INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

INFORME 53/2018

AIReF
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, 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

ÍNDICE

1 Objeto y alcance del informe 5
2 Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto 8
3 Objetivo de deuda 10
4 Recomendaciones 11
4.1. Recomendaciones reiteradas 11
Anexo I: Gráficos para el análisis 12

1 OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre la adecuación al objetivo de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de 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 para el año siguiente.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2019[1], que, en el ámbito autonómico, se completa con los informes individuales sobre las líneas fundamentales y/o proyectos de presupuestos de cada comunidad. Sobre la información disponible sobre el Plan Presupuestario para 2019 presentado en el mes de octubre y la adicional facilitada por las distintas administraciones en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2019, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector en su conjunto. El presente informe, junto con los demás que se emitan, viene a completar el anterior descendiendo al análisis individual de las líneas presupuestarias de cada comunidad autónoma, actualizadas, en su caso, con los proyectos autonómicos de presupuestos para 2019 ya publicados o, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el Plan Económico Financiero 2018-2019 informado por la AIReF.

La Comunidad Autónoma de Andalucía no ha aprobado a la fecha proyecto de presupuestos para 2019, pero ha presentado un plan económico financiero (PEF), informado por la AIReF, cuyo escenario para 2019 constituye a la fecha el marco presupuestario de referencia para este ejercicio. AIReF se remite a las conclusiones recientemente emitidas sobre 2019 en el informe

[1] Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2019

sobre el PEF de la Comunidad [2]. Dado que las previsiones contendidas en el plan económico financiero constituyen la propuesta presupuestaria actual de la comunidad para 2019, la valoración de la AIReF sobre dicho escenario constituye el pronunciamiento de este informe.

Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2019 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración, si bien contempla el impacto de escenarios alternativos. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIReF debe definir su escenario central y efectuar la valoración de 2019 sobre una serie de supuestos:

- Se realiza la valoración respecto al objetivo de estabilidad para las CC.AA. del -0,1% del PIB aprobado en julio de 2017 y vigente hasta la fecha, bajo el que se están elaborando los proyectos autonómicos.
- Se espera que al final del ejercicio las CC.AA. percibirán unos recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) similares a los comunicados en julio, a los que se añadirían los derivados de la neutralización del efecto que el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA, adoptado en 2017, tiene sobre la liquidación de estos recursos. En el Informe general sobre los PEF 2108-2019 de las CC.AA.[3] publicado en junio se recogió el detalle de este efecto.
- Se considera que se aplicarán las medidas adoptadas en el acuerdo de sindicatos del pasado marzo sobre incrementos retributivos y estarán vigentes los convenios bilaterales acordados entre las comunidades y el Estado que afectan a 2019.

Aunque estos son los supuestos considerados más probables, debe considerarse también la posibilidad de que se apruebe la modificación que se está tramitando en estos momentos de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) por la que se modifica el sistema de aprobación de los objetivos. De cumplirse esta circunstancia, podría salir adelante la propuesta de objetivos aprobada por el Gobierno en el Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, que amplía en dos décimas el déficit que deben cumplir las CC.AA., pasando su objetivo de estabilidad del -0,1% al -0,3% del PIB.

Adicionalmente, dado el peso de los recursos del SFA de las comunidades de régimen común y la incidencia que la prórroga de los PGE y otras medidas previstas tienen en estos recursos, el análisis se completa considerando escenarios alternativos en relación con los mismos, que, de materializarse,

[2] Informe sobre el plan económico-financiero 2018-2019 de la Comunidad Autónoma de Andalucía

[3] Informe general sobre los PEF 2018-2019 de las CC.AA.

disminuirían la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019. Así, se tiene en cuenta el impacto que tendría en dicha probabilidad:

- La prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA.
- La no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA.

Estos escenarios alternativos, en la medida en que afectan esencialmente a los ingresos autonómicos, tienen impacto en relación con el objetivo de estabilidad y su probabilidad de cumplimiento, pero, en principio, tienen efecto neutro en el gasto computable a efectos de la regla de gasto.

