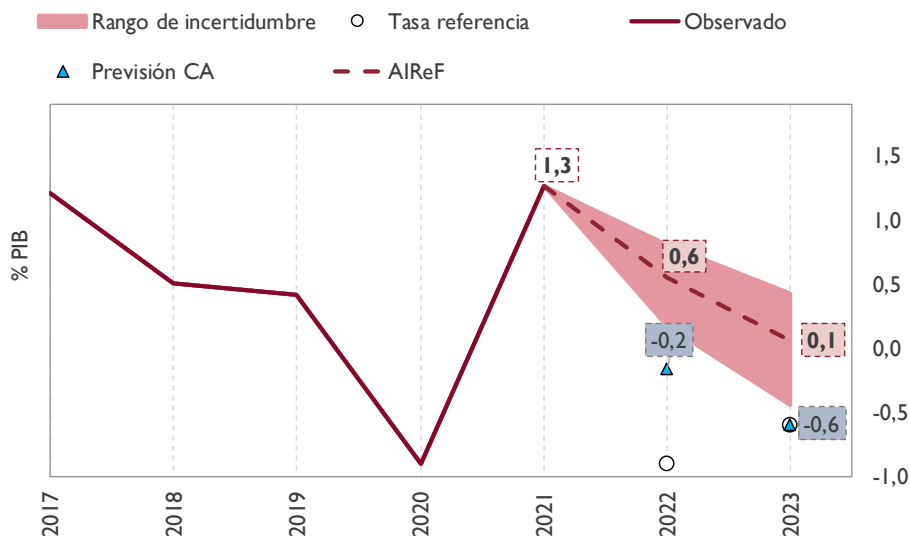
# 1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

## 1.1. Previsiones para 2022 y 2023

Las previsiones de la AIRcF sobre la Comunidad Foral de Navarra en 2022 empeoran respecto al informe anterior, si bien se prevé un superávit del 0,6% del PIB, frente al déficit del 0,2% estimado por la comunidad. La AIRcF empeora en cinco décimas su pronunciamiento anterior de 15 de julio sobre la previsión de cierre en 2022 para la comunidad foral, que, no obstante, sería más de un punto y medio más favorable que la referencia del -0,9% fijada para la comunidad foral. Las previsiones remitidas por la comunidad, por su parte, mejoran tres décimas, aunque estimando que alcanzará en 2022 un déficit del 0,2% del PIB, bajo un crecimiento de empleos superior al estimado por la AIRcF, que incorpora el incremento salarial adicional del 1,5% recientemente aprobado para los empleados públicos.

Para 2023, la AIRcF prevé un superávit del 0,1% del PIB, mientras la comunidad estima alcanzar el -0,6% del PIB, ajustado a la referencia acordada para ella. El saldo de la comunidad en 2023 empeorará cinco décimas respecto al esperado en 2022, de acuerdo con las estimaciones de la AIRcF, al preverse un crecimiento de los gastos superior al esperado en los ingresos. La comunidad prevé un deterioro ligeramente inferior en el saldo, con un crecimiento más intenso de ingresos y gastos que podría estar asociado a fondos europeos.

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



La AIReF prevé que los ingresos de la comunidad en 2023, sin tener en cuenta los fondos del PRTR, aumenten un 3%, alcanzando el 22,4% del PIB. La AIReF espera un crecimiento del 5% en el conjunto de ingresos impositivos, impulsado por el aumento esperado en la recaudación del IVA, Impuesto Especiales, IRPF e Impuesto de Sociedades. Se prevé que se frene el crecimiento del ITPAJD y el ISD se mantenga en niveles similares a los del ejercicio anterior. El resto de los ingresos asociados a fondos europeos y transferencias condicionadas del Estado disminuirá junto con los gastos asociados a ellos.

La comunidad foral ha puesto en marcha rebajas fiscales, algunas de carácter temporal, que tendrán impacto en 2023 y ejercicios siguientes. Por un lado, en consonancia con el ámbito estatal, reguló la rebaja del IVA sobre la electricidad, la supresión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica y la rebaja de la tarifa del Impuesto sobre la Electricidad, con un impacto en 2023 estimado en 15 M€ que se recuperarán en 2024. Por otro lado, ha aprobado el incremento del 2% de los umbrales de la tarifa del IRPF y del 5% en los mínimos personales y familiares y ampliado las exenciones y deducciones del impuesto, medidas de las que la comunidad espera una menor recaudación, en conjunto, de 78M€, y que en algún caso tienen carácter temporal. En sentido contrario, la eliminación de algunas deducciones y beneficios fiscales en el IS pueden aumentar su recaudación por unos 9M€.

