

INFORME SOBRE EL PLAN
ECONÓMICO – FINANCIERO
2018-2019 DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

INFORME 46/2018





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 | 4 |
| 1.1. | Objeto del informe..... | 4 |
| 1.2. | Limitaciones al alcance..... | 5 |
| 2 | Situación y perspectivas a medio plazo | 7 |
| 2.1. | Situación de la comunidad | 7 |
| 2.2. | Perspectivas a medio plazo | 8 |
| 3 | análisis del cumplimiento de las reglas fiscales..... | 10 |
| 3.1. | Objetivo de estabilidad y regla de gasto de 2018 | 10 |
| 3.2. | Objetivo de estabilidad y regla de gasto 2019 | 12 |
| 3.3. | Objetivo de deuda 2018 y 2019..... | 15 |
| 4 | Recomendaciones | 16 |
| 4.1. | Recomendaciones nuevas y reiteradas..... | 16 |
| | Antecedentes..... | 16 |
| | Motivación de la reiteración y de las nuevas recomendaciones: apreciación de insuficiencia en los instrumentos e información actuales. | 17 |
| | Anexo I: Gráficos para el análisis..... | 19 |
| | Anexo II: Valoración de la AIREF del contenido del PEF..... | 21 |

1

OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

1.1. Objeto del informe

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene que presentar un plan económico - financiero (PEF) por incumplimiento de la regla de gasto en 2017, que debe ser informado por la AIReF antes de su aprobación por el órgano competente. De acuerdo con el Informe de 15 de octubre de 2018 sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2017¹ publicado por el Ministerio de Hacienda (MINHAC), la Comunidad Autónoma de Andalucía incumplió la regla de gasto en 2017, registrando una variación del gasto computable del 3,1%, por encima de la tasa de referencia del 2,1%. En consecuencia, en cumplimiento de los artículos 21 y 23 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), debe formular un plan económico – financiero (PEF) que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, que debe someterse a informe de la AIReF antes de su aprobación por los órganos competentes.

El presente informe viene a analizar el escenario planteado por la comunidad en su borrador de PEF, dirigido al cumplimiento de los objetivos fijados para 2018 y 2019. Entre otros factores, se analizan las medidas contenidas en el documento o en la documentación adicional remitida, su correlación con el

¹ [Informe sobre el grado cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto 2017 \(octubre 2018\)](#)

escenario de ingresos y gastos, y su suficiencia para cumplir con las reglas fiscales

1.2. Limitaciones al alcance

El análisis efectuado sobre el plan presentado por la comunidad autónoma se ha visto limitado y condicionado por circunstancias similares a las puestas de manifiesto en informes anteriores. Dichas circunstancias, ajenas tanto a la AIReF como al propia comunidad, hacen referencia, con carácter general, a la metodología de cálculo del gasto computable a efectos de la regla de gasto y al sistema de medición del objetivo de deuda por parte del MINHAC. Para el ejercicio 2019, se plantean incertidumbres adicionales fundamentalmente relativas a los importes a percibir del Estado por el sistema de financiación autonómica en un contexto probable de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y de anuncio de la neutralización del efecto del SII del IVA en la liquidación de 2017 a percibir por las CCAA. El detalle de las limitaciones al alcance puede encontrarse en el Informe general sobre los PEF 2108-2019 de las CC.AA² publicado en junio. Si bien algunas de estas limitaciones ya no están vigentes en el análisis de este PEF, ya que se ha comunicado desde el MINHAC una previsión de los recursos del sistema para 2019 y los objetivos son los aprobados en julio de 2017.

Para efectuar el análisis de 2019, la AIReF define un escenario central, si bien contempla el impacto de escenarios alternativos en relación con los principales recursos autonómicos. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CCAA, la AIReF ha definido su escenario central sobre una serie de supuestos:

- Se espera que al final del ejercicio las CCAA 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 SII del IVA adoptado en 2017 tiene sobre la liquidación de estos recursos.
- 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.

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

Aunque estos son los supuestos considerados más probables, 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:

- 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

2 SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS A MEDIO PLAZO

2.1. Situación de la comunidad

En los últimos cinco años cerrados, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria de 2014 y 2015 y la regla de gasto de 2015, 2016 y 2017, habiendo cumplido con el objetivo de deuda todos los años.

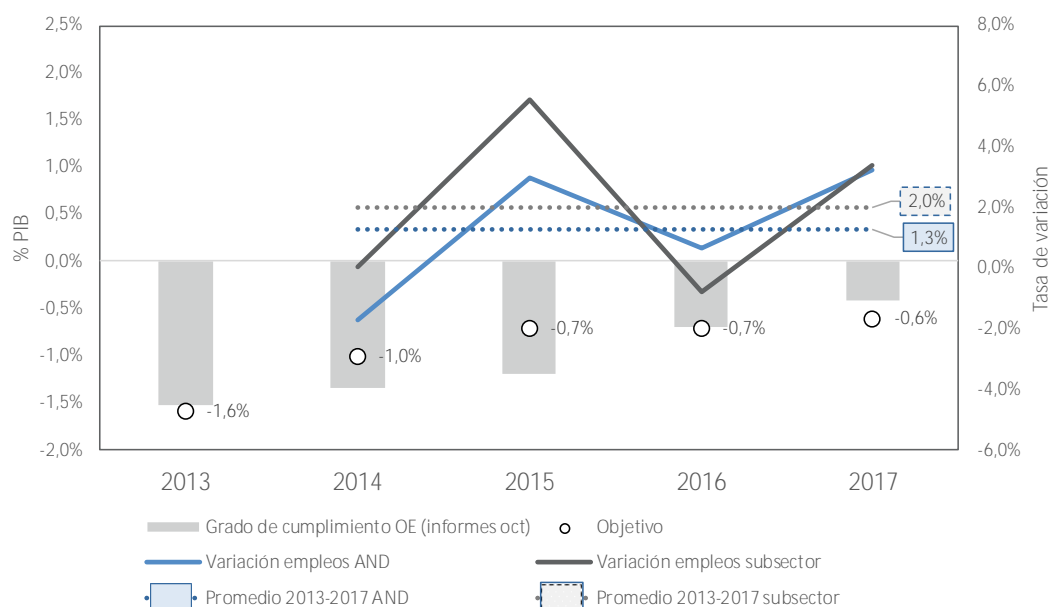
CUADRO 1. CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES 2013-2017. CA DE ANDALUCÍA

| Reglas fiscales | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|
| Objetivo de Estabilidad Presupuestaria | ✓ | X | X | ✓ | ✓ |
| Regla de Gasto | ✓ | ✓ | X | X | X |
| Objetivo de deuda | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Fuente: MINHAC

Desde 2013 ha llevado a cabo una corrección del déficit de más de un punto (1,2%), con un crecimiento de los empleos primarios (netos de pagos al Estado por el sistema) en todo el período del 5,2%, que implica un crecimiento promedio del 1,3%. De 2013 a 2017 el nivel de endeudamiento ha pasado del 17,2% al 22% del PIB.

GRÁFICO 1. DÉFICIT Y CRECIMIENTO DE LOS EMPLEOS PRIMARIOS 2013-2017. CA DE ANDALUCÍA



Fuente: MINHAC

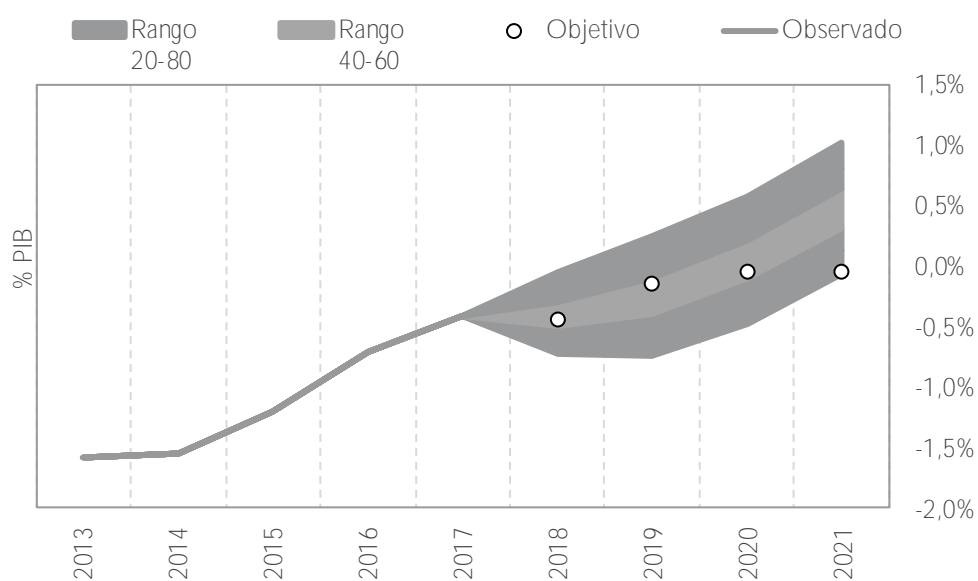
Nota: Los empleos de 2015 recogieron gastos extraordinarios que no tuvieron lugar en el año anterior (y menor impacto en el siguiente), como la devolución de la paga extra de 2012 y los derivados de los nuevos tratamientos para la Hepatitis C. Adicionalmente, los empleos del subsector recogen las reclasificaciones de asociaciones público-privadas y ejecuciones de avales de otras CC.AA. que supusieron unos 2.500 millones de euros. Estas circunstancias condicionan los porcentajes de variación de 2015 y 2016.

2.2. Perspectivas a medio plazo

Dadas las incertidumbres que plantea la información disponible para el segundo año que comprende el ámbito del PEF, en el análisis de la situación y perspectivas de la comunidad es fundamental tener en cuenta un horizonte a medio plazo en el que deben encuadrarse las medidas y escenarios presupuestarios dirigidos a la corrección de desviaciones y a la consecución de una senda compatible con el cumplimiento de las reglas fiscales.

La AIReF estima un horizonte a medio plazo sobre la evolución de la comunidad en términos de déficit, considerando la situación de la misma, la información disponible sobre los ejercicios 2018 y 2019 contenida en el PEF, los supuestos del escenario central para 2019, y manteniendo invariables en el periodo las circunstancias actuales sobre la articulación del sistema de financiación autonómica para los ejercicios. El gráfico 2 muestra las perspectivas a medio plazo de la AIReF sobre la evolución de la Comunidad Autónoma de Andalucía en términos de déficit.

GRÁFICO 2. PREVISIONES AIREF A MEDIO PLAZO. CA DE ANDALUCÍA



Fuente: MINHAC y estimaciones AIREF

Bajo dichos supuestos, se observa factible una senda de consolidación progresiva hasta 2021. El perfil señalado está fuertemente condicionado tanto por la volatilidad derivada de la mecánica de los recursos del sistema, principales ingresos autonómicos, como por la evolución de los principales gastos autonómicos, cuya rigidez hace difícil su adaptación anual a las variaciones de los ingresos.

3

ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

3.1. Objetivo de estabilidad y regla de gasto de 2018

La AIReF aprecia un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto en 2018 en la Comunidad Autónoma de Andalucía, considerando *factible* el cumplimiento del objetivo de estabilidad de este ejercicio. En el reciente informe emitido el 20 de julio de 2018 sobre el cierre esperado para 2018 en la Comunidad Autónoma de Andalucía³, la AIReF consideró que existía un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto de 2018 para la comunidad, estimando probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La AIReF ha revisado las previsiones para la comunidad en 2018, fundamentalmente corrigiendo al alza los empleos, debido a los últimos datos publicados del cierre de 2017, la información sobre sentencias esperadas en el ejercicio (centro comercial de Granada) y la ejecución presupuestaria a la fecha. Adicionalmente, se ha tenido en cuenta el impacto estimado del Acuerdo de 17 de julio de 2018, del Consejo de Gobierno de Andalucía, por el que se aprueba el Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018, de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, para la mejora de la calidad del empleo público y de las condiciones de trabajo del personal del sector público andaluz. Dicho acuerdo recoge determinadas medidas previstas para 2018, 2019, 2020 y 2021, que suponen incremento de retribuciones o permisos del personal de la Junta. Las circunstancias señaladas han empeorado las perspectivas de la AIReF sobre el crecimiento del gasto y el déficit esperado en la comunidad en 2018, por lo que, aunque se considera prudente la previsión autonómica de ingresos, se estima que los gastos pueden crecer ligeramente por encima de las estimaciones de la

³ [Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales en 2018. Comunidad Autónoma de Andalucía](#)

comunidad, especialmente en términos de contabilidad nacional. Así, si bien se considera factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,4% del PIB, se sigue observando que el gasto computable puede crecer por encima de la tasa de referencia del 2,4% fijada para este año. Se estima un crecimiento cercano al 4%, en los empleos no financieros, y, aunque pueda mitigarse en términos de gasto computable por la evolución de los gastos cofinanciados por fondos de la UE, las medidas de rebaja de impuestos adoptadas por la comunidad reducen el margen permitido de crecimiento de dicho gasto.

El cuadro 2 muestra las previsiones de la AIReF sobre 2018. Partiendo del cierre de 2017, la Comunidad Autónoma de Andalucía no requiere realizar ajuste alguno en 2018 para alcanzar el saldo del -0,4% que permitiría el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Sin embargo, se estima que el cumplimiento de la regla de gasto, bajo las estimaciones de ingresos actuales, exigiría realizar un ajuste de dos décimas. La AIReF entiende que, de cumplirse sus previsiones de evolución de ingresos y gastos, es improbable que se lleve a cabo dicho ajuste sin correcciones adicionales.

CUADRO 2. PREVISIONES 2018 AIREF SOBRE PEF (%PIB Y %VARIACIÓN). CA DE ANDALUCÍA

| Andalucía | Situación de partida AIReF | | | Previsión 2018 AIReF | | | |
|-------------|----------------------------|--|----------------|----------------------------------|--|---|-------------------------------|
| | Cierre 2017 | Saldo estimado AIReF compatible con OEP y RG para 2018 | Ajuste inicial | Var rec sistema (netos de pagos) | Var resto ingr (incorpora efecto no recurr y medidas PEF consideradas) | Var empleos netos (incorpora no recurrentes y medidas PEF consideradas) | Corrección estimada pendiente |
| % PIB | -0,4% | -0,2% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% |
| % variación | | | | 4% | 5% | 4% | |

El PEF de la comunidad prevé alcanzar en 2018 un déficit del -0,4% del PIB, con un crecimiento del gasto computable, condicionado por la evolución esperada en los gastos cofinanciados por fondos de la UE, ajustado a la tasa máxima del 2,4%. El escenario del borrador del PEF para 2018 elaborado revisa las cifras de las últimas previsiones de cierre y medidas remitidas por la comunidad e informadas por la AIReF en el informe de julio, corrigiendo a la baja en su conjunto tanto los ingresos como gastos y manteniendo la previsión de déficit. Se reducen las previsiones de ingresos a percibir de UE y de gasto en inversiones, mientras que aumentan las previsiones de recaudación por ITPAJD y tasas, así como el gasto corriente, incorporando el impacto de sentencias esperadas al cierre (165 millones de euros por el centro comercial de Granada), el efecto de las medidas de personal acordadas y una revisión adicional al alza que afecta especialmente a los gastos corrientes en bienes y servicios. El plan detalla las medidas de rebaja

fiscal adoptadas sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en Impuesto de Sucesiones y Donaciones; así como las medidas de personal derivadas de normas de ejercicios anteriores y del Acuerdo Marco de 13 de julio. Las modificaciones en el escenario acercan las previsiones autonómicas y las de la AIReF, aunque se siguen manteniendo pequeñas discrepancias en los importes a percibir de la UE y los gastos corrientes en términos de empleos no financieros que, sin impacto significativo en la previsión de déficit, sí determinan diferencias en las estimaciones de crecimiento del gasto computable. En definitiva, aunque el plan recoge en términos agregados cifras similares a las previsiones de la AIReF, la comunidad considera una evolución más favorable de los empleos en términos de contabilidad nacional, acompañada de un mejor comportamiento de los ingresos de la UE y, por tanto, de su impacto positivo en el cómputo del gasto computable, estimando alcanzar al cierre de 2018 un saldo de -0,4% del PIB que permitiría el cumplimiento simultáneo del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto (cuadro 3).

CUADRO 3. PREVISIONES 2018 PEF (%PIB Y %VARIACIÓN). CA DE ANDALUCÍA

| Andalucía | Situación de partida PEF | | | Previsión 2018 PEF | | | Medidas adicionales necesarias |
|-------------|--------------------------|--|----------------|----------------------------------|--|---|--------------------------------|
| | Cierre 2017 | Saldo compatible con OEP y RG previsto en el PEF para 2018 | Ajuste inicial | Var rec sistema (netos de pagos) | Var resto ingr (incorpora efecto no recurr y medidas PEF consideradas) | Var empleos netos (incorpora no recurrentes y medidas PEF consideradas) | |
| % PIB | -0,4% | -0,4% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| % variación | | | | 4% | 5% | 4% | |

3.2. Objetivo de estabilidad y regla de gasto 2019

Al observarse para 2019 una dinámica similar a la de 2018, la AIReF aprecia en la Comunidad Autónoma de Andalucía un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto en 2019, aunque bajo los supuestos del escenario central estima *factible* el cumplimiento del objetivo de estabilidad de este ejercicio. 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.

El cuadro 4 muestra las previsiones de la AIReF sobre 2019. Partiendo del cierre previsto para 2018, la Comunidad Autónoma de Andalucía necesitaría realizar en 2019 un ajuste aproximado de tres décimas de PIB para alcanzar el -0,1% del PIB regional y cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para este ejercicio. La AIReF estima que, bajo las estimaciones de ingresos del escenario central, el cumplimiento de la regla de gasto puede requerir realizar un ajuste adicional de una décima, y considera que la evolución prevista de ingresos y gastos no permitiría llevar a cabo el ajuste total necesario. Por ello, aun advirtiendo poca desviación respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria, considera improbable alcanzar el saldo que permita el cumplimiento simultáneo de la regla de gasto sin correcciones adicionales.

CUADRO 4. PREVISIONES 2019 AIREF SOBRE PEF (%PIB Y %VARIACIÓN) BAJO ESCENARIO CENTRAL. CA DE ANDALUCÍA

| Andalucía | Situación de partida AIReF | | | Previsión 2019 AIReF | | | |
|-------------|-----------------------------|--|----------------|----------------------------------|--|---|--------------------------------|
| | Previsión cierre AIReF 2018 | Saldo estimado AIReF compatible con OEP y RG para 2019 | Ajuste inicial | Var rec sistema (netos de pagos) | Var resto ingr (incorpora efecto no recurr y medidas PEF consideradas) | Var empleos netos (incorpora no recurrentes y medidas PEF consideradas) | Medidas adicionales necesarias |
| % PIB | -0,4% | 0,0% | 0,4% | 0,3% | 0,0% | 0,1% | 0,2% |
| % variación | | | | 6% | 3% | 4% | |

Bajo escenarios alternativos menos positivos sobre los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirá la comunidad en 2019, se aprecia *improbable* el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019, manteniéndose el *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto. Frente a la previsión derivada del escenario central, la no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA, supondría 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 muy acusada a la baja en la probabilidad de cumplimiento, por lo que de nuevo nos encontraríamos en una situación de improbabilidad respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad.

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 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. El borrador del PEF recoge para 2019 como medida de ingresos el desarrollo de operaciones patrimoniales que permitan poner en valor el activo inmobiliario de la comunidad, valorada en 350 millones; así como, entre las medidas de gasto, el impacto estimado del Acuerdo Marco de 13 de julio, valorando el aumento de los gastos de personal asociados al mismo en 126 millones de euros. El escenario del plan registra un crecimiento de gastos e ingresos muy superior al previsto por la AIReF, en gran parte condicionado por la evolución esperada de las partidas de capital. Así, en el caso de los ingresos, las estimaciones de la AIReF por un lado no consideran el impacto de la enajenación de inversiones valorada por la comunidad, al no estar definida la naturaleza y contenido de las operaciones que justifique su impacto; por otro, contemplan una evolución más moderada de los ingresos a percibir de fondos de la UE, asociada a un ritmo de certificación y ejecución del gasto más cercano al de los ejercicios anteriores, si bien teniendo en cuenta la programación de fondos. Cabe señalar que el escenario de ingresos del PEF recoge como recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) los comunicados en el mes de julio y contempla la neutralización del efecto del SII del IVA a través de otras transferencias a percibir del Estado (resto de ingresos ene I cuadro 5), por un importe similar al estimado por la AIReF, lo que genera una discrepancia respecto a la distribución de estos recursos, no respecto a su importe. Homogeneizado el tratamiento de esta cifra como recurso del SFA, la variación de estos recursos en el PEF sería del 6%, similar a la estimada por la AIReF, y la del resto de recursos del 11%, condicionada fundamentalmente por el crecimiento contemplado de los ingresos de capital. En el caso de los gastos, el plan prevé igualmente un crecimiento de los gastos de capital superior al estimado por la AIReF. De acuerdo con el borrador del plan, los crecimientos de recursos y empleos recogidos en el mismo permitirían un ajuste de tres décimas del PIB regional para alcanzar el -0,1% del PIB y cumplir tanto el objetivo de estabilidad presupuestaria como la regla de gasto. Partiendo de un nivel de empleos no financieros superior al previsto por la AIReF, el cumplimiento de la regla descansaría, fundamentalmente, en el efecto favorable de los ingresos de la UE esperados, más acusado que el estimado por la AIReF.

CUADRO 5. PREVISIONES 2019 PEF (%PIB Y %VARIACIÓN). CA DE ANDALUCÍA

| Andalucía | Situación de partida PEF | | | Previsión 2019 PEF | | | Medidas adicionales necesarias |
|-------------|--------------------------|--|----------------|----------------------------------|--|---|--------------------------------|
| | Previsión cierre CA 2018 | Saldo compatible con OEP y RG previsto en el PEF para 2019 | Ajuste inicial | Var rec sistema (netos de pagos) | Var resto ingr (incorpora efecto no recurr y medidas PEF consideradas) | Var empleos netos (incorpora no recurrentes y medidas PEF consideradas) | |
| % PIB | -0,4% | -0,1% | 0,3% | 0,0% | 0,8% | 0,5% | 0,0% |
| % variación | | | | 4% | 22% | 8% | |

3.3. Objetivo de deuda 2018 y 2019

Se prevé que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla los objetivos de deuda en 2018 y 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos y no se materialicen posibles pasivos contingentes. Los niveles de deuda previstos por la comunidad al cierre de 2018 y 2019, se corresponden con aumentos de endeudamiento neto 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 los objetivos que sirven para medir su cumplimiento. Como ya ha señalado la AIReF en Informes anteriores, resulta fundamental tener en cuenta que la amplia definición de estos objetivos da lugar a un sistema de fijación de objetivos poco restrictivo. En consecuencia, es previsible el cumplimiento por la comunidad de sus objetivos de deuda para 2018 y, en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos del trienio 2019-2021, también para 2019. 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 de la Comunidad Autónoma, el incremento de deuda que esta operación llevaría aparejado conllevaría el riesgo de incumplir el objetivo de deuda en ese ejercicio.

4

RECOMENDACIONES

4.1. Recomendaciones nuevas y reiteradas

Antecedentes

En el pasado informe de 20 de julio sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2018 se mantuvo vigente la recomendación formulada ya en el informe sobre los presupuestos iniciales de la comunidad para dicho año, en el que se observó el mismo riesgo: se recomendó a la comunidad *“que diseñara un mecanismo de corrección inmediata del gasto para aplicar ante desviaciones reiteradas que se pongan de manifiesto con los datos mensuales publicados de la regla de gasto, pudiendo completar los sistemas existentes de seguimiento e información del interventor a los órganos de gobierno o legislativos de la comunidad”*. La comunidad, en respuesta a la recomendación, señaló las dificultades de cálculo de algunos elementos de la regla y la inconsistencia en este sentido de los datos de ejecución mensual con el resultado final. No obstante, indicó que dispone de mecanismos para atender la recomendación de la AIReF: por un lado, por la disposición adicional 1ª de la Ley del Proyecto de Presupuestos de la comunidad para 2018 que autoriza al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Hacienda, a adoptar medidas para acomodar la ejecución del gasto al reconocimiento de los derechos y así garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad; por otro lado, por la existencia de la Comisión Delegada para la Estabilidad Fiscal y Financiera y la Organización del Sector Público, con funciones de planificación, impulso y coordinación de las competencias y actuaciones del Consejo de Gobierno para el equilibrio fiscal y financiero.

Motivación de la reiteración y de las nuevas recomendaciones: apreciación de insuficiencia en los instrumentos e información actuales.

El PEF no incluye medidas específicas dirigidas al cumplimiento de la regla de gasto en 2018 y 2019 entendiéndose que la evolución esperada de los gastos y de la cofinanciación procedente de los fondos de la Unión Europea permitirá el cumplimiento de la regla en ambos años, y que la dificultad de cálculo y estimación de la regla impide la cuantificación clara de posibles desviaciones y medidas a adoptar. No obstante, la AIReF sigue apreciando un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto no sólo en 2018 sino también en 2019, por lo que considera que los instrumentos señalados 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 2018, en actuaciones concretas inmediatas y, para 2019, en medidas o instrumentos estables complementarios a los existentes.

En consecuencia, la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Andalucía que:

-
1. *Para 2018, ponga en marcha actuaciones directas e inmediatas que garanticen el cumplimiento de la regla de gasto, registrándolas en el PEF y adaptando, en consecuencia, el escenario presupuestario del mismo.*
-

Y reitera la recomendación formulada en informes anteriores, trasladando su puesta en marcha al ejercicio siguiente:

-
2. *Para 2019, que diseñe 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. La descripción y funcionamiento de estos mecanismos deben recogerse en el PEF.*
-

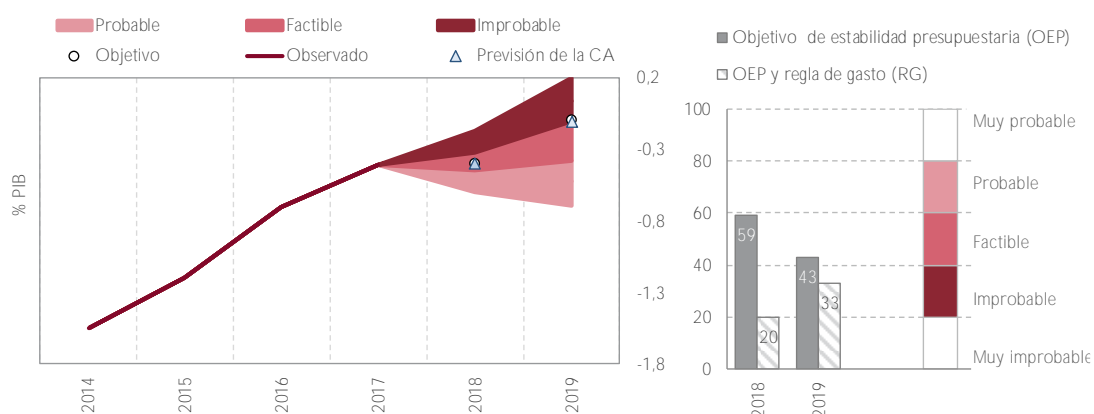
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

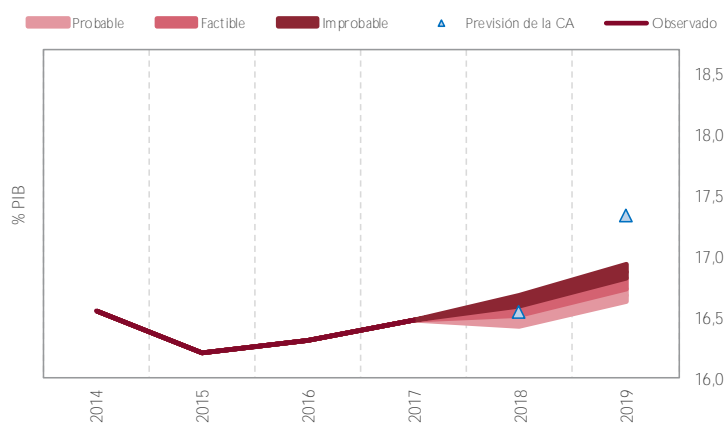
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



La AIREF considera *factible* que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla en 2018 y 2019 el objetivo de estabilidad fijado, pero aprecia *riesgos altos* de incumplimiento de la regla de gasto en ambos ejercicios, por lo que estima improbable alcanzar un saldo que permita el cumplimiento simultáneo de ambas reglas sin correcciones adicionales.

B. Recursos (% PIB)



Se considera que en 2018 el nivel de ingresos que se alcanzará al cierre será similar al previsto en el PEF, ligeramente más elevado. Sin embargo, para 2019 las previsiones de ingresos de fondos de la UE y de enajenación de inversiones contenidas en el PEF, 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)



La AIREF estima que en 2018 se alcanzará un nivel de empleos ligeramente superior al previsto en el PEF, con una variación sobre el cierre de 2017 de en torno al 4%, lo que añadido al efecto restrictivo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas para este ejercicio apunta a un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto, a pesar del aumento esperado en los gastos financiados por fondos de la UE. Las previsiones del PEF otorgan más peso a esta última variable y consideran un nivel de empleos inferior, por lo que estiman cumplir la regla.

En 2019, los empleos de capital registrados en el escenario del PEF, 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, como en 2018, permita también en 2019 el cumplimiento de la regla de gasto. Las estimaciones de la AIREF contemplan para 2019 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.

Anexo II: Valoración de la AIREF del contenido del PEF.

1. CONSISTENCIA DEL DOCUMENTO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

| <u>VARIABLES</u> | <u>ADECUADO</u> | <u>INCOMPLETO</u> | <u>INADECUADO</u> |
|--|-----------------|-------------------|-------------------|
| OBJETIVIDAD | X | | |
| CLARIDAD | X | | |
| CONCRECIÓN | X | | |
| INTEGRIDAD | X | | |
| ▪ Contenido del artículo 21 de la LOEPySF | | | |
| 1. Causas del incumplimiento | X | | |
| 2. Previsiones tendenciales | X | | |
| 3. Descripción, cuantificación y calendario de las medidas | | X | |
| 4. Previsiones económicas y presupuestarias | X | | |
| 5. Análisis de sensibilidad | X | | |
| ▪ Otra información | | | |

2. ADECUACIÓN DE LAS PREVISIONES A LOS OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO DE ESTABILIDAD

| <u>VARIABLES</u> | <u>ADECUADO</u> | <u>INCOMPLETO</u> | <u>INADECUADO</u> |
|--|-----------------|-------------------|-------------------|
| VARIABLES ECONÓMICAS | X | | |
| CONSISTENCIA DEL ESCENARIO PRESUPUESTARIO-MEDIDAS | | | |
| ▪ Escenario de ingresos | | | |
| 1. Recursos sistema financiación (entregas a cuenta y liquidación) | X | | |
| 2. Resto de recursos del sistema de financiación | X | | |
| 3. Otros ingresos tributarios | X | | |
| 4. Resto de ingresos | X | | |
| ▪ Escenario de gastos | | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| 1- Gastos de personal | X | | |
| 2- Gastos financieros | X | | |
| 3- Resto de gastos corrientes | X | | |
| 4- Gastos de capital | X | | |
| ▪ Ajustes de contabilidad nacional | | | |
| 1. Recaudación incierta | X | | |
| 2. Intereses | X | | |
| 3. Cuenta 409/413 | X | | |
| 4. Inejecución | X | | |
| 5. Resto de ajustes | X | | |

2.2 REGLA DE GASTO

| <u>VARIABLES</u> | <u>ADECUADO</u> | <u>INCOMPLETO</u> | <u>INADECUADO</u> |
|---|-----------------|-------------------|-------------------|
| ADECUACIÓN DE LOS GASTOS A LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS | X | | |
| EXCLUSIONES PARA CÁLCULO GASTO COMPUTABLE | X | | |
| MEDIDAS | | | |

3. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS

3.1 INGRESOS

3.1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS

| <u>VARIABLES</u> | <u>ADECUADO</u> | <u>INCOMPLETO</u> | <u>INADECUADO</u> |
|---|-----------------|-------------------|-------------------|
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES | X | | |
| CONCRECIÓN | X | | |
| CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS | X | | |
| INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO | - | | |
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN | X | | |
| ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO | X | | |

3.1.2 ENAJENACIÓN DE INVERSIONES

| <u>VARIABLES</u> | <u>ADECUADO</u> | <u>INCOMPLETO</u> | <u>INADECUADO</u> |
|---|-----------------|-------------------|-------------------|
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES | | – | |
| CONCRECIÓN | | X | |
| CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS | | X | |
| INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO | | – | |
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN | | X | |
| ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO | | X | |

3.2 GASTOS

3.2.1 GASTOS DE PERSONAL

| <u>VARIABLES</u> | <u>ADECUADO</u> | <u>INCOMPLETO</u> | <u>INADECUADO</u> |
|---|-----------------|-------------------|-------------------|
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES | X | | |
| CONCRECIÓN | X | | |
| CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS | X | | |
| INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO | - | | |
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN | X | | |
| ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO | X | | |