2 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

El plan económico financiero de la Comunidad Autónoma de Andalucía prevé alcanzar un saldo del -0,1% del PIB, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,7%, igual a la tasa de referencia fijada. La comunidad estima alcanzar un déficit en 2019 del 0,1% del PIB con crecimientos significativos de los ingresos y gastos, por encima de los estimados por la AIReF, y un comportamiento muy favorable de los empleos no financieros y de los gastos cofinanciados por fondos de la UE que permitirían el cumplimiento de la regla de gasto, tal y como se describe en el informe publicado el pasado 3 de diciembre[4].

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *factible* que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla el objetivo de estabilidad para 2019, si bien se aprecia *riesgo alto* respecto al cumplimiento de la regla de gasto. Bajo el escenario central de la AIReF, las previsiones de ingresos a percibir por la comunidad en 2019 y la dinámica apreciada del gasto, a la que se añade el impacto estimado de las medidas de personal acordadas para 2019 con carácter general y en el ámbito autonómico, y el posible efecto al cierre de sentencias esperadas (aumento de la financiación al concesionario de Metro de Sevilla y posible reclasificación de la asociación público-privada en el ámbito de la administración), determinan que, aun apreciándose factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB fijado, se observe de nuevo un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto, al estimarse un crecimiento del gasto computable superior al 2,7% aprobado.

Bajo escenarios alternativos distintos respecto al objetivo de estabilidad y a los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirá la comunidad en 2019, la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad oscila entre *factible* e *improbable*. Frente a la previsión derivada del escenario central, bajo el objetivo actual del -0,1% del PIB, la no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA, supondría

[4] Informe sobre el plan económico-financiero 2018-2019 de la Comunidad Autónoma de Andalucía

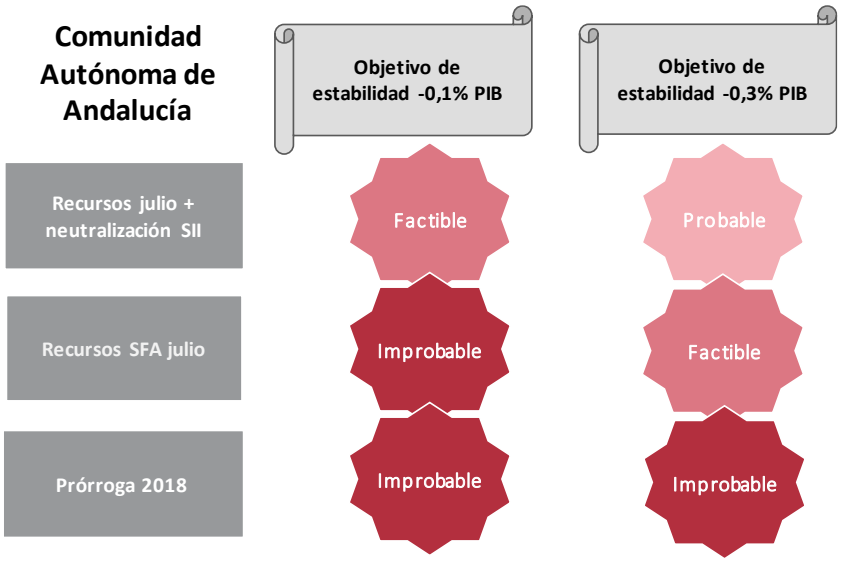
para la comunidad un crecimiento de los recursos en su conjunto del 4% que, frente al aumento previsto en los gastos, disminuiría la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019, apreciándose *improbable* dicho cumplimiento. Del mismo modo, un escenario de prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA tendría una incidencia relevante a la baja en la probabilidad de cumplimiento, por lo que nos encontraríamos en una situación de improbabilidad, más acusada, respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Si se modificara el objetivo de estabilidad aprobándose para todas las CC.AA. el -0,3% del PIB, mejoraría la probabilidad de cumplimiento de dicho objetivo, que podría alcanzarse con unos recursos del Estado similares a los comunicados en julio.