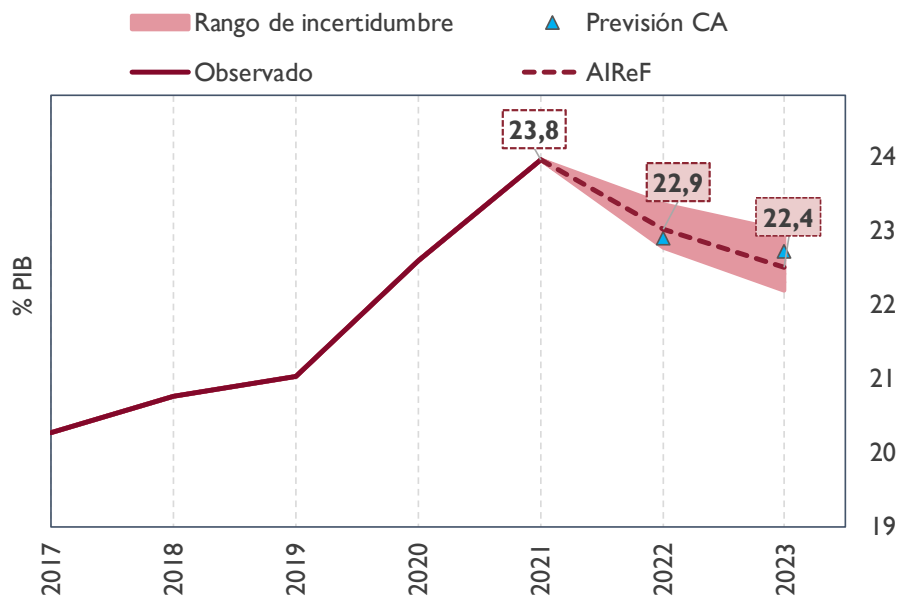


CUADRO 1. PREVISIÓN AIREF RECURSOS 2022/2023. NAVARRA (% PIB Y % VARIACIÓN)

	Previsión AIREF 2022 (% PIB)	Previsión AIREF 2023 (% PIB)	% Variación 2023/2022
<b>Recursos netos sin PRTR</b>	<b>22,9</b>	<b>22,4</b>	<b>3</b>
ITPAJD	0,4	0,4	2
ISD	0,2	0,2	0
Otros ingresos impositivos (IRPF, IS, IVA, IIEE)	18,9	18,9	5
Otros recursos	3,4	3,0	-9
Ingresos REACT-EU	0,3	0,3	-2
Resto (Otros Fondos UE, ventas, otras transf AAPP...)	3,1	2,7	-10

La comunidad estima alcanzar en 2023 un nivel superior de recursos debido a unas previsiones más optimistas de fondos europeos. Las líneas fundamentales de la comunidad prevén una evolución similar a la estimada por la AIREF en los ingresos impositivos, pero contemplan un crecimiento superior de ingresos vinculados a los fondos europeos, que sitúan su nivel global de recursos por encima del previsto por la AIREF.

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



Según las previsiones de la AIREF, los gastos autonómicos en 2023, sin considerar los financiados por el PRTR, aumentarán un 5% sobre el año anterior, situándose en el 22,3% del PIB. Los empleos corrientes ajenos a los proyectos del PRTR aumentarán en la comunidad un 5%. La actualización de

