Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2017:

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 los presupuestos iniciales para 2017 de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

De acuerdo con sus presupuestos aprobados, la Comunidad Autónoma de Andalucía prevé alcanzar en 2017 un déficit del 0,5% del PIB y cumplir la regla de gasto con una evolución del gasto computable del 1,8%, ambos inferiores a los objetivos fijados. La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó sus Presupuestos Generales para 2017 (Ley 10/2016, de 27 de diciembre), recogiendo unas previsiones de déficit y evolución del gasto computable más estrictos que los objetivos fijados para 2017. Así, las previsiones presupuestarias sitúan el déficit una décima por debajo del objetivo de estabilidad fijado en el -0,6% del PIB y la evolución del gasto computable tres décimas por debajo de la tasa de crecimiento de la economía de medio plazo.

La valoración del presupuesto de la comunidad parte de consideraciones de factibilidad y equidad que la AIReF entiende que deben enmarcar la valoración de la actuación presupuestaria desde el momento de fijación de los objetivos y a lo largo de los distintos hitos del ciclo presupuestario. AIReF considera conveniente que el análisis del cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2017 se haga dentro de un análisis integral que tome en consideración los indicadores de equidad y factibilidad utilizados en informes anteriores. De esta manera, se dota de coherencia y continuidad a la valoración del ciclo presupuestario que, de acuerdo con la ley de creación de la AIReF, tiene que realizar esta institución.

Desde la perspectiva de la factibilidad, se observa que la Comunidad de Andalucía debería realizar un esfuerzo ligeramente inferior a la media para alcanzar el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB en 2017. En el informe de la AIReF sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las CCAA[1], publicado el pasado 23 de diciembre, se puso de manifiesto que, de acuerdo con el indicador sintético de equidad-factibilidad cuya metodología se recoge en el Anexo metodológico del informe, para alcanzar el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene que realizar un esfuerzo ligeramente inferior al de

[1] Informe establecimiento objetivos individuales CCAA 2017-2019

la media de CCAA. Incorporando al análisis consideraciones de equidad, también hay que tener en cuenta que el esfuerzo medio realizado por esta comunidad en el periodo 2008-2015 fue similar al realizado por el conjunto del subsector (*ver Gráficos 1.A*).

Los indicadores complementarios de equidad, sitúan a la Comunidad Autónoma de Andalucía en una posición relativa ligeramente inferior a la media tanto en materia de gastos como de ingresos, salvo en relación al ejercicio de las competencias tributarias al alza, que la sitúan en la media del subsector. Los indicadores complementarios que recoge el *Gráfico 1.B* muestran que Andalucía se encuentra en una posición ligeramente inferior a la media de comunidades en nivel de gasto, financiación homogénea por habitante ajustado, y beneficios fiscales, y en la media en cuanto al ejercicio de competencias tributarias al alza.

Del análisis del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la información adicional considerada, la AIReF concluye que este recoge las condiciones para la realización del esfuerzo exigido y, por tanto, es probable que la ejecución del mismo permita cumplir con el objetivo de estabilidad en 2017 e incluso alcanzar el déficit inferior previsto por la comunidad. En el Informe de la AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2016[2] se consideró probable que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpliera el objetivo de estabilidad de 2016. Con los datos de ejecución trimestral, se ha revisado a la baja esta probabilidad, por lo que se considera factible el cumplimiento del objetivo fijado para 2016. De cumplirse esta previsión, el esfuerzo que la comunidad debería realizar para cumplir las previsiones presupuestarias sería de dos décimas del PIB, si bien el cumplimiento del objetivo solo exigiría un ajuste de en torno a una décima. Este resultado se estima probable teniendo en cuenta la evolución estimada por la AIReF de ingresos y gastos (*ver Gráfico 2.A*).

No obstante, se identifican potenciales factores de riesgo en el escenario de ingresos. Andalucía prevé alcanzar, en 2017, un déficit del 0,5% del PIB, para lo cual contará con unos recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación similares a los del ejercicio anterior, mientras se mantengan los comunicados hasta el momento. La comunidad recoge un escenario alternativo de previsión de estos ingresos, para los que estima un crecimiento de aproximadamente un 2% (lo que reduciría el peso de estos recursos sobre el PIB en dos décimas), que la AIReF estima factible en caso de actualización de las cifras comunicadas en octubre. Sin embargo, adicionalmente, la comunidad también prevé un incremento del resto de recursos del 20%, que la AIReF considera ligeramente elevado, fundamentalmente por el crecimiento registrado de los ingresos por transferencias corrientes distintos de los derivados del sistema

[2] Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las Administraciones Públicas

de financiación autonómico, muy superior al de los ejercicios precedentes y no soportado en medidas u otras circunstancias que lo justifiquen (*ver Gráfico 2.B*).

Del mismo modo, se identifican potenciales factores de riesgo en la posible evolución de los gastos corrientes consignados en el presupuesto autonómico. Por el lado de los gastos, el escenario de la comunidad plantea un crecimiento sobre el 2016 cercano al 6%, centrado fundamentalmente en los gastos de capital. Como ya ocurría en el escenario de líneas presentado para el año anterior, se observa cierta tensión en las previsiones autonómicas de gastos corrientes, una vez contrastadas con las estimaciones de la AIReF basadas fundamentalmente en el modelo de evolución de gasto sanitario y educativo ya mencionado en anteriores informes[3]. No obstante, dado el objetivo de déficit fijado y que el crecimiento de los gastos de capital podría ser más moderado, la comunidad puede disponer de margen en caso de desviaciones del gasto corriente (*ver Gráfico 2.C*). Esta situación se observó en el presupuesto de 2016, y se ha confirmado con una ejecución de los gastos corrientes superior a la presupuestada, compensada con una moderación importante de los gastos de capital derivada, en parte, de la reducción en la certificación de gasto cofinanciado por fondos de la UE.

La Comunidad Autónoma de Andalucía podría cumplir la regla de gasto en 2017. Los factores de riesgo que se detectan podrían quedar anulados por otras circunstancias favorables a su cumplimiento. 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 prevista por la comunidad. Esta circunstancia se acentúa por la adopción de las medidas tributarias de rebaja fiscal, valoradas en 116 millones de euros, que limitan la posibilidad de crecimiento de gasto en dicha cuantía. No obstante, la previsible inejecución de los gastos de capital, y el probable aumento de los gastos a certificar cofinanciados con fondos de la UE[4] serían factores que podrían favorecer el cumplimiento de esta regla. *(Ver Gráfico 3).*

Sostenibilidad de la deuda

Existen riesgos medios para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del límite de deuda en el medio plazo. Bajo el escenario central la deuda presenta una dinámica levemente favorable durante los primeros años de proyecciones. Aunque el nivel actual supere el 20%, sería posible alcanzar el límite o nivel de referencia del 13% del PIB hacia 2030. Perturbaciones negativas macro-financieras podrían demorar considerablemente el alcance del objetivo de deuda, mientras que el abandono de políticas de consolidación fiscal podría volver la deuda insostenible. Los riesgos de refinanciación son significativos en ausencia de mecanismos extraordinarios de financiación. Los indicadores de estrés macro

[3] Informe actualización programa estabilidad 2016-2019

[4] Deben excluirse para el cómputo de la regla los gastos realizados cofinanciados con fondos de la UE, pudiéndose producir algún desajuste si el año de ejecución no coincide con el de certificación.

de corto plazo se encuentran todos por encima de la media de las CCAA, aunque en el frente fiscal la situación es inversa. Respecto al último informe, en general los determinantes de la sostenibilidad en el largo plazo han mejorado, traduciéndose en una mejora en la calificación crediticia, que ahora es considerada como inversión de grado medio inferior, situando a la comunidad en la media del resto.

