

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS  
FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS  
DE 2018 DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal



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. +34 910 100 599  
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.

# ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO.....</b>	<b>5</b>
<b>2. DEUDA Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA .....</b>	<b>9</b>
2.1. Objetivo de deuda .....	9
2.2. Sostenibilidad.....	10
<b>3. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>11</b>
<b>4. ORIENTACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS.....</b>	<b>13</b>
<b>ANEXO I. ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA .....</b>	<b>15</b>
<b>ANEXO II. SOSTENIBILIDAD. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA .....</b>	<b>17</b>



# 1

## OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO

**La Comunidad Autónoma de Andalucía prevé cumplir en 2018 el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto.** Las previsiones autonómicas comunicadas para 2018 son las contenidas en los cuestionarios de líneas fundamentales remitidos por la comunidad y reflejadas en el proyecto de presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2018 aprobado el pasado 10 de octubre. De acuerdo con ello, la comunidad prevé alcanzar en 2018 un déficit igual al objetivo fijado para este ejercicio, del  $-0,4\%$  del PIB, con una variación del gasto computable ajustada al límite fijado para el cumplimiento de la regla de gasto, del  $2,4\%$ .

**Bajo las previsiones de crecimiento recogidas en el plan presupuestario y con el escenario central considerado por la AIReF respecto a los recursos del sistema de financiación, se estima factible que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla en 2018 el objetivo de estabilidad.** El escenario central considerado por la AIReF se basa en el supuesto de que las comunidades autónomas percibirán los recursos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) comunicados en julio. Estos importes se recogen en las previsiones de la comunidad para 2018, a pesar de que el Plan Presupuestario del Gobierno ha revisado a la baja el crecimiento real de la economía española al  $2,3\%$ , por el impacto de la incertidumbre que genera la situación política actual en Cataluña. En el informe de la AIReF sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las comunidades autónomas<sup>1</sup>, del pasado 25 de julio, se puso de manifiesto que el esfuerzo que debe realizar la comunidad para alcanzar en 2018 el objetivo del  $-0,4\%$  fijado era negativo y más favorable que el de la media. Adicionalmente, del análisis de las previsiones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la AIReF concluye que estas parecen suficientes para realizar el esfuerzo exigido y, por tanto, considera factible que la comunidad pueda cumplir con el objetivo de estabilidad en 2018.

---

1 [Informe establecimiento objetivos individuales comunidades autónomas 2018-2020](#)

En el Informe individual de la AIReF de 17 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2017 de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>2</sup> se consideró muy probable que cumpliera el objetivo de estabilidad de 2017, si bien esta probabilidad se ha revisado a la baja con la última información disponible. De cumplirse esta previsión, el ajuste que la comunidad debería realizar para cumplir el objetivo de estabilidad en 2018 estaría en torno a 1 décima del PIB. Teniendo en cuenta la evolución estimada por la AIReF de ingresos y gastos bajo el crecimiento económico previsto en el plan presupuestario, la consecución del objetivo se estima factible (ver Gráfico A del Anexo I).

No obstante, la prolongación en el tiempo de la incertidumbre derivada de la inestabilidad política en Cataluña podría afectar significativamente al crecimiento de la economía, en una horquilla que podría oscilar del 2,3% al 1,5%, y, en consecuencia, a la evolución de los ingresos autonómicos distintos de los derivados del SFA, lo cual disminuiría para la Comunidad Autónoma de Andalucía la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2018.

Por otra parte, la falta de aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado determina que deban valorarse escenarios alternativos en relación con los recursos del SFA, que, de producirse, disminuiría la probabilidad de cumplimiento del objetivo en 2018.

Así, un escenario alternativo se daría con la actualización del cálculo de las entregas a cuenta del crecimiento actualmente considerado en el Plan Presupuestario, incorporándolo en los PGE que se aprueben. En este caso, la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018 para la Comunidad Autónoma de Andalucía oscilaría entre factible e improbable a lo largo del rango de crecimiento esperado de la economía, según la temporalidad de la situación de Cataluña.