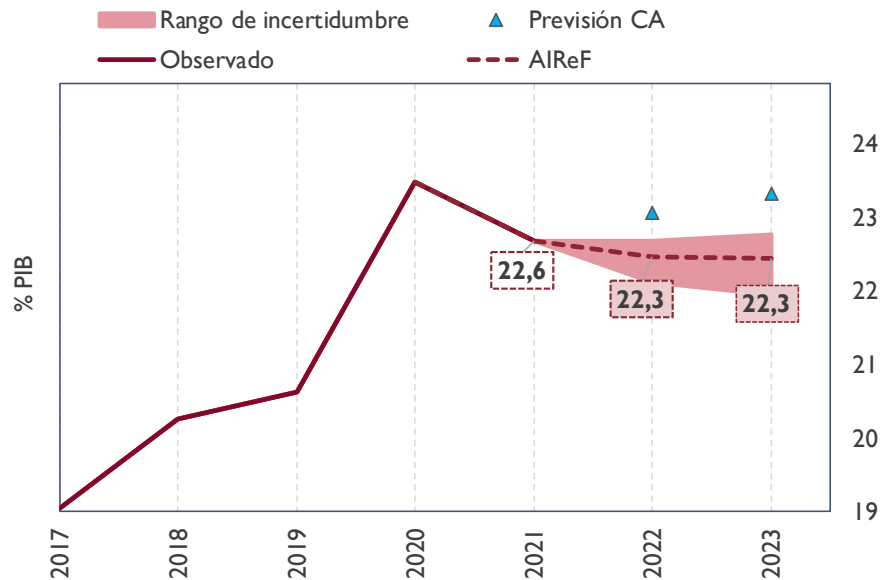
los salarios derivada de la normativa básica estatal llevará a un crecimiento de casi el 5% en la remuneración de asalariados, que representa cerca del 35% de los empleos autonómicos. También se espera un crecimiento significativo de los gastos de funcionamiento y asociados a conciertos, especialmente afectados por la inflación esperada y la actualización de salarios, y de los destinados a familias, por el incremento de las prestaciones de dependencia. La AIRcF prevé que los gastos de capital no asociados a la ejecución del PRTR aumenten ligeramente sobre el nivel del año anterior por la aplicación de las mayores transferencias del Estado registradas en el proyecto PGE destinadas a educación, atención primaria, cultura y otras líneas.

**CUADRO 2. PREVISIÓN AIRcF EMPLEOS 2022/2023. NAVARRA (% PIB Y % VARIACIÓN)**

	<b>Previsión AIRcF 2022 (% PIB)</b>	<b>Previsión AIRcF 2023 (% PIB)</b>	<b>% Variación 2023/2022</b>
<b>Empleos netos sin PRTR</b>	<b>22,3</b>	<b>22,3</b>	<b>5</b>
Sanidad	6,3	6,4	6
Educación	3,7	3,8	6
Otros gastos	12,3	12,2	4
<i>De todo ello Gastos REACT-EU</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>-2</i>
<i>Ayudas a empresas RD Ley 5/21(reintegros)</i>	<i>0,0</i>		<i>-100</i>

La comunidad estima alcanzar en 2023 un nivel de gastos superior al previsto por la AIRcF, fundamentalmente por partir de una previsión superior para 2022. Las previsiones autonómicas estiman en términos presupuestarios un crecimiento similar de los gastos de personal que el previsto por la AIRcF, que incorpora la actualización de salarios derivada del proyecto de PGE para 2023. Adicionalmente, registran para las demás partidas de gasto evoluciones más acusadas, especialmente en el caso de los empleos de capital, que podrían estar asociadas a la mayor estimación de fondos europeos. Dado que prevé que el nivel de empleos en 2022 será muy superior al estimado por la AIRcF, su escenario para 2023 se situaría igualmente por encima.

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



La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará en 2023 cerca de un 10%. Bajo las estimaciones actuales de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE, la AIReF estima que el gasto computable en la Comunidad Foral de Navarra podría aumentar cerca del 4% en 2022 y hasta un 10% en 2023. La variación en ambos años está condicionada por el efecto de las medidas de rebaja fiscal adoptadas por la comunidad, cuyo impacto se estima en los dos años en un 0,2% del PIB, si bien con signo contrario en cada caso.

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

De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, hasta 2022 se habría ejecutado en Navarra cerca del 50% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad. Los datos de ejecución publicados hasta la fecha, correspondientes al mes de julio de 2022, muestran un registro de ingresos procedentes de fondos europeos que, con la información disponible sobre la ejecución de estos fondos en años anteriores, hace prever que al cierre de 2022 pueda estar ejecutado cerca del 50% de los 147M€ asignados a la comunidad por el REACT-EU.

**Por otro lado, la AIRcF estima que la ejecución del PRTR en 2023 será muy superior a la de 2022.** La AIRcF revisa a la baja la ejecución esperada en 2022 de los fondos asociados al PRTR, para los que estima en la comunidad un gasto al cierre del 0,3% del PIB regional. Se espera que en 2023 se concentrará la mayor aplicación de estos fondos en el período, que podrían llegar a ejecutarse en un 0,6% del PIB.

