

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2019. COMUNIDAD AUTONÓMA DE ANDALUCÍA

INFORME 12/2019





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

OBJETO Y ALCANCE.....	5
1. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS	7
2. ANÁLISIS COMPARATIVO.....	9
2.1. Análisis comparativo del objetivo de estabilidad.....	9
2.2. Análisis comparativo de la regla de gasto.....	10
2.3. Análisis comparativo del objetivo de deuda.....	10
ANEXO I. GRÁFICOS COMPARATIVOS	11
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	11
G.2. Recursos (% PIB)	11
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	12

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 1 de abril de cada año, un Informe sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el que se analicen las variaciones sobre las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas. El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que la AIReF debe elaborar antes del 1 de abril un informe sobre el grado de cumplimiento de las reglas fiscales de los presupuestos de las CC.AA.. Por su parte, el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, concreta que, en la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones en la documentación recibida, en particular con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos.

El pasado 20 de diciembre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹ replicando, para 2019, las conclusiones del informe de 30 de noviembre sobre el Plan Económico-Financiero de la comunidad. La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 de la Comunidad Autónoma de Andalucía teniendo en cuenta la información recogida en el Plan Económico-Financiero informado por la AIReF el 30 de noviembre, documento que en ese momento sin haberse presentado un proyecto de presupuestos, recogía las líneas fundamentales presupuestarias de la comunidad para 2019.

No habiéndose aprobado presupuesto para 2019, la AIReF analiza las previsiones de cierre de la comunidad, actualizando la valoración respecto al cumplimiento de las reglas fiscales. A la fecha, la comunidad no dispone de un presupuesto aprobado para 2019, por lo que ha regulado la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior, y facilitado una previsión de cierre que incorpora en los planes presupuestarios a medio plazo que debe remitir al Ministerio de Hacienda (MINHAC) antes del 15 de marzo. La AIReF analiza en el presente informe el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 teniendo en cuenta las actuales previsiones de la comunidad y las variaciones respecto a la información del proyecto, así como el cierre publicado de 2018 y los cambios previstos en el escenario macroeconómico general.

¹ [Informe sobre las Líneas fundamentales de los Presupuestos 2019 de Andalucía](#)

La AIReF efectúa su análisis considerando los supuestos sobre financiación contenidos en las previsiones autonómicas para 2019, si bien contempla el impacto de escenarios alternativos. En la situación política actual se acentúa la incertidumbre sobre elementos fundamentales que condicionan la situación financiera de las CC.AA., como son los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirán en 2019. En este contexto, se valora en primer lugar con la información actual la probabilidad de cumplimiento de las reglas fiscales considerando un escenario de ingresos similar al recogido en las previsiones autonómicas, que esperan unos recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) en línea con los comunicados en julio, a los que se añadirían los derivados de la neutralización del efecto que el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA², aplicado en 2017, tiene sobre la liquidación de estos recursos.

No obstante, si bien la AIReF considera que el escenario más probable lleva consigo la actualización de los recursos del sistema a las previsiones reales de ingresos del Estado, existe mucha más incertidumbre sobre si finalmente se llevará a cabo alguna medida dirigida a neutralizar el impacto de la norma del SII del IVA. Por ello se valora también la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en un escenario de ingresos del sistema sin recursos adicionales por la neutralización de este impacto.

² Ver Recuadro 1 del [Informe sobre proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP: proyecto PGE 2019](#)

1. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

La AIReF sigue considerando factible que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla el objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB, si bien con más holgura al mejorar las perspectivas por el cierre de 2018. El cierre de 2018 ha sido similar al esperado por la AIReF en el análisis de las líneas, del -0,4% del PIB, pero con una composición diferente en el gasto, ya que incorpora más operaciones no recurrentes por importe de 500 millones (sentencias y reclasificaciones de activos) que no se van a replicar en 2019. Una vez depurado el efecto de dichas operaciones el déficit de 2018 es del 0,1% del PIB, coincidente con el objetivo de estabilidad fijado para 2019.

La evolución esperada por la AIReF de los ingresos y gastos, una vez corregidos con la información actual, llevaría en 2019 a un saldo cercano al objetivo de estabilidad. La previsión actualizada de la comunidad para 2019 registra un saldo similar al de líneas, del -0,1% del PIB, pero corrigiendo al alza tanto ingresos como gastos. Aumentan los ingresos esperados por transferencias de capital del Estado, del sistema de financiación, tasas e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), que se compensan, en parte, por previsiones más moderadas del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) que incorpora el impacto esperado de la última rebaja fiscal. Del lado de los gastos, aumentan tanto los gastos corrientes como de capital.

La AIReF, por su parte, sin información adicional que acredite los aumentos registrados en las previsiones de la comunidad, revisa a la baja sus previsiones de ingresos afectando a las estimaciones de ISD, a las transferencias del Estado para financiar mayor gasto en dependencia y a la estimación de recursos del sistema de financiación. Se espera, así, que los recursos crezcan por encima del 4%, aumentando una décima su peso en el PIB. Igualmente revisa a la baja los gastos, como consecuencia, principalmente, de la no reiteración en 2019 de las operaciones no recurrentes registradas en 2018 y de la minoración de los gastos cofinanciados, que compensan el aumento registrado en otras partidas de gasto corriente por el cierre de 2018. Los empleos, bajo estas previsiones, crecerían por debajo del 3%, cayendo dos décimas su peso en el PIB regional.