Por último, se podría contemplar la situación en la que se aplicara la prórroga de los PGE durante todo el ejercicio 2018 sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA. En este caso, el rango de probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018 se movería en la valoración de muy improbable.

La incidencia en la probabilidad de cumplimiento de los distintos escenarios, de acuerdo con el crecimiento asociado a una incertidumbre temporal o prolongada en el tiempo de la situación política en Cataluña, se describe en la Tabla 1.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la plasmación de las distintas situaciones consideradas determinará en el ejercicio 2020 una diferente liquidación de los recursos de 2018.

---

<sup>2</sup> [Informe individual de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2017 de la Comunidad Autónoma de Andalucía](#)

Tabla 1. Rango de probabilidad de cumplimiento 2018 en distintos escenarios (%).  
Comunidad Autónoma de Andalucía

		Entregas a cuenta comunicadas en julio	Entregas a cuenta actualizadas a PIB 2,3	Entregas a cuenta con prórroga PGE 2017
DURACIÓN INCERTIDUMBRE ↓	Hasta dic. 2017 crecimiento 2,3%	58 ↓ Factible	41 ↓ Factible	12 ↓ Muy improbable
	Hasta dic. 2018 crecimiento 1,5%	49 ↓ Factible	32 ↓ Improbable	7 ↓ Muy improbable

La Comunidad Autónoma de Andalucía recoge para 2018 la previsión de recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta que se comunicó en julio y estima el resto de ingresos por encima de las previsiones de la AIReF, aun con el efecto de las medidas de rebaja fiscal. Los recursos del sistema de financiación incorporados en las previsiones de la comunidad son los que percibiría de acuerdo con la notificación efectuada en el mes de julio. Este supuesto implica que los recursos del sistema crecerían un 3,4% sobre los del ejercicio anterior, disminuyendo 1 décima su peso en el PIB regional. Para el resto de ingresos, la comunidad prevé en conjunto crecimientos superiores al 4%, considerando el efecto en 2018 de las medidas de rebaja fiscal, adoptadas en el IRPF, y previstas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que cuantifica en 90 millones de euros. En este ámbito, prevé una evolución de fondos de la UE y de transferencias del Estado muy superior a la estimada por la AIReF. Concretamente, las previsiones presupuestarias recogen un crecimiento de estos ingresos superior al 100%, que no parece sustentado en la ejecución a la fecha, en ejercicios anteriores y en la información disponible sobre 2018. Esto determina la principal discrepancia con las estimaciones de la AIReF que, aun suponiendo un crecimiento de 2 décimas de PIB de estos recursos, considera que la información disponible no avala todo el aumento previsto por la comunidad (ver Gráfico B del Anexo I).

Se considera que el nivel de gasto en 2018 será inferior al reflejado en las previsiones de la comunidad y se espera una mayor inejecución de los empleos de capital. Por el lado de los gastos, el escenario autonómico prevé un crecimiento de los empleos sobre el cierre del ejercicio anterior de en torno al 7%, y se esperan aumentos superiores al 4% en personal, y

superiores al 3% en el resto de gastos corrientes; si bien las mayores tasas se concentran en los gastos de capital, para los que la comunidad espera un aumento cercano al 50% sobre la cifra estimada de cierre de 2017. Aunque, en general, la AIReF estima un crecimiento más moderado de los empleos, aun asumiendo parte de los crecimientos previstos por la comunidad, la principal desviación con las previsiones autonómicas se centra en los empleos de capital: la información disponible, la evolución esperada de los ingresos de capital y la inejecución de años anteriores, no parecen sustentar el crecimiento recogido en el documento autonómico (ver Gráfico C del Anexo I).

**La evolución esperada del gasto, aun siendo más moderada que la prevista por la comunidad, podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto.** De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, la evolución del gasto para 2018 de la Comunidad Autónoma de Andalucía podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto, acentuándose el riesgo por el efecto esperado en 2018 de las medidas de rebaja fiscal (ver Gráfico D del Anexo I).