El contexto actual, en el que aún no se ha aprobado un proyecto de PGE para 2019, ni se han adoptado las medidas comunicadas por el MINHAC para la neutralización del efecto del SII del IVA en la liquidación de 2017, hace necesario que se lleve a cabo una ejecución prudente del presupuesto que se apruebe, en tanto no desaparezcan las incertidumbres mencionadas, especialmente dado el riesgo apreciado de incumplimiento de la regla de gasto. De resultar finalmente un escenario de ingresos menos favorable que el previsto por la comunidad, la AIReF formulará en un futuro informe la correspondiente recomendación, dirigida a la adopción de actuaciones concretas para adaptar la ejecución al contexto de recursos resultante.

La figura siguiente resume las valoraciones de la AIReF respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad por la comunidad en el escenario central y los alternativos.

CUADRO 1. PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD DE 2019 BAJO ESCENARIOS ALTERNATIVOS. CA DE ANDALUCÍA



3 OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad de Autónoma de Andalucía cumpla el objetivo de deuda en 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos y no se materialicen posibles pasivos contingentes. El nivel de deuda previsto por la comunidad al cierre de 2019 se corresponde con aumentos netos de endeudamiento que están contemplados por el actual sistema de fijación de objetivos de deuda (endeudamiento para financiar el déficit permitido por el objetivo y el importe anual de las liquidaciones negativas aplazadas) y, por tanto, a priori permitirían cumplir el objetivo que sirve para medir su cumplimiento. Como ya ha señalado la AIReF en Informes anteriores[5], la amplia definición de los objetivos de deuda por el flexible y poco restrictivo sistema de fijación de objetivos hace que, en general, resulte previsible el cumplimiento de esta regla fiscal y, por tanto, también en 2019 en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos del trienio 2019-2021. No obstante, en el supuesto de que se produjera en 2019 la reclasificación de la Asociación Público-Privada (APP) que gestiona el metro de Sevilla para incorporarla al ámbito SEC 2010 de la Comunidad Autónoma, el incremento de deuda resultante de esta operación llevaría aparejado el riesgo de incumplir el objetivo de deuda.

[5] Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AAPP 2018

4 RECOMENDACIONES

4.1. Recomendaciones reiteradas

Dado el riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto que se aprecia en 2019, la AIReF señaló en el informe del PEF que los instrumentos aplicados hasta la fecha por la comunidad como mecanismos de control que garantizan el cumplimiento de la regla son útiles, pero no suficientes para hacer frente a desviaciones y que deben plasmarse, para 2019, en medidas o instrumentos estables complementarios a los existentes.

Por ello, la AIReF reiteró a la comunidad la recomendación de que *para 2019 diseñara mecanismos de corrección inmediata del gasto, complementarios a los existentes, para aplicar ante desviaciones en las previsiones de evolución de gastos cofinanciados o ante crecimientos de gastos superiores a los previstos que pongan en riesgo el cumplimiento de la regla de gasto*.

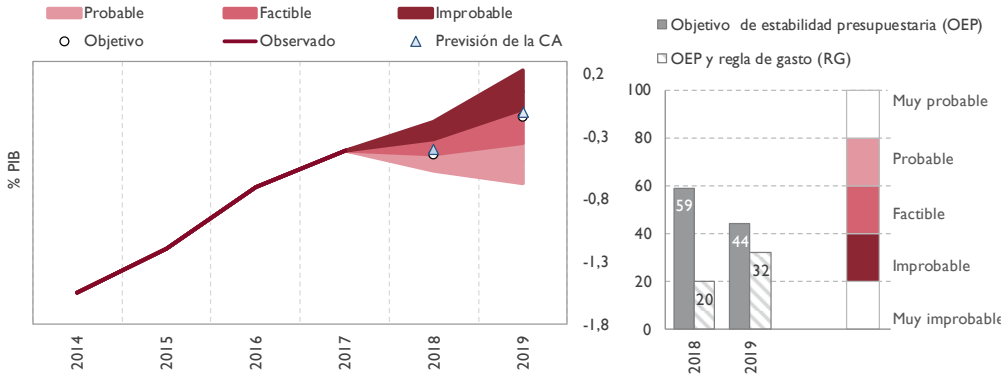
Dicha recomendación sigue vigente, si bien no se reitera en tanto la comunidad no manifieste su postura respecto a la misma en el Plan económico-financiero que se presente al Consejo de Política Fiscal y Financiera para su aprobación.

