

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2022. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

INFORME 23/22





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

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: 15 de julio de 2022

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	7
1.1. Previsiones para 2022	7
1.2. Perspectivas a medio plazo	11
2. DEUDA PÚBLICA.....	13
2.1. Nivel de deuda.....	13
2.2. Proyecciones a largo plazo.....	15
3. RECOMENDACIONES	17
3.1. Recomendaciones nuevas	17

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. Como ya sucedió el año anterior, a consecuencia de la crisis sanitaria 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 previo informe de la AIReF de 29 de julio de 2021. Para 2022 se ha señalado como referencia el déficit del 0,6% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2022 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 22/22 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2022 de las Administraciones Públicas (AA. PP.). El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 22/22, 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 2022. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

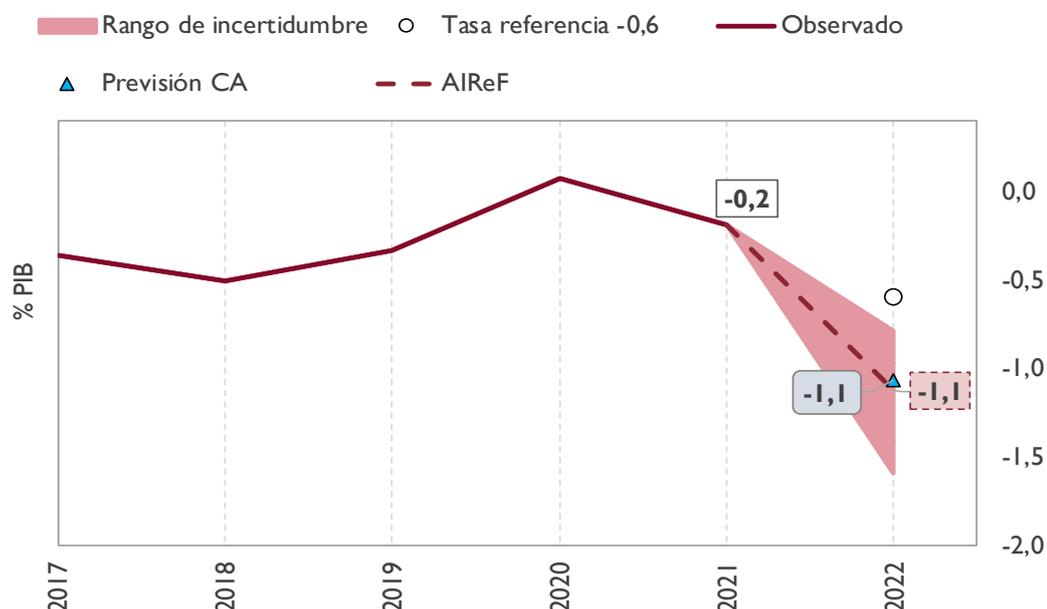
1.1. Previsiones para 2022

La AIReF prevé para la Comunidad Autónoma de Andalucía un déficit del 1,1% del PIB en 2022. Empeoran tres décimas las previsiones de saldo para 2022 del pasado informe de 7 de abril sobre los presupuestos iniciales de Andalucía¹, fundamentalmente al observarse una ejecución más acusada del gasto ajeno al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La comunidad sigue previendo alcanzar un déficit del 1,1%, bajo un crecimiento de recursos y empleos ligeramente más acusado que el estimado por la AIReF. La comunidad mantiene las previsiones de saldo de los planes presupuestarios a medio plazo. Sin tener en cuenta la revisión asociada al PRTR, aumenta las previsiones de recursos por fondos de la UE y recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), aunque minorra la de otros impuestos y tasas. Revisa al alza en la misma medida los gastos, con lo que mantiene el saldo estimado.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2022. Andalucía](#)

