

Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016: Comunidad Autónoma de Andalucía

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

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

Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

En el período 2010-2014, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, salvo en el ejercicio 2013. En este período, la comunidad ha reducido su necesidad de financiación en 4.200 millones de euros, pasando de un déficit del 4,2% al 1,3% del PIB regional. Partiendo de este último dato publicado, 2014, el esfuerzo que la comunidad debe realizar para cumplir el objetivo de estabilidad fijado en el -0,3% para 2016, representa el 1% del PIB. De este ajuste, teniendo en cuenta las previsiones de cierre de la AIReF para 2015, un 0,7% tendría que realizarse en 2016.

Se considera que para la Comunidad Autónoma de Andalucía el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2016 es posible, pero está muy ajustado, debido a la probable desviación en el cierre de 2015 a la que se une el crecimiento de los gastos previsto por la comunidad para 2016. Esta evolución podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto. La probable desviación en 2015 respecto al objetivo fijado, que ya se puso de manifiesto en el Informe de AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2015¹ y que se confirma con los datos a la fecha, hace que el esfuerzo a realizar en 2016 pueda estar en torno al 0,7% del PIB. Para llevar a cabo dicho ajuste, la comunidad contará con un aumento de los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación del 1,1% del PIB y un incremento previsto del resto de recursos del 0,2% del PIB, que la AIReF estima plausible (*ver Gráfico 1.B*). Por el lado de los gastos, el escenario presenta un crecimiento en términos absolutos del 0,5% del PIB estimado para 2016, centrado fundamentalmente en los gastos de capital. Dado que esta evolución del gasto agotaría el margen de que dispone la comunidad para realizar la consolidación necesaria, es imprescindible que no haya desviaciones al alza en su ejecución. Se observa cierta tensión en las previsiones de gastos corrientes, si bien la AIReF considera que, en caso de que se produzcan desviaciones, estas podrían compensarse con un crecimiento más moderado de los gastos de capital (*ver Gráfico 1.C*). Igualmente, Andalucía prevé un crecimiento del gasto en intereses

¹[Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas](#)

inferior al que se derivaría de las medidas recogidas en las líneas y de las previsiones efectuadas por la AIReF.

Por tanto, la AIReF considera posible el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016, aunque condicionado al control de la ejecución del gasto (ver *Gráfico 1.A*). En este sentido se observa margen en el ajuste por inejecución de gasto previsto por la comunidad, que previsiblemente afectaría a los gastos de capital, y que podría compensar desviaciones en la ejecución del gasto corriente.

Por otro lado, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, el cumplimiento de la regla de gasto en la Comunidad Autónoma de Andalucía podría exigir una evolución del gasto más contenida que la exigida por el objetivo de estabilidad fijado, lo que haría todavía más necesaria la contención del crecimiento del gasto en ejecución (ver *Gráfico 1.C*).

En el Anexo II se recoge la posición relativa de la comunidad respecto al subsector en materia de ingresos y gastos (ver *Gráfico 2*).

Sostenibilidad de la deuda

No se observan riesgos significativos asociados a la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del límite de deuda en el medio y largo plazo. La deuda presenta una dinámica levemente favorable, aunque el nivel actual supere el 20% del PIB. Perturbaciones negativas macro no generarían trayectorias insostenibles, mientras que perturbaciones negativas fiscales alargarían considerablemente la consecución del objetivo de deuda. Las necesidades de liquidez son bajas en el supuesto de mantenimiento de los mecanismos extraordinarios de financiación. Los indicadores de estrés de corto plazo se encuentran por debajo de la media de las CCAA. Sin embargo la calificación crediticia está entre las más desfavorables del subsector, lo que implica costes adicionales en caso de recurrir al mercado

Estas circunstancias se detallan en el *Gráfico 3* de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

Recomendaciones

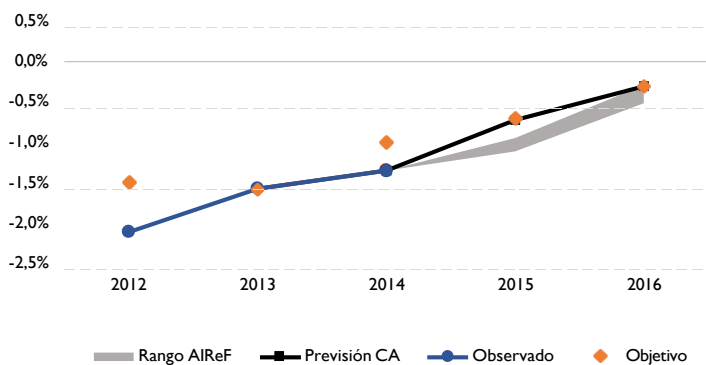
La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