# 2

## DEUDA Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

### 2.1. Objetivo de deuda

Se prevé que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla el objetivo de deuda para 2018, a pesar de no disponer del objetivo que mide el cumplimiento al cierre del ejercicio, dada la amplia definición de este objetivo. Como se ha señalado en la parte general del Informe, existen importantes excepciones al objetivo de deuda<sup>3</sup> que, además, se han visto ampliadas para 2018. Por tanto, la amplitud en la definición del objetivo de deuda, permite prever el cumplimiento en la comunidad de su objetivo de deuda para 2018.

Por otra parte, la comunidad incluye en su proyecto de presupuestos para 2018 información para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda. En el proyecto de presupuestos para 2018, la comunidad señala que el volumen máximo de endeudamiento deberá estar dentro de los límites de endeudamiento que garantice el cumplimiento del objetivo de deuda. Así mismo, incluye en la cuenta financiera información de detalle que permite verificar que la naturaleza del incremento neto de deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) que prevé la comunidad para el ejercicio 2018 es consistente con el tipo de incrementos de deuda permitidos por el sistema de fijación del objetivo de deuda para ese año.

No obstante, la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda no guarda relación con la situación real de la deuda de esta comunidad. La previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2018 no refleja la situación real de la deuda de esta comunidad, tanto respecto al tiempo estimado para alcanzar el límite legal del 13% del PIB como a los riesgos apreciados para la sostenibilidad de su deuda, tal y como se analiza en el apartado siguiente del presente Informe.

---

<sup>3</sup> La cuantía de estas excepciones en el periodo 2012-2016 representaron en Andalucía el 46% del incremento de deuda de la comunidad en ese periodo.

## 2.2. Sostenibilidad

**Existen riesgos ligeramente altos para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del objetivo de deuda en el medio plazo, que no se proyecta antes de 2031.** La deuda presenta una dinámica ligeramente favorable en el escenario neutral, aunque el nivel actual supere el 20% del PIB. Perturbaciones fiscales generarían trayectorias insostenibles mientras que las de carácter macro-financiero implicarían un considerable retardo en la consecución del objetivo de deuda. Las necesidades de liquidez están relativamente contenidas en el supuesto de mantenimiento de los mecanismos extraordinarios de financiación. Sin embargo, el riesgo de refinanciación sería significativo si estos desaparecen. La calificación crediticia es inversión de grado medio bajo, como la mayoría de las comunidades autónomas.

# 3

## RECOMENDACIONES

Dada la tendencia apreciada en la evolución del gasto de la comunidad y las previsiones de crecimiento de la misma, se aprecian dificultades para el cumplimiento de la regla de gasto en 2018, por lo que **se recomienda a la Comunidad Autónoma de Andalucía que:**

- 1. De cara a la tramitación de los Presupuestos para 2018, revise las actuaciones en materia de gasto, de manera que pueda garantizarse una evolución del mismo compatible con el cumplimiento de la regla de gasto y, en todo caso, vigile su ejecución y adopte las medidas que requiera su cumplimiento.**



# 4

## ORIENTACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS

La no aprobación a la fecha de los PGE determina que puede haber variaciones a la baja sobre los recursos del Sistema de Financiación Autonómica comunicados en julio y los que finalmente percibirán las comunidades autónomas en 2018, especialmente una vez que el plan presupuestario presentado plantea un escenario de crecimiento inferior al que determinó la comunicación de julio. Estos importes comunicados se han considerado para elaborar las previsiones presupuestarias autonómicas, por lo que, dada la incertidumbre existente al respecto y el peso de estos ingresos en el presupuesto de la comunidad, sería deseable que en la ejecución del mismo se tuviera en cuenta especialmente el principio de prudencia.

En consecuencia, **la AIREF plantea a la Comunidad Autónoma de Andalucía que:**

- 1. Lleve a cabo una ejecución prudente del presupuesto, considerando la posible rebaja de los ingresos que puede derivarse de la actualización de los recursos del SFA al escenario real de crecimiento que se incorpore en los PGE.**

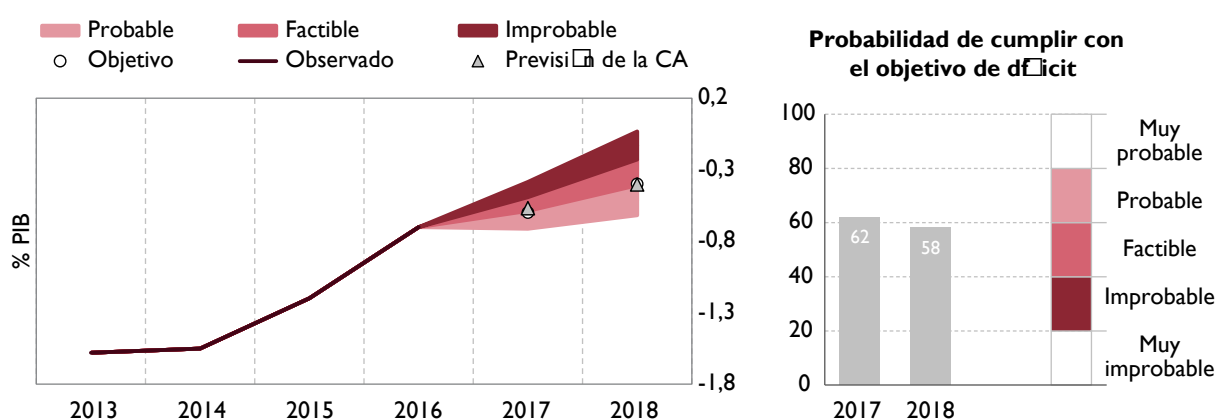
Por otro lado, como en ejercicios anteriores, las previsiones presupuestarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía recogen una estimación de ingresos y gastos por encima de la que parece responder a su evolución, que da lugar a una ejecución inferior a la prevista inicialmente. Con la finalidad de que el documento presupuestario sea realmente un marco de referencia fiable y transparente para la ejecución presupuestaria y el control del cumplimiento de las reglas fiscales, **la AIREF plantea a la Comunidad Autónoma de Andalucía que:**

- 2. Incorpore en los Presupuestos para 2018, que se encuentran en tramitación, previsiones de ingresos y gastos más ajustadas a la que podría ser su ejecución, teniendo en cuenta la evolución mostrada por los mismos y la aportada.**



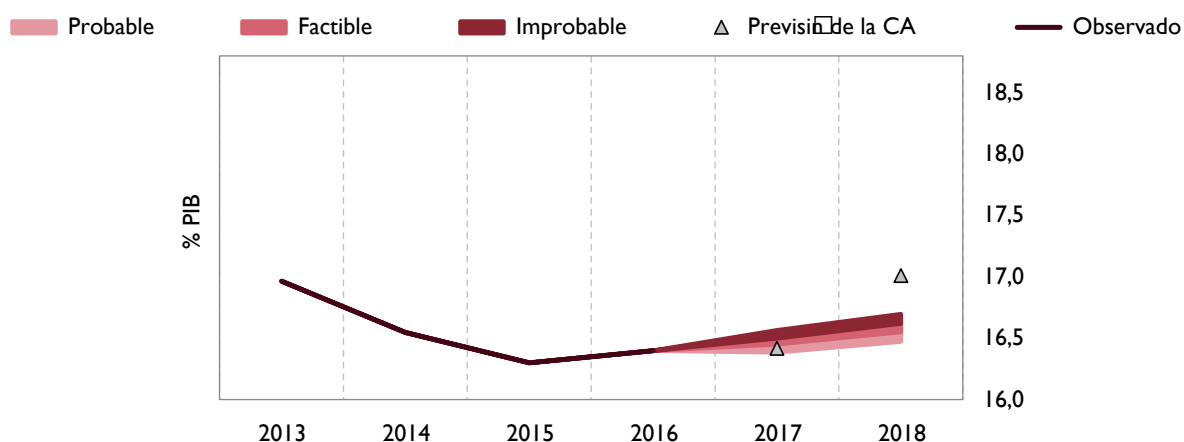
# ANEXO 1. ESTABILIDAD Y REGLA GASTO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