Estas circunstancias se detallan en el *Gráfico 4* de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

Recomendaciones

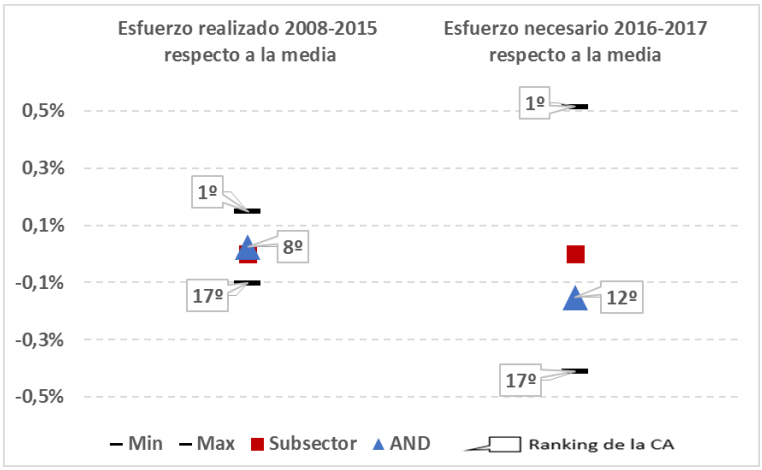
La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

- ✓ A la Comunidad Autónoma de Andalucía:
  - En tanto no se actualicen los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta respecto a los comunicados en el mes de octubre, adoptar las retenciones de crédito necesarias para, de acuerdo con el principio de prudencia, ajustar el gasto a los recursos actuales recibidos.
  - Vigilar especialmente la evolución de los ingresos y la ejecución del gasto en la ejecución, para detectar y corregir de manera temprana las desviaciones que puedan apreciarse respecto al cumplimiento de las reglas fiscales, en caso de materializarse los factores de riesgo apreciados o disminuir el efecto de las circunstancias favorables esperadas. Este control debe realizarse en el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la LOEPSF y del procedimiento que la comunidad haya puesto en marcha a partir de la recomendación efectuada por la AIReF en el informe de líneas fundamentales de presupuestos de 2016, de acuerdo con la cual se consideraba conveniente que la Intervención general de la comunidad autónoma (o unidad equivalente) informara 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.

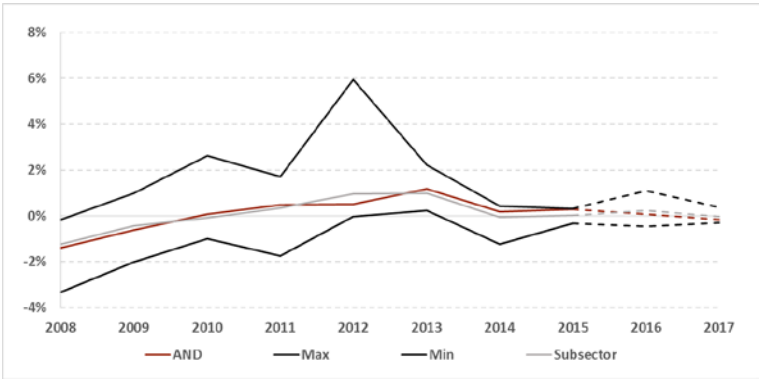
Gráficos 1. Posición relativa y esfuerzo

1.A. Valoración del esfuerzo. Equidad-factibilidad

1.A.a. Medias (%PIB)

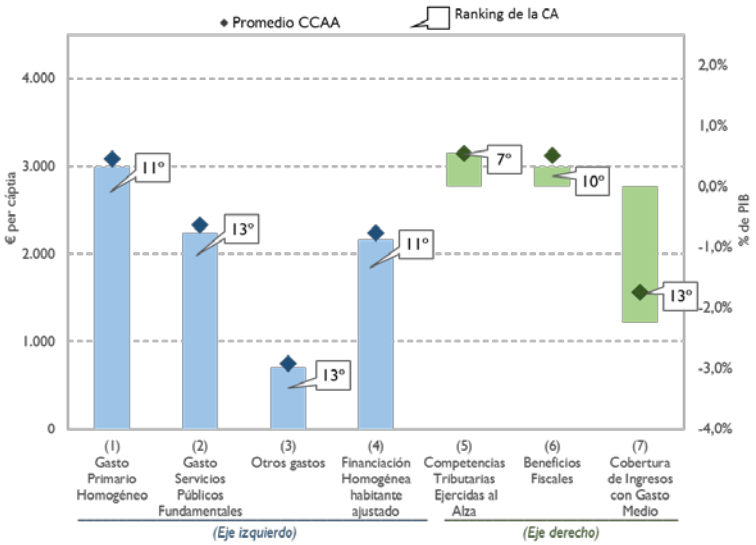


1.A.b. Anual (%PIB)



- De acuerdo con el indicador sintético de equidad-factibilidad descrito en el anexo metodológico que acompaña el informe, en el periodo 2008-2015, la CA de Andalucía ha realizado un esfuerzo medio relativo similar al de la media de CCAA. A partir de 2015, el esfuerzo medio que debe realizar para cumplir el objetivo de estabilidad de 2017 es ligeramente inferior al de la media.

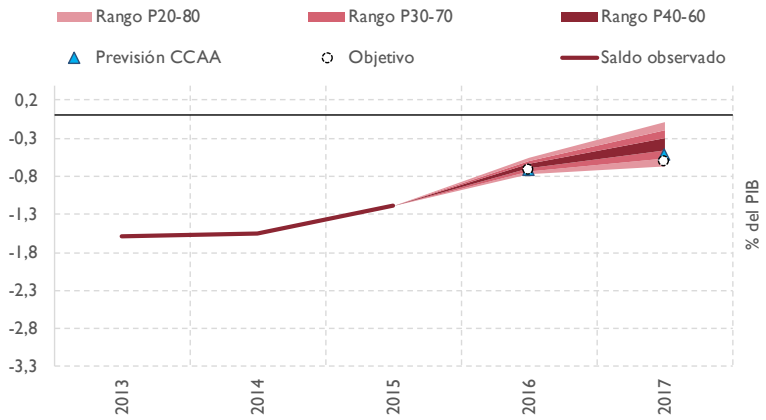
1.B. Posición relativa respecto al subsector



- En cuanto al gasto, la CA de Andalucía se encuentra ligeramente por debajo de la media de los indicadores de gasto y en financiación proporcionada por el sistema de financiación. Ha ejercido competencias tributarias al alza como la media, y se encuentra por debajo en beneficios fiscales. Finalmente, la cobertura de ingresos con un gasto medio le llevaría a un saldo peor al de la media.

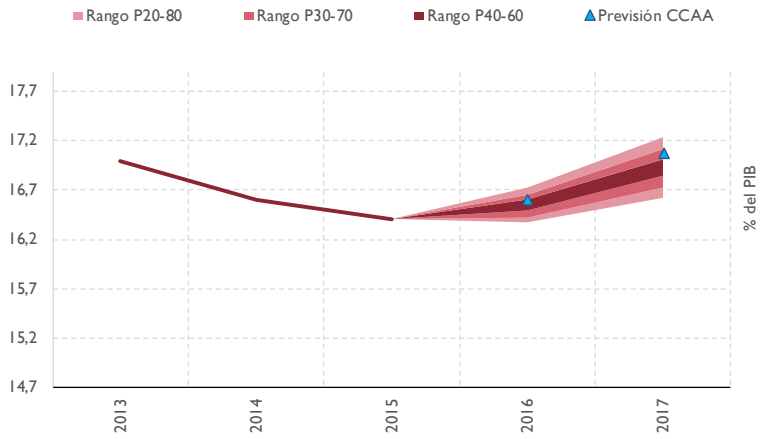
Gráficos 2. Saldo, ingresos y gastos (% PIB)

2.A. Capacidad o necesidad de financiación



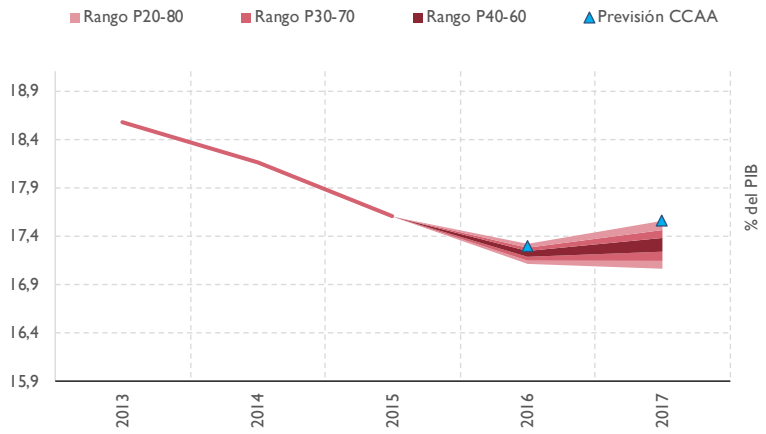
- La CA de Andalucía estima alcanzar en 2017 un déficit inferior en una décima al objetivo fijado del 0,6% del PIB. La AIReF considera probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2017, así como el alcanzar un cierre más favorable.

2.B. Recursos



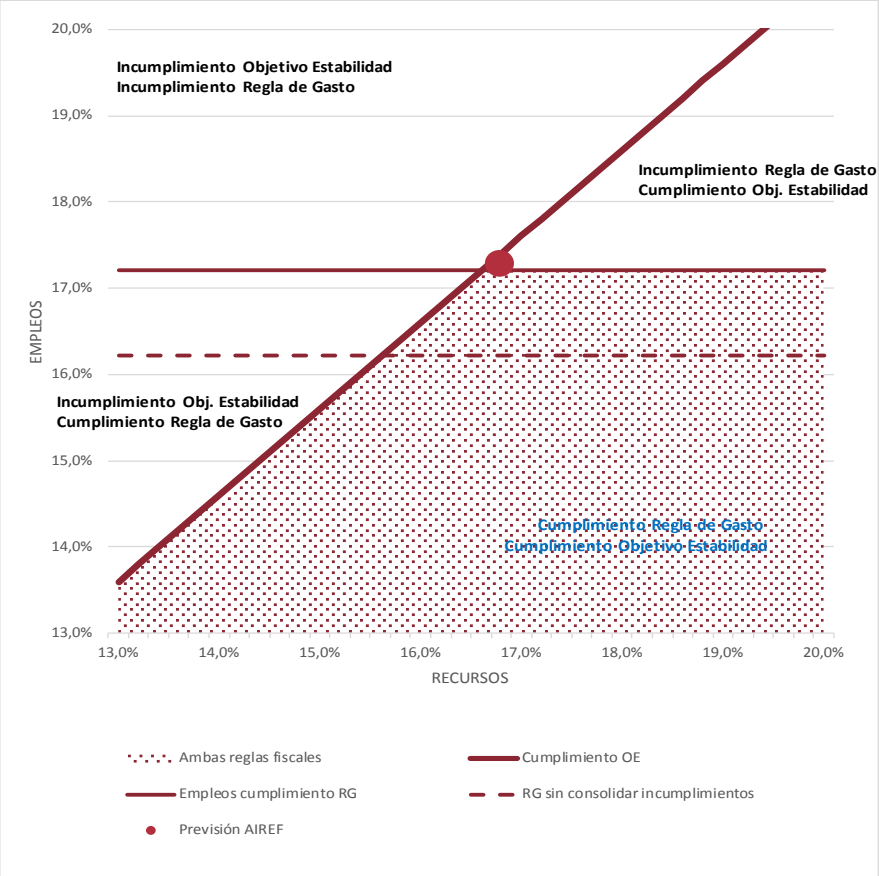
- La AIReF considera que el nivel de ingresos que previsiblemente puede alcanzar la CA de Andalucía es ligeramente inferior al previsto por la CA en su presupuesto inicial, si bien estima factibles los recursos del SFA estimados por la CA en caso de actualización de los mismos asociada a la tramitación del proyecto de PGE.

2.C. Empleos



- Se considera muy probable una evolución de los empleos no financieros inferior a la prevista en los presupuestos, consecuencia de una previsible inejecución de los gastos de capital superior a la prevista por la CA de Andalucía en su presupuesto, que compensaría las tensiones al alza que se aprecian en las previsiones de gastos corrientes.

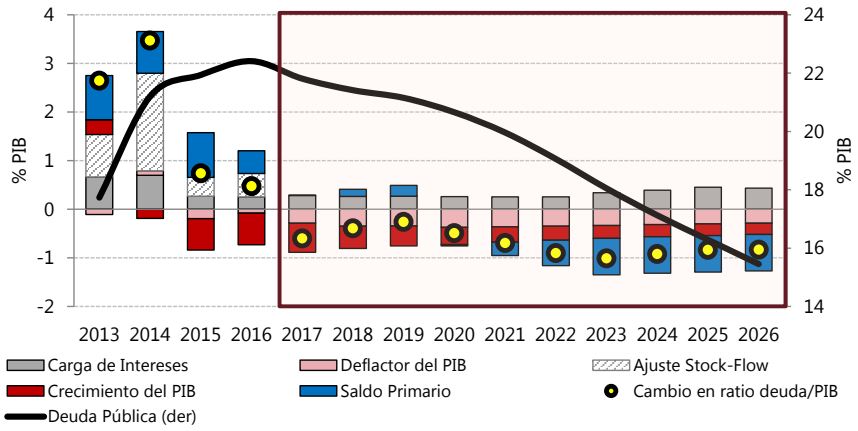
Gráfico 3. Estabilidad y regla de gasto 2017 (% PIB)



- El nivel de empleos y recursos que puede alcanzar la CA de Andalucía en 2017 podría llevar a un déficit inferior al fijado como objetivo para este ejercicio. Por otra parte, las previsiones de evolución de los empleos podrían ser compatibles con el cumplimiento de la regla de gasto, en la medida en que el aumento esperado en los gastos cofinanciados a certificar favorezca el cumplimiento de la regla.

Gráficos 4. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

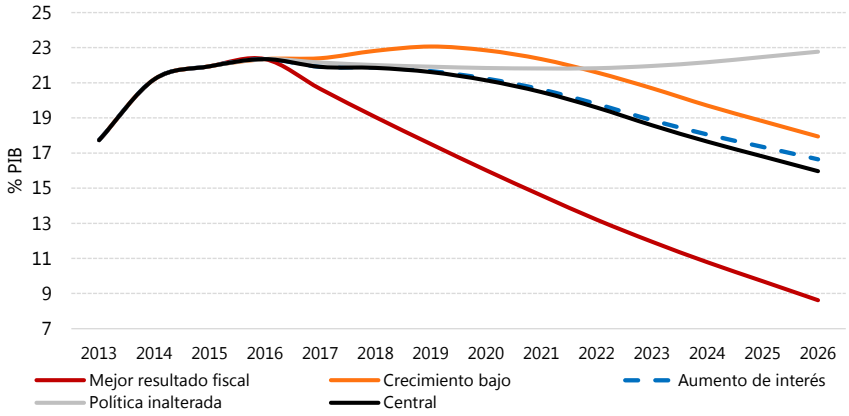
A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA *(% PIB)*



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

- Cumplimiento del límite del 13% en 2030.
- Trayectoria decreciente en el escenario central.
- Reducción de deuda inicialmente explicada por la evolución del PIB y de su deflactor y, a partir de 2023, en mayor medida por acumulación de saldos primarios positivos.