- ✓ En el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Intervención general de la comunidad autónoma (o unidad equivalente) deberá informar periódicamente al gobierno autonómico del seguimiento de la ejecución presupuestaria, alertando sobre la conveniencia de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse. La AIReF ha identificado en Andalucía tensiones en la evolución prevista del gasto, que deberá ser objeto de una monitorización particular.

- ✓ El gobierno de Andalucía debe consolidar el presupuesto como documento en el que se concrete anualmente la planificación plurianual de la comunidad a medio plazo, especialmente en este momento de definición y arranque del plan de actuación fiscal y presupuestaria para los próximos cuatro años.

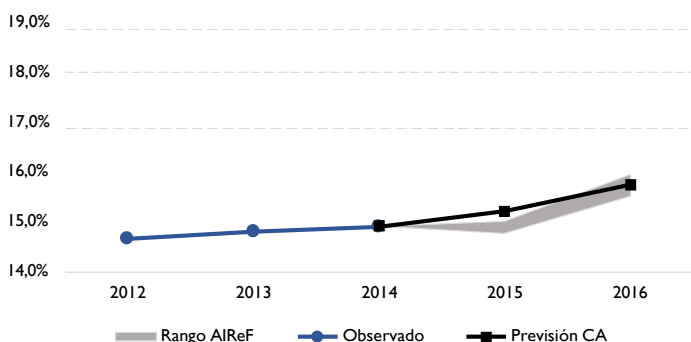
Gráfico 1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto

A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



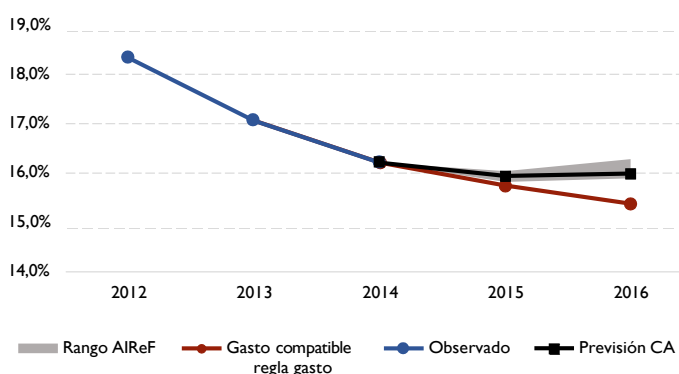
- Cumplimiento ajustado del objetivo de estabilidad en 2016: la tensión apreciada en los gastos hace que la previsión de la CA se sitúe en el límite superior de la banda estimada por AIReF.

B. INGRESOS PRESUPUESTARIOS (% PIB)



- Se considera plausible la previsión de ingresos de la CA, que se sitúan en torno al punto central de la banda estimada por AIReF.

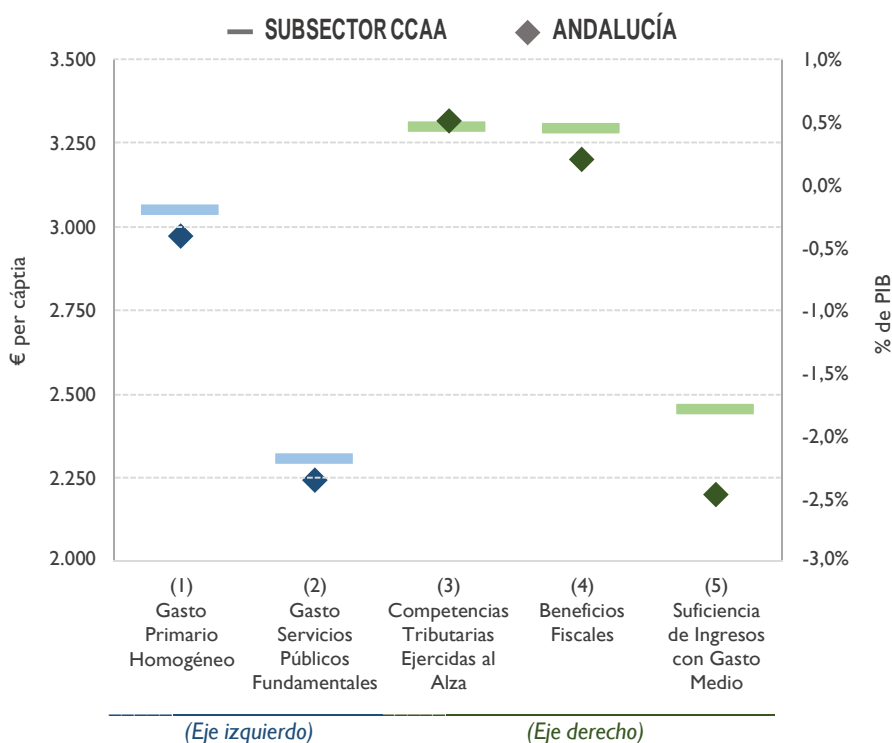
C. GASTOS PRESUPUESTARIOS (% PIB)