## A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



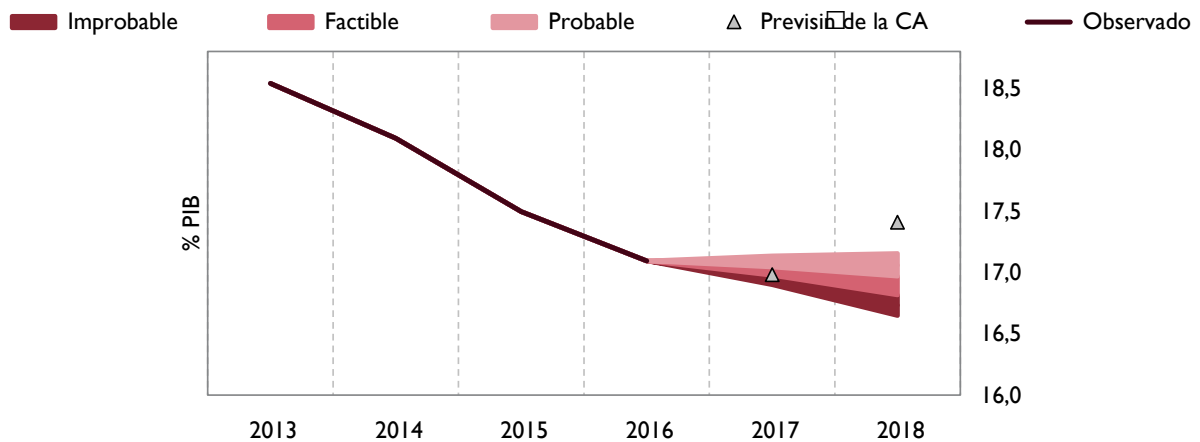
Se considera factible que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla el objetivo de estabilidad en 2018, bajo el supuesto de escenario central de la AIReF, aunque con una previsión de evolución de ingresos y gastos más moderada que la recogida por la comunidad autónoma. La probabilidad de cumplimiento empeoraría ante un crecimiento de la economía más limitado por la prolongación en el tiempo de la situación de Cataluña y en escenarios alternativos de actualización de los recursos del SFA.