### 1.3. Perspectivas a medio plazo (2024-2026)

**A medio plazo, la AIRcF estima que se mantendrá en los ejercicios siguientes un superávit similar al existente antes de la pandemia.** Se espera a partir de 2024 una moderación de la inflación, el retorno de las reglas fiscales y la retirada de medidas excepcionales puestas en marcha por las sucesivas situaciones de crisis, lo que permitirá un crecimiento moderado del gasto que, junto a una estimación de crecimiento de los ingresos impositivos asociada a las previsiones de crecimiento económico, permitirían mantener en la Comunidad Foral un saldo positivo semejante al registrado antes de la crisis sanitaria.

**En este periodo, los recursos de la Comunidad Foral de Navarra mostrarán un perfil regular.** Se espera que los ingresos de la comunidad evolucionen en tasas más moderadas a las que ha venido registrando desde 2022, con una evolución positiva de los ingresos impositivos, todavía intensa en 2024, que compensará la reducción de los fondos europeos y que se irá estabilizando en los años siguientes.

**La evolución de los empleos a medio plazo se verá condicionada por la remisión de las tensiones inflacionistas y el retorno de las reglas fiscales.** Tras el crecimiento previsto para 2023, la AIRcF considera para los años siguientes una evolución inercial más moderada del gasto no asociado a fondos europeos ni a gastos de personal. En cuanto a la remuneración de asalariados, la evolución se ve marcada por el acuerdo alcanzado con los sindicatos a nivel nacional, una vez aplicadas en 2023 las medidas anunciadas por la comunidad. El resto de consumo público, asociado principalmente a sanidad y educación, retomará una evolución en línea con la evolución previa a la pandemia, toda vez que se considera que más del 45% del incremento del gasto asociado al COVID tiene naturaleza estructural. Por último, se prevé una evolución contenida de los empleos de capital no vinculados a los fondos europeos, tanto estructurales como asociados al PRTR, justificada por la necesidad de ejecutar los gastos de los proyectos vinculados a esos fondos. Por otra parte, el retorno a las reglas fiscales,



aunque se desconoce el resultado final de la reforma a nivel europeo y nacional, también contribuirá a la moderación del crecimiento del gasto.

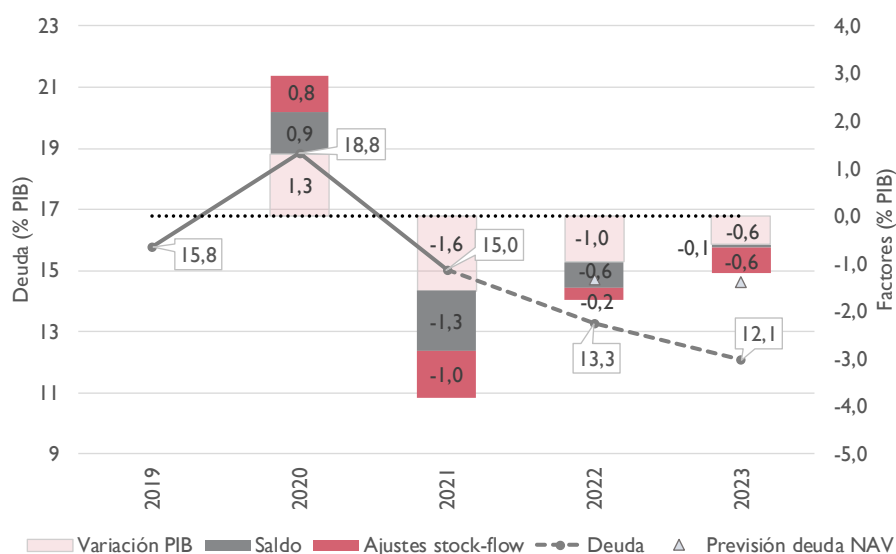


# 2. DEUDA PÚBLICA

## 2.1. Nivel de deuda

La AIREF considera que la deuda de la Comunidad Foral de Navarra se situará al cierre de 2023 en torno a un 12,1% del PIB. Partiendo de un 15% en 2021, la ratio mejoraría en 2022 y 2023 como consecuencia del efecto del crecimiento previsto del PIB y, en menor medida, de los superávits previstos y de los ajustes stock-flow.

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

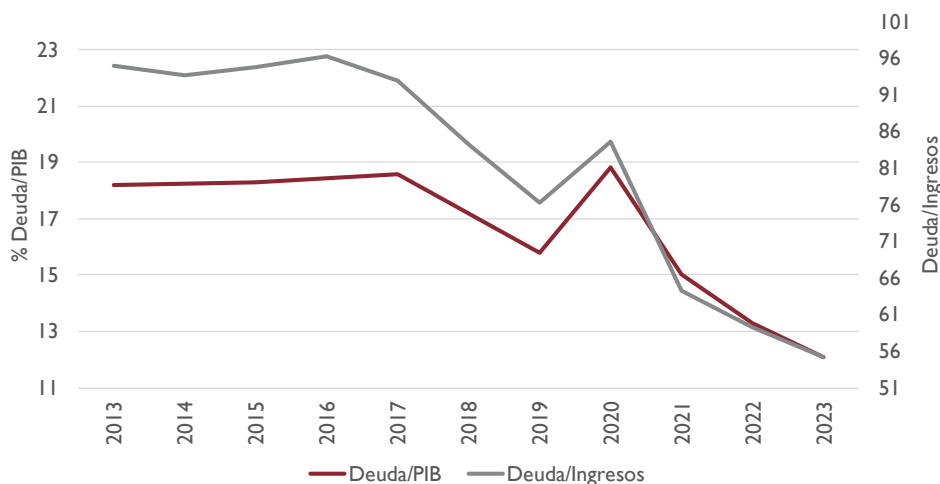


La comunidad estima un nivel de endeudamiento superior para 2023. Las diferencias con las estimaciones de la AIREF se derivan del déficit previsto por la comunidad para el periodo 2022-2023, en contraposición a la AIREF, que prevé superávit en ambos años. En la medida en que la comunidad incremente la deuda en función de sus previsiones de déficit, podrían generarse excesos de financiación que habría que corregir en ejercicios sucesivos. Adicionalmente, esta previsión podría verse aumentada por el endeudamiento en que pueda incurrir para hacer frente al incremento

retributivo recientemente aprobado para 2022 por Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre de 2022.

La AIRcF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes<sup>3</sup> registrará en 2023 un nivel inferior al de 2021. La evolución de esta ratio sigue una tendencia similar a la de deuda/PIB. La mejora de los ingresos, en el periodo 2022-2023 permite la reducción de la ratio deuda sobre ingresos corrientes.

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



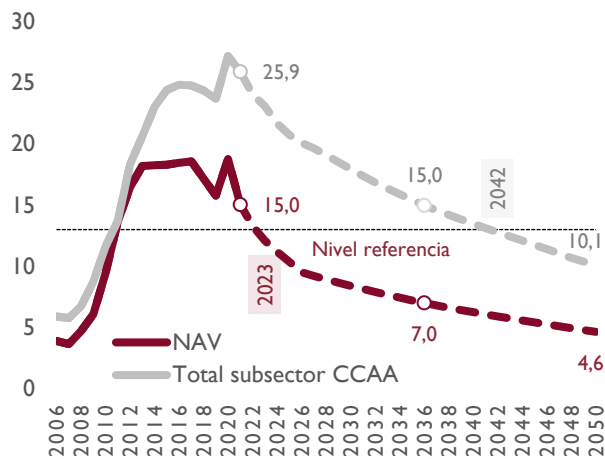
<sup>3</sup> La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIRcF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.



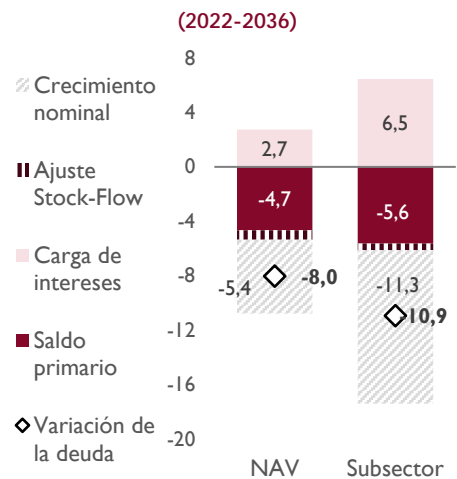
## 2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo<sup>4</sup> se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 8 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando ya el nivel previo a la pandemia en el año 2021. Bajo el mismo escenario, se proyecta una reducción para el conjunto del subsector de 10,9 puntos. El superávit fiscal junto con el crecimiento económico serán los factores que contribuirán en la reducción de la ratio, la cual se verá impulsada alcanzando el límite de referencia del 13% en el año 2023.