- Tensión en el gasto: la incertidumbre apreciada en la materialización de los gastos corrientes, sitúa la previsión de gastos de la CA para 2016 en el límite inferior del rango estimado por AIReF, lo que exige una estricta disciplina y control en la ejecución del gasto presupuestado.
- Así mismo, el gasto previsto por AIReF podría ser superior al compatible con regla de gasto, lo que redundaría en la necesidad de contener en ejecución el crecimiento del gasto. Adicionalmente, el saldo derivado de la aplicación de la regla de gasto podría ser más exigente que el objetivo de estabilidad de acuerdo con la estimación de la AIReF.

Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIReF

Gráfico 2. Indicadores de posición relativa de ingresos y gastos



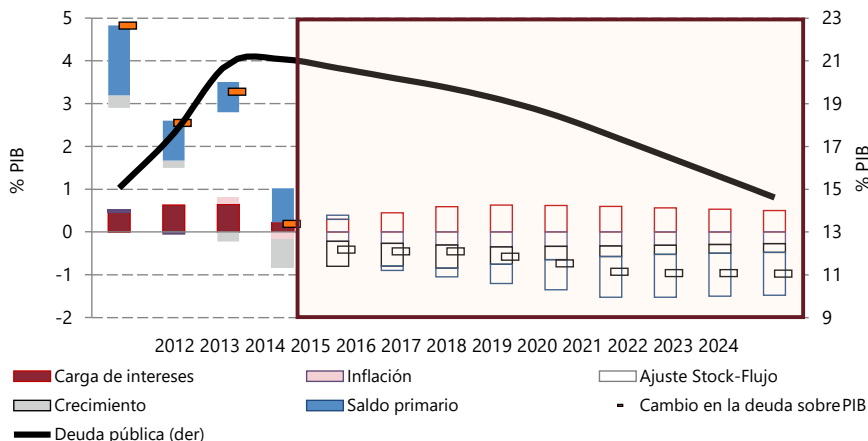
Fuentes: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones AIReF

Notas:

- (1) El Gasto Primario Homogéneo mide el gasto primario no financiero, neto de pagos por recursos del sistema de financiación, por habitante ajustado del período 2012-2013, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.
- (2) El Gasto en Servicios Públicos Fundamentales mide el gasto por habitante ajustado para el período 2012-2013, en las funciones Salud, Educación y Protección Social de la Clasificación Funcional (COFOG).
- (3) El indicador de Competencias Tributarias Ejercidas al Alza mide el impacto recaudatorio positivo en 2015, en % de PIB, de las medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (4) El indicador de Beneficios Fiscales mide la estimación en 2015, en % de PIB, de la reducción de recaudación en tributos cedidos derivada de medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (5) El indicador de Suficiencia de Ingresos con Gasto Medio mide la capacidad o necesidad de financiación, en % de PIB, en el promedio de los años 2012-2014 en el supuesto de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado hubiera sido como la media del subsector.

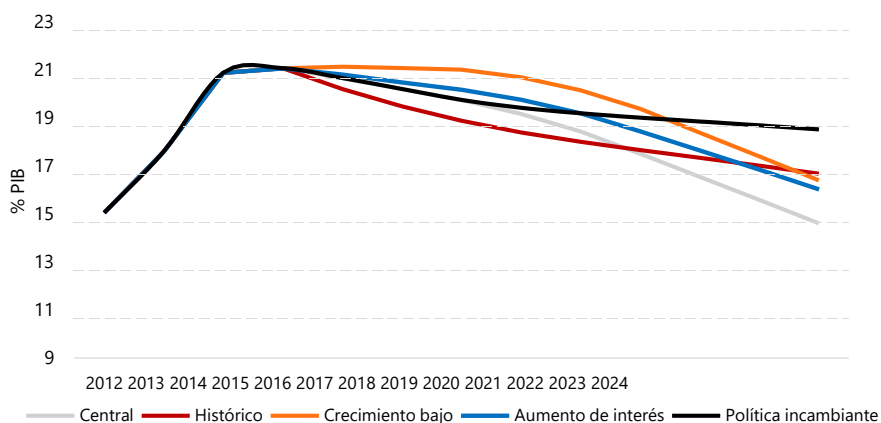
Gráfico 3. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (% PIB)



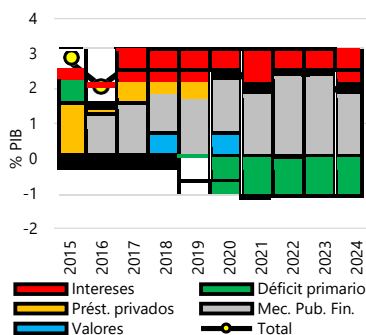
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

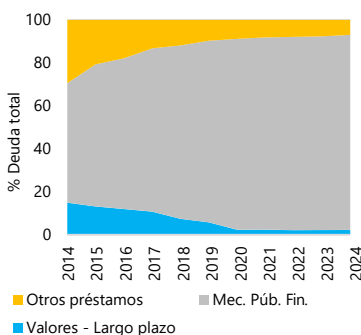


Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA



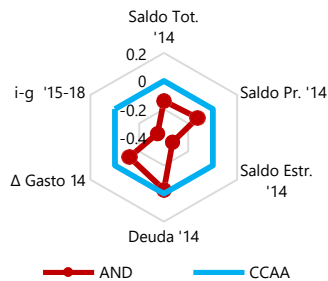
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- Cumplimiento del límite de 13% en 2025.
- Trayectoria decreciente en el escenario central.
- Reducción de deuda explicada en mayor medida por acumulación de saldos primarios positivos.
- Un leve relajamiento disminuiría sustancialmente la dinámica

-
- Menor esfuerzo fiscal aumentaría el riesgo de incumplimiento.
- Una política fiscal neutral a partir de 2018 implicaría no alcanzar el límite de deuda antes de 2045.
- Perturbaciones macroeconómicas temporales, como un menor crecimiento económico o incremento de la tasa de interés, no alcanzan a cambiar la dinámica de disminución de la deuda, aunque los niveles finales son algo mayores.

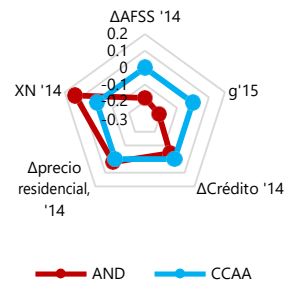
- Riesgos de financiación bajos, en el supuesto de que los mecanismos estatales de financiación a las CCAA se mantengan.
- Necesidades de endeudamiento relativamente contenidas en el medio plazo.
- Dependencia muy alta y creciente de los mecanismos de financiación estatales.

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



- Riesgos macro de corto plazo un poco menores que el promedio de CCAA.
- Las afiliaciones y crecimiento económico entre los más favorables aunque el saldo de la balanza comercial genera dudas.
- Riesgos fiscales de corto plazo bajos. La mayoría de los indicadores fiscales presentan un desempeño mucho mejor que el promedio de las CCAA.

CUADRO I. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2011	- 0.70	- 0.24		- 6.17	- 2.45
2012	- 2.80	- 0.51		- 1.63	- 5.03
2013	- 1.11	0.33		- 0.94	2.38
2014	1.29	- 0.91		- 0.70	0.87
2015	3.26	0.85	-	- 0.80	-
2016	2.85	1.07	0.83	- 0.10	-
2017	2.67	1.31	2.03	0.10	-
2018	2.77	1.56	3.06	0.20	-
2019	2.13	1.80	3.30	0.45	-
2020	1.66	1.80	3.30	0.70	-
2021	1.38	1.80	3.30	0.95	-
2022	1.27	1.80	3.30	1.00	-
2023	1.28	1.80	3.30	1.00	-
2024	1.33	1.80	3.30	1.00	-
2025-2045	1.50	1.80	3.30	0.34	-

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

Notas al gráfico 3

3.A:

La deuda ha sido proyectada utilizando estimaciones de saldo fiscal de AIReF para 2015 y 2016. Para 2017 y 2018, se ha supuesto un cambio en el saldo primario en línea con el incluido para el subsector CCAA en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018. Además, se utilizan supuestos estándar sobre la evolución del PIB (converge a su potencial a partir de 2018 y luego el crecimiento nominal se estabiliza alrededor del 3,3%, con una inflación de largo plazo de 1,8%); el saldo fiscal (el saldo primario a partir de 2019 evoluciona gradualmente hasta alcanzar el límite de deuda y luego se mantiene en torno al equilibrio presupuestario) y tipos de interés (la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo).

La AIReF actualizará en las próximas fechas las previsiones del crecimiento real del PIB de las CCAA, aprovechando la próxima publicación de los datos completos de la Contabilidad Nacional Trimestral del tercer trimestre de 2015, y que se verán reflejadas en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas de los Presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas (CCAA).

3.B:

Escenario central o base: (i) Crecimiento: Previsiones AIReF hasta 2018. Se asume un cierre de la brecha de producto en 2018, convergiendo luego a una tasa interanual de largo plazo de 1.5%; (ii) Precios: Previsiones AIReF hasta 2018 y convergencia a un deflactor implícito de 1.8%; (iii) Costes de financiación: La tasa nominal de interés a la cual se refinancia la deuda viva y los déficits converge desde sus valores actuales en 2015 hasta 3.3% en 2018, momento en que se cierra la brecha de producto (tasa de interés real de 1.5% e inflación de 1.8%). Se asume que las comunidades refinancian la totalidad de sus necesidades de endeudamiento a través de mecanismos de financiación; y (iv) Política fiscal: 2015 y 2016 previsión de AIReF. Entre 2017 y 2018 el cambio en el saldo primario es equivalente al cambio en el saldo para el sector estipulado en la última actualización del programa de estabilidad (mejora de 0.2 p.p. en 2017 y 0.1 p.p. en 2018).

Escenario comportamiento histórico: A partir de 2016 se asume que se generará un saldo primario (como % del PIB) como el promedio registrado entre 2002 y 2010. Los datos de saldos primarios anteriores a 2011 son SEC-95 y han sido re-escalados utilizando el total de saldo primario para el sector en SEC-2010.

Crecimiento bajo: Se reduce el crecimiento de la economía en 1 p.p. desde 2016 a 2018. El menor crecimiento de la economía afecta a los precios (reducción anual de 0.5 p.p.), al saldo primario (en función de las semi-elasticidades calculadas por AIReF) y en menor medida al producto potencial.

Aumento del costo de financiación: Se supone que a partir de 2017 el tipo de interés nominal medio aumentan un punto porcentual respecto del escenario base.

Política incambiante: El saldo primario sobre PIB a partir de 2018 no varía y se mantiene como en el escenario base.

3.C:

Unidades en porcentaje del PIB. Se supone lo siguiente: a) el balance primario es consistente con el presentado en el gráfico 1; b) la totalidad de las necesidades de endeudamiento son cubiertas a través de mecanismos de financiación del Estado y se supone que las condiciones similares a las que se financia el Tesoro español) y c) la carga de intereses tiene en consideración a) y b).

3.D:

Porcentaje sobre la deuda total.

3.E:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables fiscales clave. Está representado a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) saldo fiscal en 2014; b) saldo fiscal primario en 2014; c) saldo estructural en 2014; d) deuda sobre PIB en 2014; e) cambio en el total de empleos sobre PIB en 2013/2014 (Δ Gasto) y f) diferencia promedio para 2015-2018 entre la tasa de interés (real) y la tasa de crecimiento del PIB (real) ($i-g$).

3.F:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables macroeconómicas clave. Se representa a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) cambio en las afiliaciones a la Seguridad Social 2013-2014 (Δ AFSS); b) crecimiento previsto para 2015 (g); c) cambio en los préstamos al sector privado, 2013-2014; d) cambio en el precio de vivienda y e) exportaciones de productos netas en 2014 (XN).