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



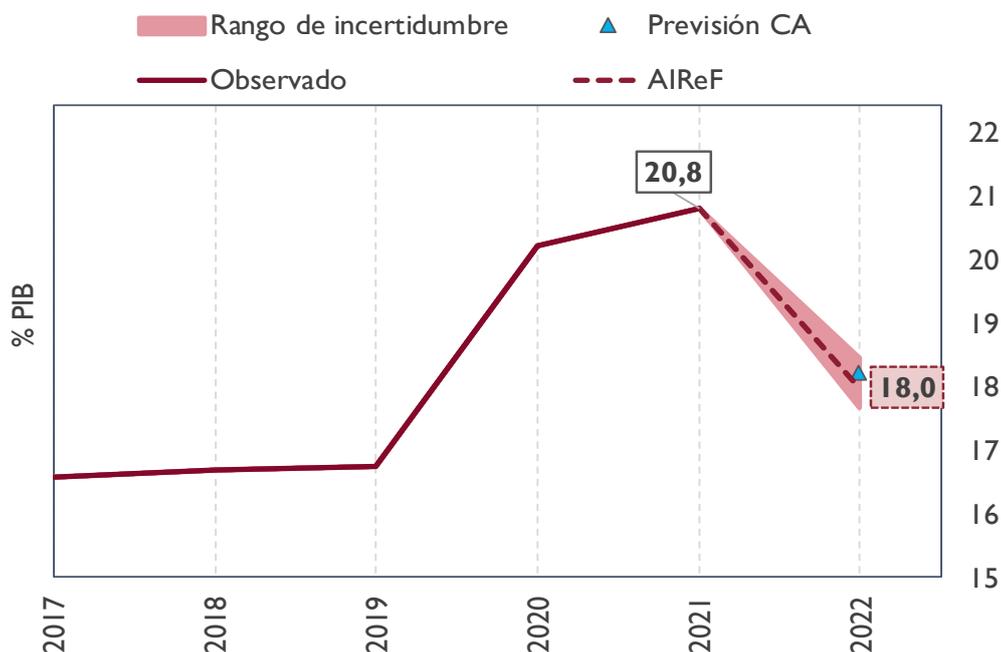
La AIReF estima que el nivel de recursos esperados al cierre de 2022 será del 18% del PIB sin considerar los ingresos del PRTR. La AIReF estima que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre descenderán un 6% sobre el nivel de 2021 (un 3% sin tener en cuenta las ayudas a empresas del RDL 5/2021). Esta minoración sobre el año anterior está condicionada fundamentalmente por la reducción de las transferencias del Estado: recursos del sistema de financiación, transferencias extraordinarias no condicionadas y ayudas a empresas de la Línea COVID. Se mantienen, en conjunto, las previsiones de la AIReF del informe anterior de 7 de abril, con una pequeña mejora en los ingresos esperados por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD).

CUADRO 1. RECURSOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022. ANDALUCÍA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIReF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Recursos netos sin PRTR	20,8	18,0	-5,9
SFA	12,9	11,3	-5,0
Fondo extra déficit/ Compensaciones AGE	1,5	1,0	-27,5
ITPAJD	1,1	1,2	13,8
ISD	0,2	0,1	-22,5
Otros recursos	5,2	4,5	-6,0
Ingresos REACT-EU	0,3	0,4	36,3
Ayudas a empresas RDL 5/21	0,7	-	-
Resto	4,2	4,1	6,4

La comunidad eleva sus previsiones globales de ingresos situándose ligeramente por encima de las estimaciones de la AIReF. La comunidad revisa al alza las estimaciones de ingresos impositivos respecto a las recogidas en los planes presupuestarios que sirvieron de base para el anterior informe. Eleva los ingresos esperados por ITPAJD, ISD y tasas. Por otro lado, aumenta sus previsiones de fondos europeos, acercándose en el conjunto de los ingresos al escenario previsto por la AIReF, con una leve desviación al alza.