El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

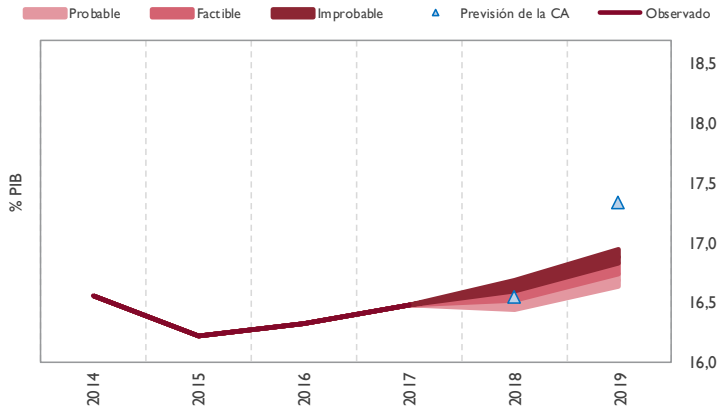
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



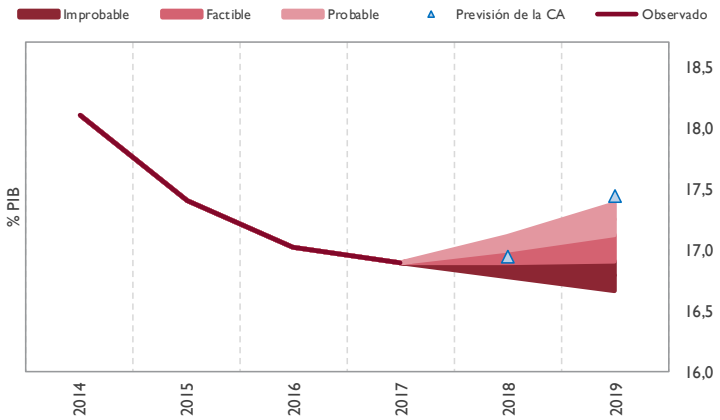
La AIReF considera *factible* que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla en 2019 el objetivo de estabilidad fijado, pero aprecia *riesgos altos* de incumplimiento de la regla de gasto, por lo que estima improbable alcanzar un saldo que permita el cumplimiento simultáneo de ambas reglas.

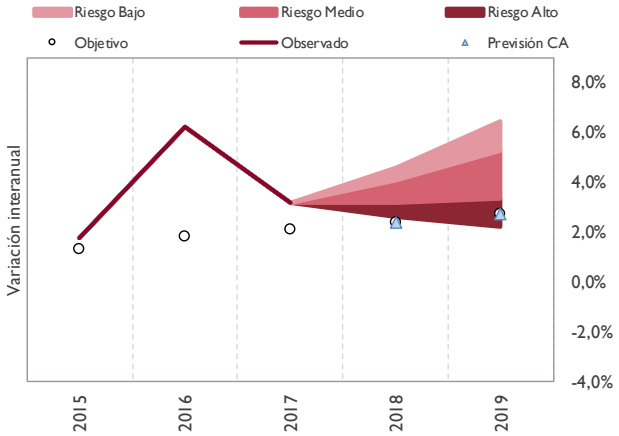
B. Recursos (% PIB)



Para 2019 las previsiones de ingresos de fondos de la UE y de enajenación de inversiones contenidas en el escenario de la comunidad, muy superiores a las de años anteriores, sitúan las estimaciones autonómicas muy por encima de las previsiones de la AIReF.

C. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)





Los empleos de capital registrados en el escenario del PEF para 2019, de forma paralela a lo recogido en los ingresos, son muy superiores a las estimaciones de la AIReF. A pesar del importante incremento previsto en los gastos, la comunidad prevé que el efecto de los gastos cofinanciados con fondos de la UE permita el cumplimiento de la regla de gasto. Las estimaciones de la AIReF contemplan una ejecución inferior de gastos de capital que, no obstante, supondría un crecimiento del conjunto de los gastos cercano al 4%. Esta circunstancia, unida a la consideración de un menor importe estimado de gastos cofinanciados, determina que también para 2019 se aprecie un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto.