INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

INFORME 54/2018

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 y regla de gasto 8
3 Objetivo de deuda 12
Anexo I: Gráficos para el análisis 13

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.

Publicado el proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, la AIReF analiza sus previsiones presupuestarias y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio. El 27 de noviembre de 2018 se aprobó por el Consejo de Gobierno el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 de la Comunidad de Autónoma del Principado de Asturias. La AIReF analiza en el presente informe las previsiones

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

y medidas contenidas en el proyecto señalado y la posibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 a partir de las mismas.

Para efectuar el análisis, la AIReF define 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.[2] 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, disminuirían la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019. Así, se tiene en cuenta el impacto que tendría en dicha probabilidad:

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

- 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 Y REGLA DE GASTO

El proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias prevé alcanzar un saldo del -0,1% del PIB con una variación del gasto computable del 2,7%, lo que permitiría el cumplimento tanto del objetivo de estabilidad como de la regla de gasto. Según se recoge en el proyecto de presupuestos para 2019, la comunidad prevé alcanzar en 2019 un déficit del 0,1% del PIB. Respecto a la regla de gasto, la información adicional facilitada recoge una tasa de crecimiento del gasto computable del 2,7%, igual a la tasa de referencia aprobada.

De acuerdo con la información facilitada en las líneas fundamentales, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2018 con un déficit del 0,3% del PIB. Este punto de partida exigiría un ajuste cercano a dos décimas para cumplir las previsiones autonómicas del proyecto para 2019. El ajuste se alcanzaría, de acuerdo con las previsiones autonómicas, con un crecimiento de los ingresos próximo al 6% sobre el nivel esperado al cierre de 2018, con lo que su peso en PIB incrementaría algo más de 3 décimas; y un aumento de los gastos cercano al 5% que llevaría a crecimiento cercano a dos décimas de su peso en PIB. Las previsiones de ingresos de la comunidad recogen los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) comunicados en julio (que recogen el incremento derivado de la regulación estatal del Impuesto sobre Hidrocarburos) así como la estimación del importe derivado de la posible neutralización del impacto negativo del SII del IVA en la liquidación de 2017 de los recursos del SFA. El escenario de ingresos también tiene en cuenta el incremento de ingresos motivado por la medida prevista en el proyecto de ley de subida del tipo impositivo del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados aplicable a los préstamos hipotecarios. En cuanto a los gastos, registra como única medida el ahorro esperado en los gastos farmacéuticos por la compra centralizada de medicamentos.

A partir de la evolución de los empleos, el proyecto autonómico recoge una estimación del gasto computable para 2019 que supondría un crecimiento del 2,7 % sobre el cierre previsto de 2018.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *factible* que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias alcance el -0,1% del PIB para 2019, apreciándose un *riesgo moderado* respecto al cumplimiento de la regla de gasto. El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la Comunidad Autónoma de Asturias, similar al estimado por la comunidad, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 precise un ajuste de tan solo una décima. A partir de la información proporcionada en las líneas, actualizada con el proyecto de presupuestos para 2019, y bajo los supuestos del escenario central de la AIReF, se estima que la evolución de los recursos en 2019 será ligeramente inferior de la planteada en el proyecto de presupuestos autonómico, al estimar por menor importe los recursos que podría percibir la comunidad para neutralizar el efecto del SII del IVA. Ello llevaría a un crecimiento de los ingresos cercano al 5% sobre el nivel esperado por la AIReF al cierre de 2018, por lo que aumentarían una décima su peso en el PIB regional. En cuanto a los gastos, la AIReF considera que el crecimiento de los gastos de capital podría ser inferior al recogido por la comunidad, lo que llevaría a un aumento del 4% del conjunto de los gastos, que mantendrían su peso en PIB. Las estimaciones de evolución de los gastos corrientes, especialmente los de personal y los derivados de conciertos, están condicionadas por medidas adoptadas con carácter general, como el Acuerdo Gobierno Sindicatos de marzo, la supresión en el ámbito educativo de algunas de las medidas del Real Decreto-Ley 14/2012 o el mayor gasto en el ámbito educativo derivado de la renovación de personal jubilado sujeto a MUFACE por personal de nuevo ingreso sujeto al régimen general de la Seguridad Social. Estas circunstancias determinan que, aun sin medidas específicas de incremento del gasto por parte de la comunidad, se espere un mayor crecimiento del gasto corriente que el de años anteriores. En cualquier caso, el incremento estimado en los ingresos y gastos determina que se aprecie *factible* llevar a cabo el ajuste necesario para alcanzar el -0,1% del PIB.

Por otro lado, la AIREF considera que el crecimiento del gasto computable podría ser superior al recogido en el proyecto autonómico, debido a que, a pesar de mantener una previsión de gastos de capital inferior a la de la comunidad, también estima unas exclusiones sobre los empleos inferiores a las previstos en el proyecto en el caso de los fondos de la Unión Europea. Se estima que la variación del gasto computable puede estar muy ajustada a la tasa del 2,7% fijada, sin márgenes de desviación, por lo que se aprecia un *riesgo moderado* respecto al cumplimiento de la regla. Por ello, se considera que el cumplimiento simultáneo de la regla de gasto, bajo las previsiones de ingresos actuales, podría exigir alcanzar un saldo más estricto que el previsto por la comunidad, cuya consecución se considera *factible*.

Bajo escenarios alternativos distintos respecto al objetivo de estabilidad y a los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirá la

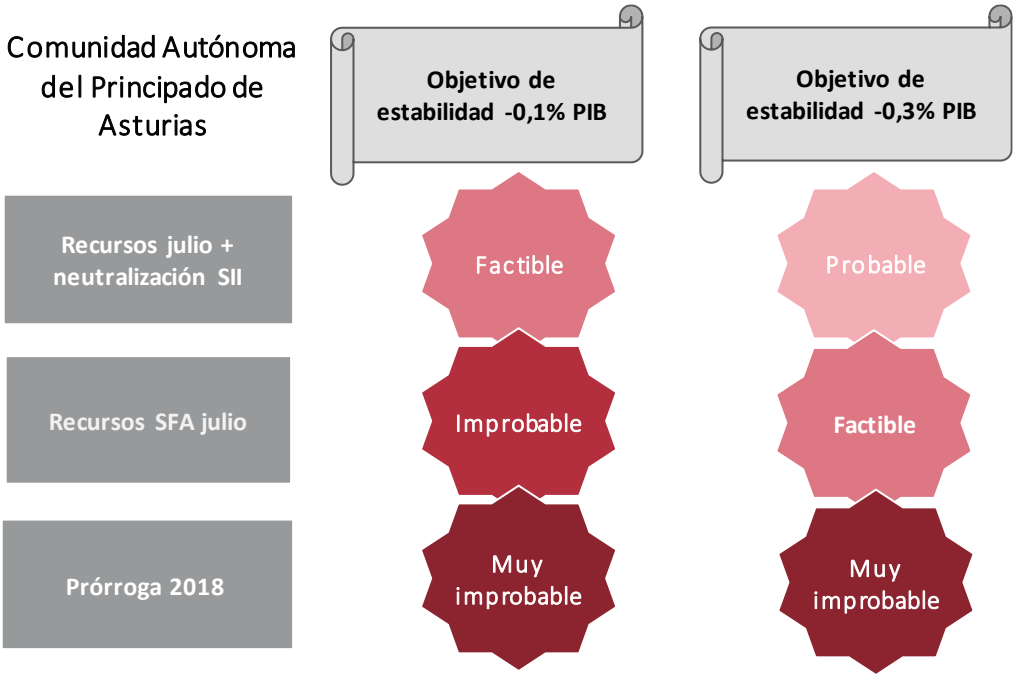
comunidad en 2019, el cumplimiento del objetivo de estabilidad oscilaría entre *probable* y muy *improbable*. Frente a la previsión derivada del escenario central, bajo el objetivo actual del -0,1% del PIB, la no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA, supondría para la comunidad menores recursos por un 0,2% del PIB, lo que, confrontado al aumento esperado en los gastos, haría improbable el cumplimiento del objetivo. Adicionalmente, 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 acusada en el saldo, ya que los recursos disminuirían un 4% sobre el nivel de 2018, lo que, bajo las previsiones de evolución del gasto, haría *muy improbable* el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB.

Si se modificara el objetivo de estabilidad aprobándose para todas las CC.AA. el -0,3% del PIB, la probabilidad mejoraría en todos los escenarios considerados sobre los recursos que percibirán las CC.AA., pasando de cumplimiento probable en el caso de que se cumpliera el escenario central de la AIReF, factible si fueran los recursos comunicados en julio y muy improbable en el caso de mantenimiento de la prórroga.

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. De resultar finalmente un escenario de ingresos menos favorable que el previsto por la comunidad, la AIReF en un futuro informe formulará 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 ASTURIAS



3 OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. De acuerdo con la información suministrada por la comunidad, esta prevé un aumento neto de endeudamiento que está contemplado por el actual sistema de fijación de objetivos de deuda de las CC.AA. (endeudamiento para financiar el déficit permitido por el objetivo y el importe anual de las liquidaciones negativas aplazadas) lo que, a priori, permitiría cumplir el objetivo de deuda recalculado al cierre a efectos de verificar su cumplimiento. Como ya ha señalado la AIReF en Informes anteriores[3], 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 de deuda para el trienio 2019-2021.

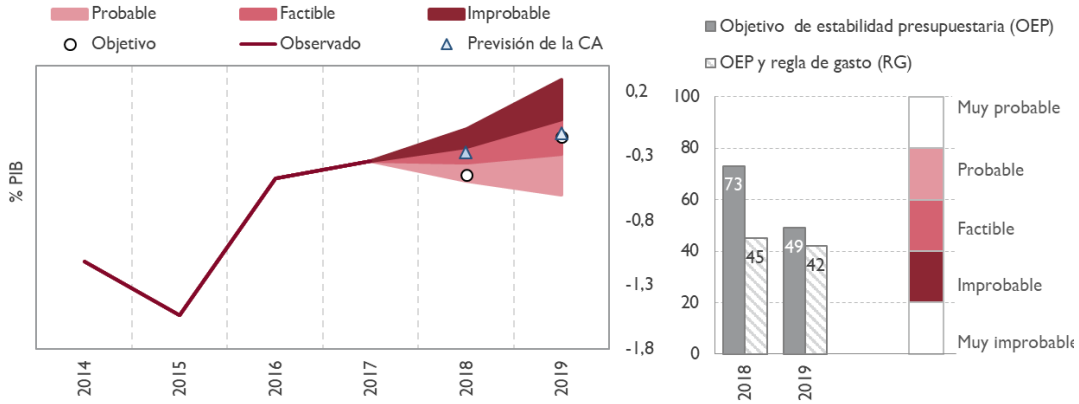
El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

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

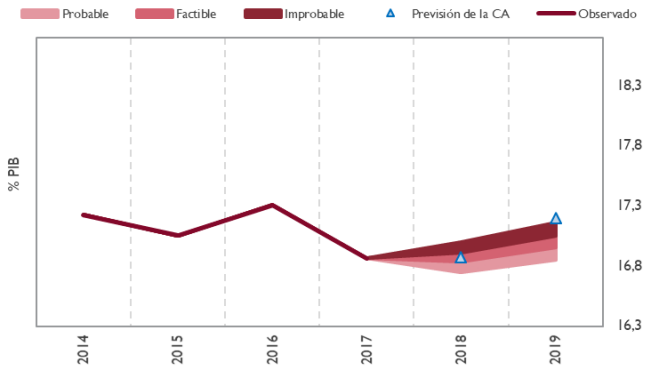
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



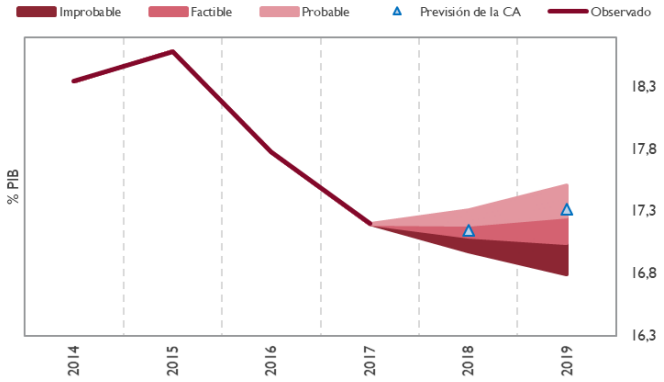
La AIReF considera *factible* que la Comunidad Autónoma de Asturias alcance en 2019 el déficit del 0,1% del PIB recogido en el proyecto de presupuestos de la comunidad. La evolución del saldo prevista por la AIReF es coincidente con la consignada por la comunidad en sus presupuestos, por lo que se considera factible alcanzar un saldo más estricto que permita el cumplimiento simultáneo de la regla de gasto.

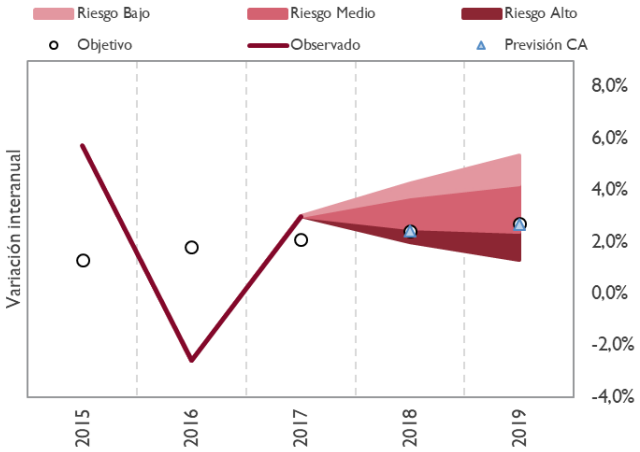
B. Recursos (% PIB)



El proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias registra previsiones de ingresos ligeramente superiores al escenario central de la AIReF, fundamentalmente en lo relativo a la neutralización del efecto del SII del IVA.

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





La AIReF estima que en 2019 se alcanzará un nivel de empleos ligeramente inferior al previsto por la comunidad en su proyecto. Las diferencias se deben a la estimación de la evolución de los gastos de capital. Dado que los mismos derivan de los certificados a la Unión Europea que se deducen de los gastos computables, la evolución de los gastos computables a efectos de la regla de gasto es ligeramente superior a la estimada por la Comunidad.