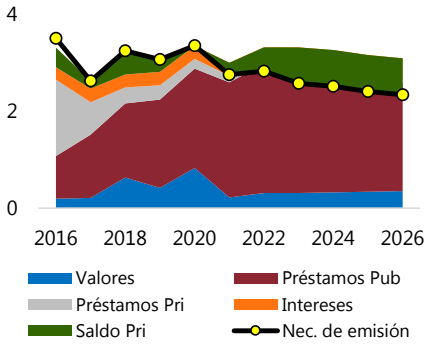
B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD



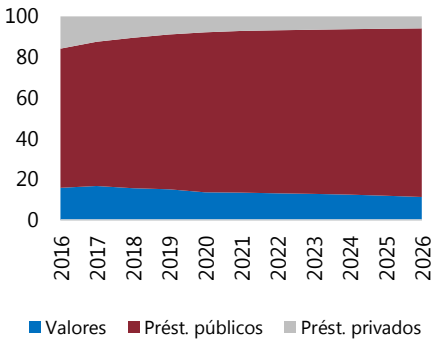
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- El mantenimiento del último saldo primario se traduciría en una senda de la deuda creciente, a partir de 2020.
- Un saldo primario equivalente al mejor promedio de 3 años obtenido a partir del año 2000, adelantaría la consecución del límite del 13% alrededor del año 2022.
- Un menor crecimiento económico o un incremento de la tasa de interés, de carácter temporal, no alcanza a cambiar la dinámica de disminución de la deuda, aunque los niveles finales son algo mayores, especialmente en el supuesto de menor crecimiento económico.

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



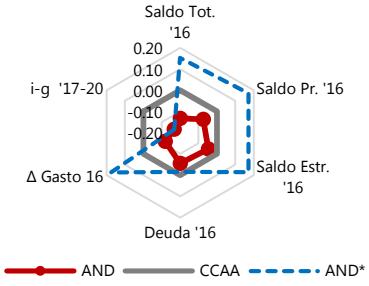
D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA



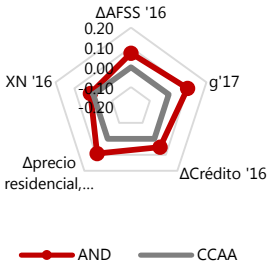
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- Riesgo de refinanciación significativo en ausencia de mecanismos estatales de financiación.
- Necesidades de endeudamiento contenidas en el medio plazo.
- Dependencia elevada y creciente de los mecanismos de financiación estatales.

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



- Riesgos macro de corto plazo relativamente mayores que el promedio de CCAA.
- Riesgos fiscales de corto plazo relativamente bajos. Todos indicadores fiscales presentan un desempeño igual o mejor que el promedio de las CCAA.
- Si el nivel de gasto fuese como la media los riesgos fiscales aumentarían significativamente.

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

CUADRO 1. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2013	-1.96	0.71	-	-0.91	0.87
2014	1.06	-0.53	-	-0.85	2.01
2015	3.14	0.94	-	-0.92	0.39
2016	3.07	0.37	0.62	-0.41	0.48
2017	2.76	1.32	1.39	-0.16	-
2018	2.17	1.63	2.16	-0.49	-
2019	1.97	1.65	2.45	-0.26	-
2020	1.74	1.80	2.90	-0.01	-
2021	1.56	1.80	3.13	0.24	-
2022	1.46	1.80	3.28	0.49	-
2023	1.42	1.80	3.38	0.74	-
2024	1.42	1.80	3.47	0.75	-
2025	1.44	1.80	3.56	0.75	-
2026	1.46	1.80	3.66	0.75	-
2027 - 2046	1.50	1.80	4.38	0.34	-

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