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



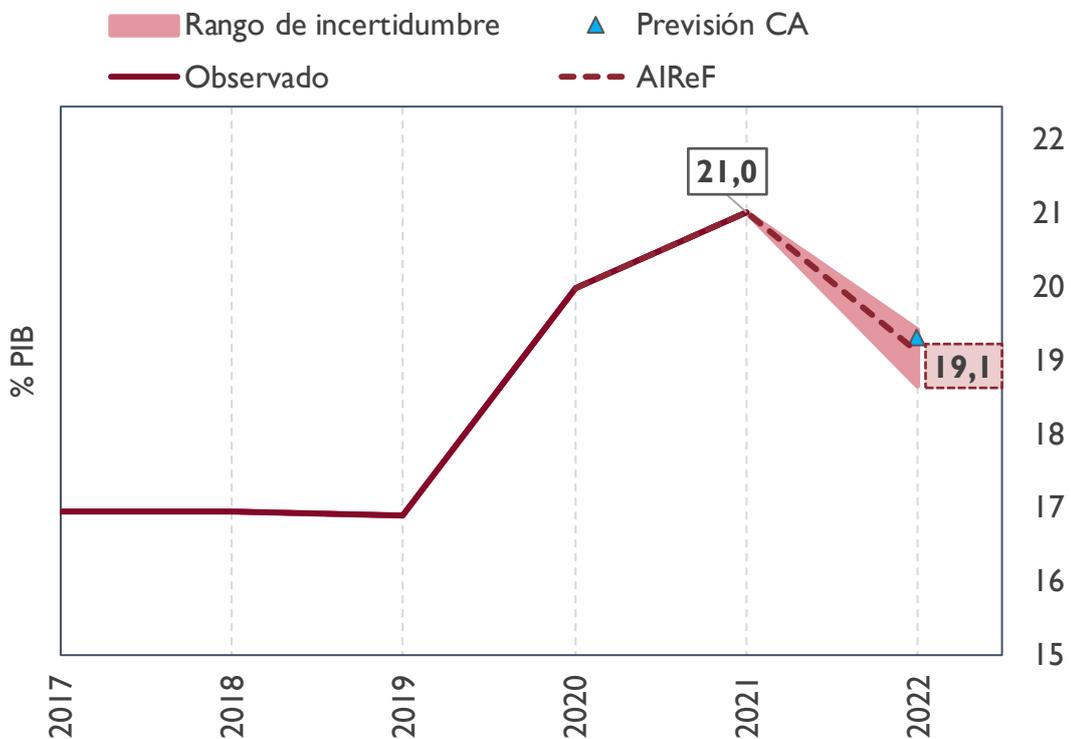
La AIReF considera que los empleos de la comunidad, sin PRTR, se reducirán un 1%, hasta el 19,1% del PIB Regional. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIReF ha aumentado el gasto previsto al cierre de 2022 a partir de los datos de ejecución registrados hasta la fecha. Bajo las nuevas estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto se reducirían cerca del 1% sobre el nivel alcanzado en 2021, condicionados por la reducción esperada de la totalidad de las medidas autonómicas vinculadas al COVID-19 (menos del 60%, por debajo de lo esperado en el informe anterior), y del gasto por las ayudas a empresas del RDL 5/2021 (de 1.045 millones de euros en 2021 a 64 millones de euros en 2022). Estas minoraciones, no obstante, se compensarían en parte por el crecimiento esperado de otros empleos no asociados a la pandemia.

CUADRO 2. EMPLEOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022. ANDALUCÍA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIReF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Empleos netos sin PRTR	21,0	19,1	-1,0
Sanidad	8,1	7,7	4,3
Educación	6,0	5,7	3,0
Otros gastos	7,0	5,7	-10,6
<i>De todo ello Gastos REACT-EU</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>36,3</i>
<i>Ayudas a empresas RDL 5/21</i>	<i>0,6</i>	<i>0,0</i>	<i>-93,8</i>

La comunidad eleva el nivel previsto de empleos que siguen situándose, aunque más cercanos, por encima de los estimados por la AIReF. La comunidad eleva sus previsiones de gastos al cierre de 2022 respecto a las recogidas en los marcos presupuestarios. Considera estimaciones similares a las de la AIReF sobre las cuantías de gasto COVID-19 que se mantendrán en 2022. Sin embargo, prevé un mayor aumento, en conjunto, de los gastos, en parte asociado a los mayores ingresos esperados de los fondos europeos, lo que mantiene su escenario de empleos por encima del previsto por la AIReF a pesar de la revisión al alza en el escenario de esta institución.

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



La AIRcF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá más de un 2%. Los datos publicados del cierre de 2021 reflejan un crecimiento del gasto computable del 9,5% sobre el nivel de 2020. Considerando estos datos y la revisión de los empleos esperados al cierre de 2022, la AIRcF aumenta las estimaciones de variación del gasto computable en este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior. Bajo las previsiones actuales, el gasto computable podría crecer algo más de un 2% en 2022.