## B. Recursos (% PIB)



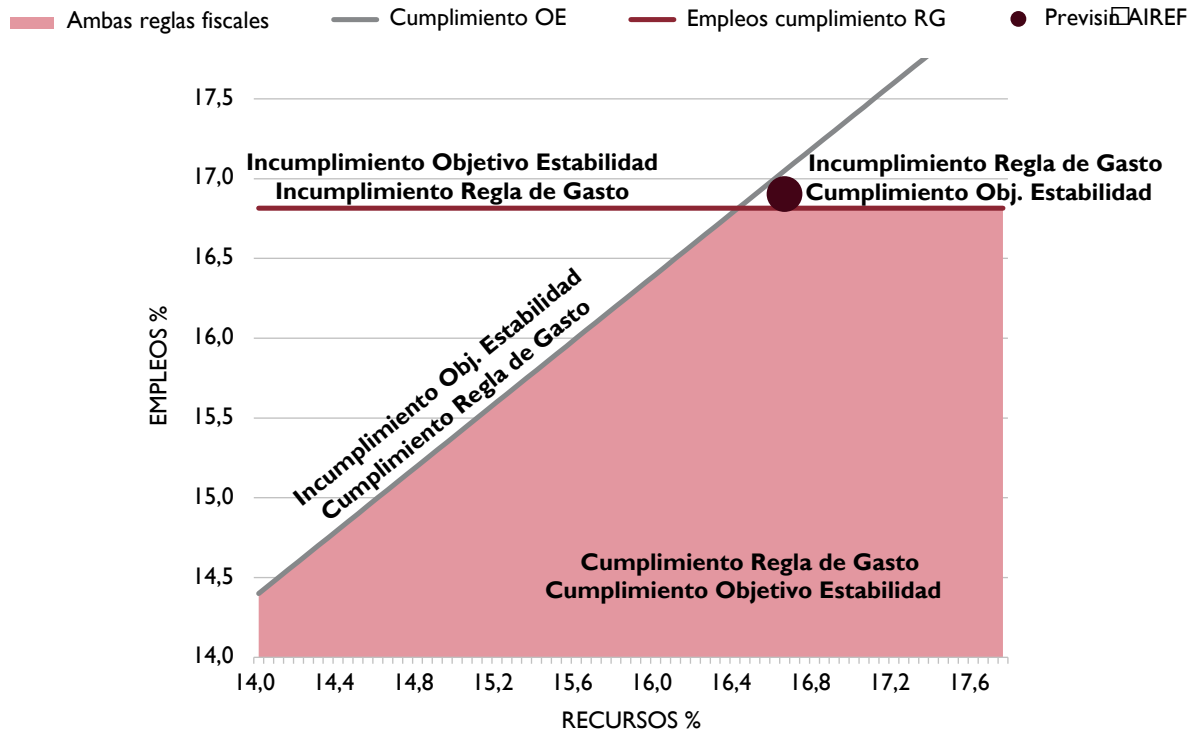
La Comunidad Autónoma de Andalucía recoge los recursos del SFA comunicados en julio y una previsión del resto de ingresos superior a la estimada por la AIReF, que con la información disponible considera aumentos más moderados de los ingresos procedentes de fondos de la UE.

### C. Empleos (%PIB)



El escenario autonómico de empleos de la Comunidad Autónoma de Andalucía contempla un crecimiento acusado de los gastos, especialmente en el caso de los gastos de capital, cuya tasa de crecimiento, superior a la considerada por la AIReF con la información disponible, determina la principal discrepancia entre las estimaciones autonómicas y las de la AIReF.