**GRÁFICO 6. PROYECCIONES DEUDA (% PIB) DEL ESCENARIO NORMATIVO Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%**



**GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2022-2036)**



<sup>4</sup> El escenario normativo implica una mejora anual del saldo primario de 0,25 puntos de PIB hasta alcanzar un superávit de 0,75%, que se mantendrá mientras la ratio de deuda supere el nivel del 13% del PIB. Una vez alcanzado este límite, el superávit primario se igualará a la carga financiera proyectando un escenario de equilibrio presupuestario sostenido.



# 3. RECOMENDACIONES

## 3.1. Seguimiento de recomendaciones

En el anterior informe, de 15 de julio, se ponía de manifiesto que diversos factores han provocado un crecimiento de los ingresos por encima de los inicialmente previstos y se alertaba sobre el riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos de gasto o reducciones de otros ingresos con carácter estructural, especialmente en un marco de suspensión de reglas fiscales.

En este contexto, la AIReF recomendó a la comunidad, por un lado, *enmarcar los presupuestos para 2023 en una estrategia fiscal a medio plazo que contemplara la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos;* y, por otro, *evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años.*

Como respuesta a estas recomendaciones, la comunidad señaló su intención de *"cumplir las recomendaciones de la AIReF" indicó que "Navarra elabora su plan presupuestario a medio plazo, en el que se enmarca la elaboración de los presupuestos anuales y a través del cual se garantiza una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública" y que "en relación con el Gasto COVID, una de las recomendaciones más destacadas ha sido evitar consolidar el gasto realizado durante 2020 y 2021 para luchar contra la pandemia".*

En este sentido, las líneas fundamentales remitidas por la comunidad contienen unas previsiones fiscales a medio plazo.

Por otro lado, igualmente se indicó en el informe de julio que la fijación de referencias laxas puede favorecer que se generen excesos de financiación, por lo que se recomendó al MINHAFP que en la fijación de aquellas tuviera

en cuenta las necesidades reales que se van a generar en las CC. AA., y a la Comunidad Foral de Navarra que *“tuviera en cuenta las previsiones actualizadas de cierre del ejercicio en curso y siguientes para ajustar los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación”*.

La Comunidad contestó al respecto que *“la Comunidad Foral de Navarra, tiene integrado en su sistema de gestión, un seguimiento pormenorizado y mensual de las previsiones de cierre del ejercicio en curso y siguientes, de manera que los incrementos de deuda se van ajustando de acuerdo con las necesidades de financiación que se calculan, con la información disponible. Todo ello en el marco de una gestión prudente, acorde con la situación económica y con el cumplimiento de la normativa vigente. Es oportuno señalar que este modo de trabajo se viene llevando a cabo de forma regular y continuaremos haciéndolo a futuro, con el fin de evitar un exceso de financiación. Prueba de ello es que en 2021 iniciamos el ejercicio con un incremento de Deuda previsto de 461 millones de € y lo terminamos con una disminución de la misma de 471 millones de €; la sobrefinanciación fue de tan sólo 39 millones de €”*.

Las referencias acordadas desde 2021 para la Comunidad Foral de Navarra, más amplias que las fijadas para el conjunto del subsector autonómico, se han revelado desajustadas en tanto que la comunidad ha cerrado 2021 con un saldo más favorable que el del subsector, de hecho, con un superávit. Asimismo, se espera que de nuevo sea esta la situación en 2022 y 2023. Si bien la comunidad ha ajustado hasta el momento sus necesidades de endeudamiento, como señala en la respuesta a la recomendación efectuada, resulta más adecuado la fijación de tasas referencias ajustadas a la situación fiscal de cada comunidad. En este sentido, la AIRcF ha vuelto a dirigir una recomendación al respecto al MINHAFP en el informe de 25 de octubre.

Dado que la AIRcF prevé para la comunidad, tanto en 2022 como en 2023, un cierre más favorable que la previsión autonómica y la referencia fijada, y dado que dicha referencia se eleva hasta el -0,9% en 2022 y -0,6% en 2023, se alerta sobre la posibilidad de que se vuelvan a generar excesos de endeudamiento e insta a la comunidad a que preste especial atención a ello.

La presidenta de la AIRcF

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by 'H' and 'S' in a cursive script.

Cristina Herrero Sánchez