1.2. Perspectivas a medio plazo

La AIRcF estima que los dos próximos años los ingresos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común serán excepcionalmente positivos, normalizándose a partir de 2025. La recaudación real de 2021 se ha situado muy por encima de las previsiones bajo las que se calcularon las entregas a cuenta del sistema de financiación en dicho año. Esto va a generar en 2023 una liquidación muy positiva que, sobre la negativa del año anterior (sin perjuicio de que haya sido compensada), supondrá un excepcional crecimiento de los recursos del sistema de financiación en 2023. En 2024 podría replicarse una situación similar, ya que todo apunta a que la recaudación real de 2022 puede estar por encima de la estimada para calcular las entregas a cuenta de este año. En definitiva, hasta 2025 no se espera que se normalice el flujo de ingresos asociados al sistema. En concreto, en la Comunidad Autónoma de Andalucía los recursos del sistema de financiación podrían crecer, de acuerdo con las estimaciones de la AIRcF, más de un 20% y un 10%, respectivamente, en 2023 y 2024. Por el contrario, en 2025 podrían disminuir ligeramente sobre el nivel del año anterior.

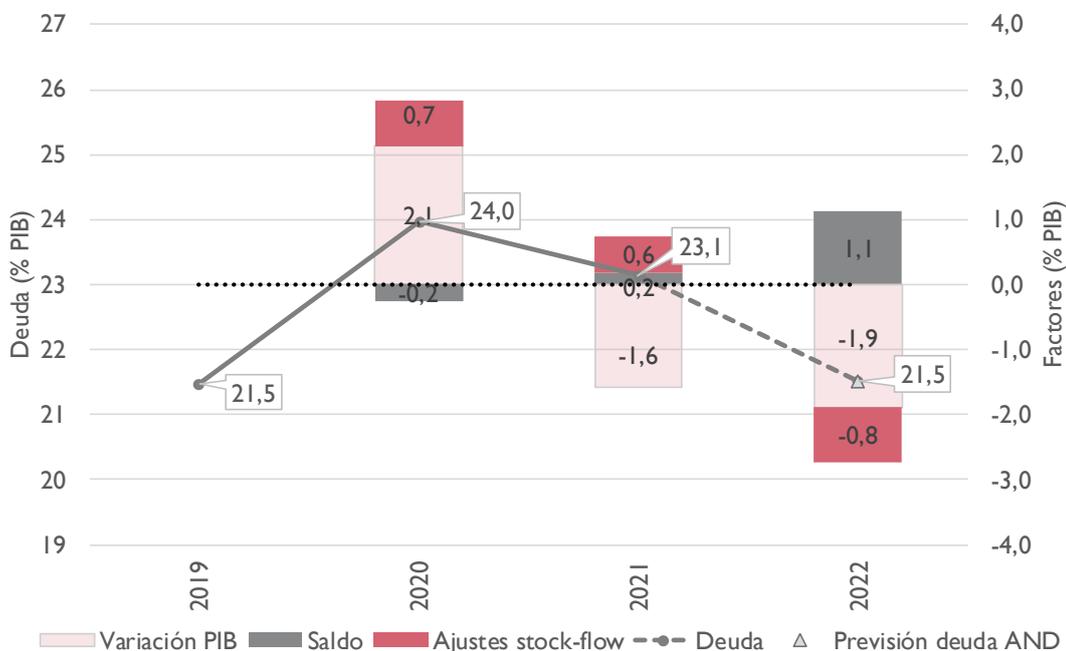
Si el gasto no asociado a fondos de la UE evoluciona en los años siguientes en línea con el crecimiento inercial estimado por la AIRcF, gran parte del deterioro fiscal esperado en 2022 revertiría en los años siguientes. Bajo las previsiones señaladas de evolución de ingresos, y considerando una evolución inercial del gasto no asociado a fondos europeos, el deterioro del saldo de 2022 podría revertir en gran parte en los años siguientes. Esto permitiría afrontar 2025 con un déficit limitado para avanzar en la reducción del déficit estructural.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIREF estima que, aplicando completamente los excesos de financiación acumulados y bajo sus previsiones de 2022, la ratio deuda/PIB de la Comunidad Autónoma de Andalucía se situaría al cierre del ejercicio en un **21,5%**. Partiendo de un 23,1% en 2021, la ratio mejoraría por el efecto del crecimiento previsto del PIB y en menor medida por los ajustes stock-flow, que compensarían el efecto del déficit previsto al cierre del ejercicio. La comunidad considera en sus estimaciones un nivel de deuda similar.