### D. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto 2018 (%PIB)

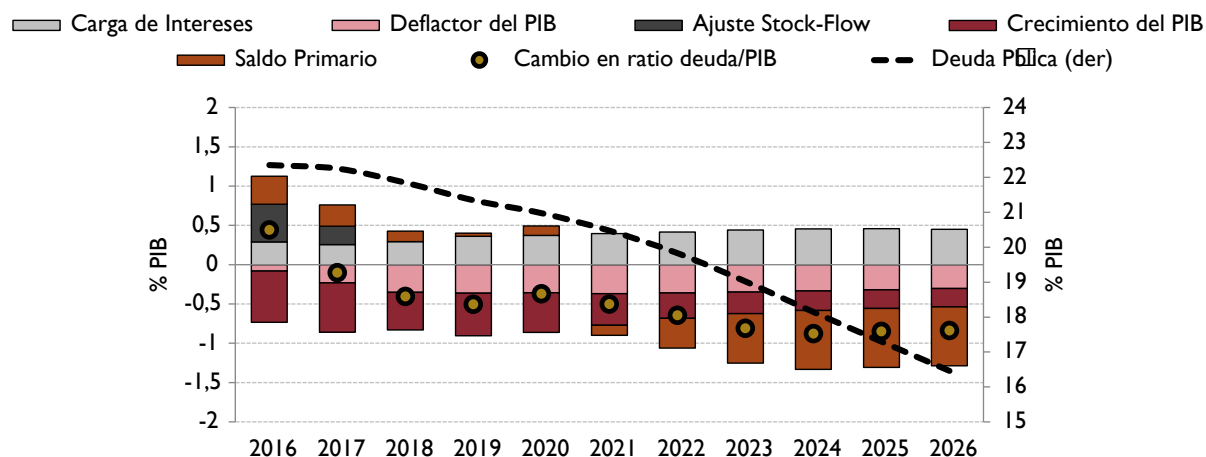


La AIReF considera que el nivel de recursos y empleos que previsiblemente puede alcanzar la Comunidad Autónoma de Andalucía en 2018 permitiría el cumplimiento del objetivo de estabilidad bajo el supuesto de que los recursos del SFA que finalmente se perciban sean los comunicados en julio. Sin embargo, la evolución esperada del gasto, unido al efecto de las medidas previstas de rebaja fiscal, podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto.



## ANEXO 2. SOSTENIBILIDAD. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

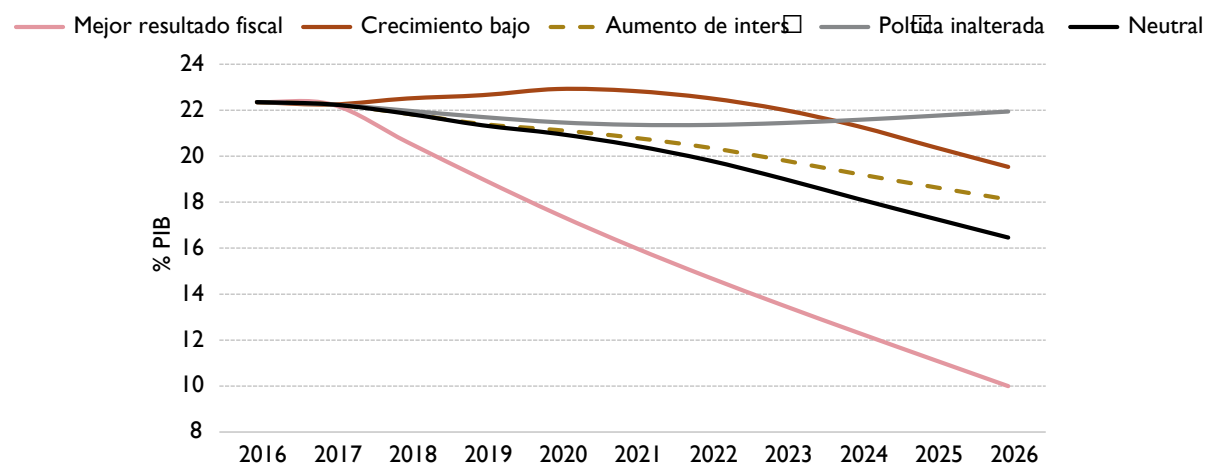
### A. Aportaciones a la evolución de la deuda (% PIB)



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

- Cumplimiento del límite del 13% en 2031.
- Trayectoria decreciente, levemente favorable en el escenario neutral.
- Reducción de deuda inicialmente explicada por la evolución del PIB y de su defactor y, a partir de 2023, en mayor medida por acumulación de saldos primarios positivos.

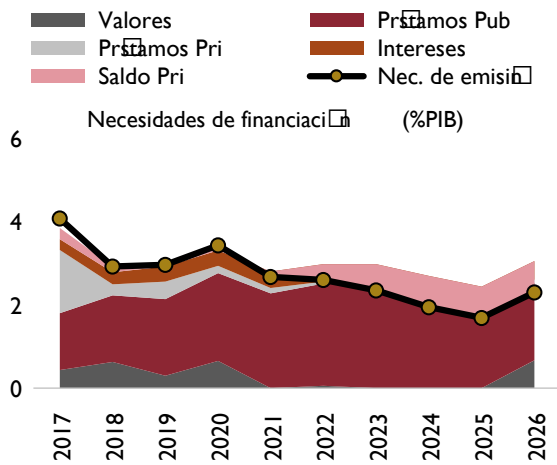
### B. Análisis de sensibilidad



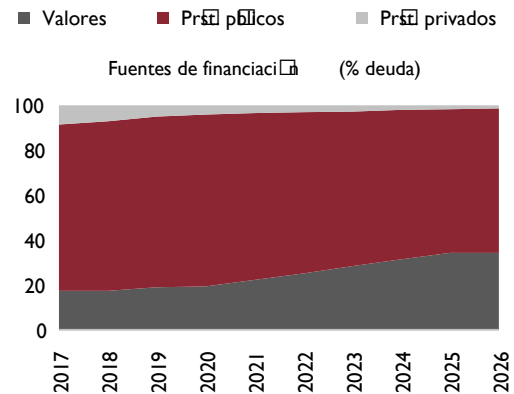
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de la AIReF.

- El mantenimiento del último saldo primario se traduciría en una senda de la deuda creciente a partir de 2022.
- 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 2023.
- Un menor crecimiento económico o un incremento de la tasa de interés no alcanzan 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



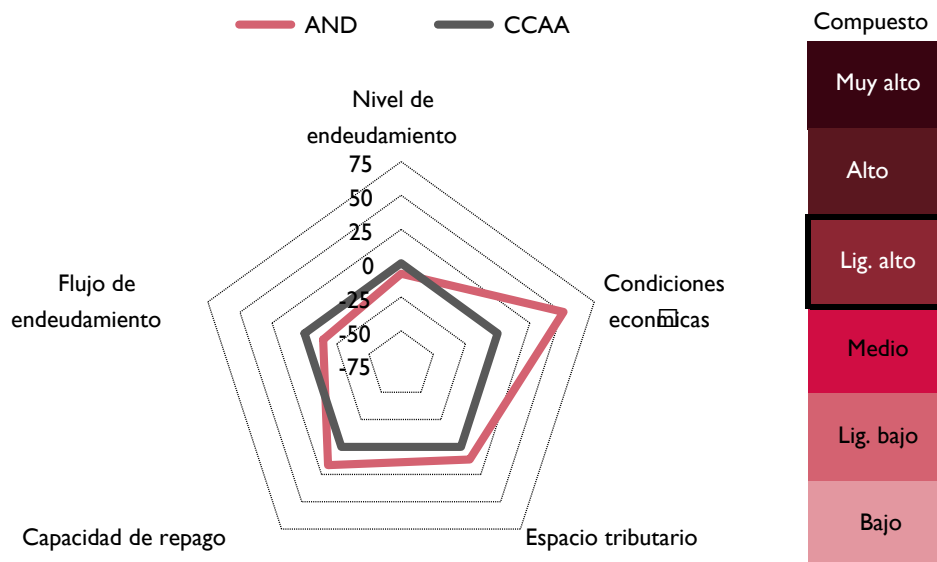
### D. Estructura de la deuda



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

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

### E. Riesgos de sostenibilidad



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

- El indicador compuesto señala riesgos ligeramente altos para la sostenibilidad financiera. En particular, se evidencia un desempeño negativo en las condiciones económicas, la capacidad de repago y el espacio tributario, estando los demás relativamente en línea con el agregado. Para más información ver Anexo I.

**F. Principales supuestos en la previsión de deuda**

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2016	3,07	0,37	–	–0,36	0,48
2017	2,91	1,06	2,09	–0,27	0,23
2018	2,22	1,63	2,03	–0,14	–
2019	2,56	1,71	1,98	–0,04	–
2020	2,45	1,72	2,34	–0,12	–
2021	1,97	1,80	2,74	0,13	–
2022	1,62	1,80	3,22	0,38	–
2023	1,41	1,80	3,41	0,63	–
2024	1,33	1,80	3,54	0,75	–
2025	1,33	1,80	3,64	0,75	–
2026	1,37	1,80	3,72	0,75	–
2027-2047	1,50	1,80	4,28	0,40	–

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de la AIRcF.



José Abascal, 2, 2.ª planta  
28003 Madrid  
Tel. +34 910 100 599  
Email: [info@airef.es](mailto:info@airef.es)  
Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)