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



Las necesidades generadas en el año se verían compensadas por el exceso de financiación del ejercicio anterior. La incidencia del déficit previsto en 2022 se vería compensada por el exceso de financiación generado en 2021 cuyo importe alcanzó los 830 millones de euros. Los excesos de financiación

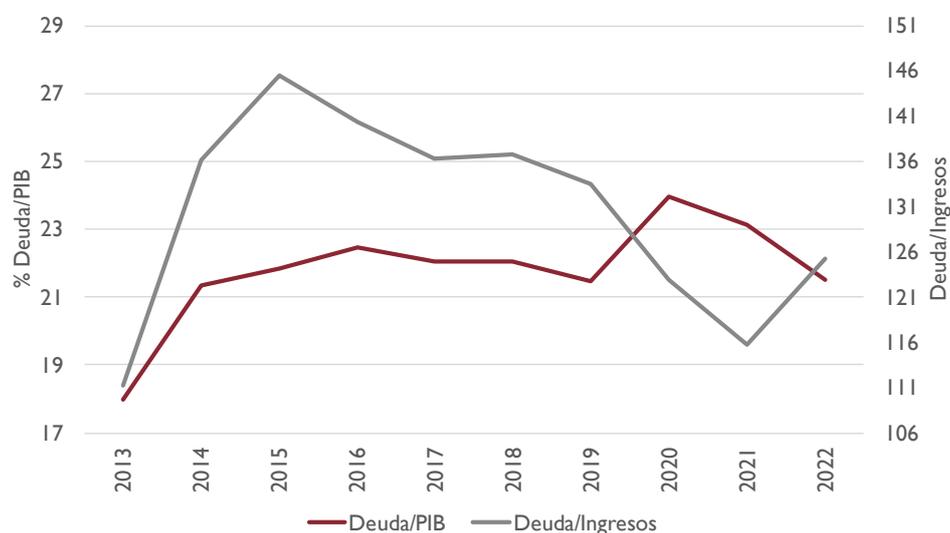
considerados son independientes de los flujos de tesorería derivados de los fondos MRR y REACT-EU.

**CUADRO 3. PREVISIONES AIREF SOBRE LA VARIACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN 2022.
ANDALUCÍA (% PIB)**

1. Deuda a 31/12/2021	23,1
2. Efecto PIB	-1,9
3. Saldo	1,1
4. Ajustes stock-flow	-0,8
Exceso de déficit 2022 no financiado	-0,5
Excesos de financiación a 31/12/2021	-0,5
Liquidaciones Negativas 2008-2009	0,1
5. Deuda 2022 (1+2+3+4)	21,5

La AIReF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² registrará un crecimiento en torno a 8 puntos porcentuales en 2022. Mientras la ratio sobre PIB cae por el efecto denominador, la deuda sobre ingresos crece como consecuencia de la reducción de los ingresos procedentes del Estado.

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



² 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.

2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo³ se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 11,7 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando el nivel previo a la pandemia en el año 2023. Bajo el mismo escenario, se proyecta una reducción para el conjunto del subsector de 12,2 puntos. El crecimiento económico será el factor que más contribuya en la reducción de la ratio ambos casos, apoyado por un saldo fiscal que se volvería positivo en los próximos años, alcanzando así el límite de referencia del 13% en el año 2032.

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

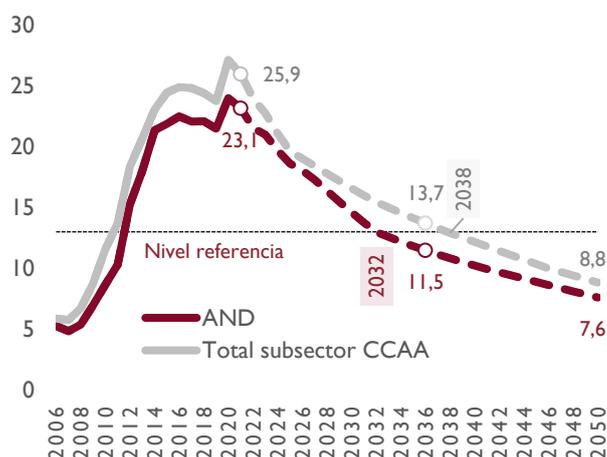
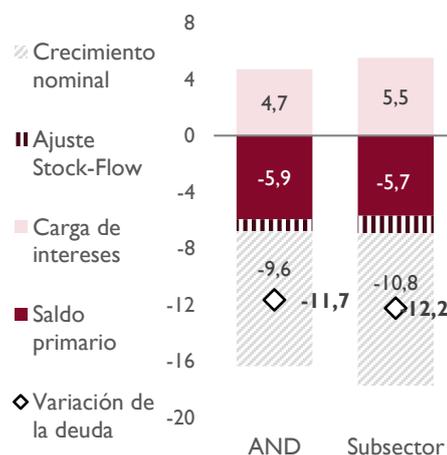


GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2022-2036)



³ El escenario normativo implica una mejoría 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. Recomendaciones nuevas

Como ya alertó la AReF en el pasado informe de 12 de mayo sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025⁴, diversos factores han provocado o están provocando un crecimiento de los ingresos por encima de los inicialmente previstos en 2021 y 2022. Estos incrementos de recaudación por encima de lo previsto en los PGE en 2021 y 2022 repercutirán en las CC. AA. de régimen común en 2023 y 2024 a través de la liquidación del sistema de financiación. Existe el riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos de gasto o reducciones de otros ingresos con carácter estructural. Estos riesgos se agudizan en un contexto de suspensión de reglas fiscales y ausencia de una estrategia a medio plazo y, si se materializan, pueden situar a la comunidad en 2025 en una situación muy vulnerable, con un elevado nivel de gasto estructural que no disponga de la necesaria financiación de la misma naturaleza, acompañado de un alto nivel de deuda.

Por ello, en el informe de la APE, la AReF recomendó a todas las AA.PP. que *destinaran aquellos ingresos que se materializaran por encima de lo previsto y otros de carácter temporal a acelerar la necesaria reducción del déficit estructural y evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural que no contaran con una financiación de la misma naturaleza.*

Asimismo, en el período 2019-2022 el crecimiento de los empleos primarios en la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido superior al de la media del subsector⁵, la de mayor incremento, siendo la comunidad en la que se aprecia el mayor deterioro de saldo primario sin el efecto del SII del IVA y la

⁴ [AReF Informe Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025](#)

⁵ Ver recuadro 4 del Informe general 22/22

compensación de la liquidación negativa de 2020. Incluso sin estas depuraciones, sería la segunda CC.AA. en la que más ha crecido el déficit.

En este contexto, la AIRcF considera que las ventajas de contar con una estrategia fiscal a medio plazo a nivel nacional son plenamente aplicables al ámbito concreto de actuación de cada administración pública. Así, **la AIRcF recomienda a la Comunidad Autónoma de Andalucía que:**

- 1. Enmarque la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contemple la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos.**
- 2. Evite 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.**

Por otro lado, las transferencias extraordinarias percibidas estos últimos años de la administración central han favorecido la consecución de déficits más favorables a los existentes antes de la pandemia y a los previstos inicialmente. Ello, asociado a la fijación de referencias laxas, ha generado un exceso de financiación en la Comunidad Autónoma de Andalucía de 5 décimas de PIB, 830 millones de euros, lo que ha situado la deuda de la comunidad al cierre de 2021 en un 23,1% del PIB.

En este sentido, se recomienda al MINHAFF en el informe general *que tenga en cuenta los excesos de financiación generados al cierre de 2021 en las autorizaciones de deuda, tanto a través de los fondos de financiación como de otros mecanismos.*

Las perspectivas en el medio plazo apuntan a que puede revertirse en 2023 y 2024 el deterioro de saldo esperado en 2022 por lo que, aunque la APE parece contemplar estas perspectivas en las previsiones para el subsector autonómico, para evitar nueva acumulación de excesos de financiación, debe tenerse en cuenta en la fijación de referencias y objetivos de los próximos años. Por ello, la AIRcF ha recomendado al MINHAFF en el informe general *que en la fijación de referencias u objetivos de estos años para las CC. AA. tenga en cuenta esta situación y haga un seguimiento periódico y exhaustivo de las previsiones de cierre para cada comunidad, actualizadas en cada momento, con el fin de ajustar la deuda a las necesidades reales de financiación.*

En el mismo sentido, es fundamental que la propia comunidad revise y actualice periódicamente sus previsiones, y ajuste las operaciones de deuda

a sus necesidades reales de financiación, por lo que **la AIRcF recomienda a la Comunidad Autónoma de Andalucía que:**

-
- 3. Tenga 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 presidenta de la AIRcF

Cristina Herrero Sánchez