Se minorará el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto observado en el informe anterior, que pasa a considerarse moderado. Aunque a la fecha no se dispone de los datos de cálculo de la regla de gasto para 2018, el importante volumen de operaciones no recurrentes registrado en dicho año, que previsiblemente no se replicará en 2019, modera sustancialmente el crecimiento estimado de los empleos, y, por tanto, del gasto computable, por lo que desaparece el alto riesgo de incumplimiento observado en el informe anterior. No obstante, los gastos corrientes registran un aumento acusado y los fondos de la Unión Europea (UE) que se toman como referencia en la exclusión del gasto cofinanciado podrían tener una evolución menos favorable que en 2018 y, por tanto, un impacto negativo en la regla de gasto. Por estas razones, se considera que sigue existiendo riesgo de incumplimiento de la regla, si bien *moderado*.

Bajo las previsiones de gasto actuales, de no llevarse a cabo alguna medida para la neutralización del impacto del SII del IVA, el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019 pasaría a considerarse improbable. Los recursos adicionales que supondría una modificación de los plazos del SII del IVA podrían alcanzar tres décimas del PIB regional en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin dichos recursos adicionales, manteniendo invariable la evolución esperada en los gastos, se aprecia improbable el cumplimiento por la comunidad del objetivo de estabilidad de 2019.

La AIReF sigue apelando a la prudencia en la ejecución presupuestaria en tanto no desaparezca la incertidumbre actual sobre los ingresos que finalmente percibirán las CC.AA. en 2019. La incertidumbre vigente en el análisis de los proyectos presupuestarios sobre los ingresos a percibir por las CC.AA. en 2019 sigue existiendo, acentuada por los próximos procesos electorales. Este contexto hace que se mantenga con más claridad la necesidad de que se lleve a cabo una ejecución prudente, en tanto no desaparezcan las incertidumbres mencionadas. Como ya se indicó, de resultar finalmente un escenario de ingresos menos favorable que el previsto por la comunidad, la AIReF en el informe de julio sobre cumplimiento esperado de los objetivos, formulará la correspondiente recomendación dirigida a la adopción de actuaciones concretas para adaptar la ejecución al contexto de recursos resultante.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO

2.1. Análisis comparativo del objetivo de estabilidad

Valoración informe líneas 2019 (diciembre 2018)	Valoración informe presupuestos 2019 (abril 2019)
<p>Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF, se estimó factible que la CA de Andalucía cumpliera el objetivo de estabilidad para 2019 aunque con una previsión de la evolución de ingresos y gastos más moderada que la recogida por la comunidad.</p> <p>Respecto a los recursos, se señaló que las previsiones de ingresos de fondos de la UE y de enajenación de inversiones se situaban muy por encima de las de la AIReF.</p> <p>Respecto a los empleos, los de capital eran muy superiores a las estimaciones de la AIReF.</p>	<p>Bajo los mismos supuestos sobre financiación contemplados en el informe de líneas, la AIReF sigue considerando factible que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla el objetivo de estabilidad de 2019, pero con mayor holgura. Esto es debido a que el cierre de 2018, una vez depurado el efecto de un mayor gasto por 500 millones por operaciones no recurrentes no esperadas en el informe de líneas, fue mucho más favorable al previsto por la AIReF, por lo que la comunidad no tiene que realizar ningún ajuste para cumplir el objetivo de 2019.</p> <p>La comunidad aumenta los ingresos esperados del sistema de financiación, tasas e ITPAJD, que se compensan en parte por previsiones más moderadas por la rebaja del ISD, y de las transferencias de capital del Estado. Por el contrario, la AIReF sin información adicional que acredite los aumentos, rebaja su previsión en algunas partidas (ISD, recursos del sistema y transferencias del Estado para financiar gasto en dependencia), estimando un crecimiento de los recursos superior al 4%, aumentando una décima su peso en el PIB.</p> <p>La comunidad aumenta tanto los gastos corrientes como de capital. Sin embargo, la AIReF revisa a la baja los gastos principalmente por la no reiteración en 2019 de las operaciones no recurrentes en 2018, que compensan el aumento del gasto corriente al cierre, estimándose un crecimiento de los empleos por debajo del 3%, con una caída de dos décimas de su peso en el PIB.</p>

2.2. Análisis comparativo de la regla de gasto

Valoración informe líneas 2019 (diciembre 2018)	Valoración informe presupuestos 2019 (abril 2019)
<p>Se apreció riesgo alto respecto al cumplimiento de la regla de gasto debido a un crecimiento del conjunto de los gastos cercano al 4% y a un menor importe estimado de gastos cofinanciados.</p> <p>La AIReF recomendó a la comunidad 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. La descripción y funcionamiento de estos mecanismos debían recogerse en el PEF 2018-2019</p>	<p>Se minoró el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto que pasa a considerarse moderado, dado que se estima un menor crecimiento de los empleos derivado del efecto de no replicar en 2019 el importante volumen de operaciones no recurrentes registrado en 2018.</p> <p>No ha sido posible hacer un seguimiento de esta recomendación, dado que no se ha celebrado un Consejo de Política Fiscal y Financiera donde poder aprobarse el PEF 2018-2019 de Andalucía que debía contener el procedimiento complementario solicitado por la AIReF.</p>

2.3. Análisis comparativo del objetivo de deuda

Valoración informe líneas 2019 (diciembre 2018)	Valoración informe presupuestos 2019 (abril 2019)
<p>Se previó que la CA de Andalucía cumpliera 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 (reclasificación de la Asociación Público-Privada (APP) que gestiona el metro de Sevilla).</p>	<p>No hay cambios en la previsión de cumplimiento del objetivo, por lo que se mantienen las conclusiones, si bien se elimina el riesgo derivado de la reclasificación de la APP del metro de Sevilla, que ha sido imputada al ejercicio 2018.</p>

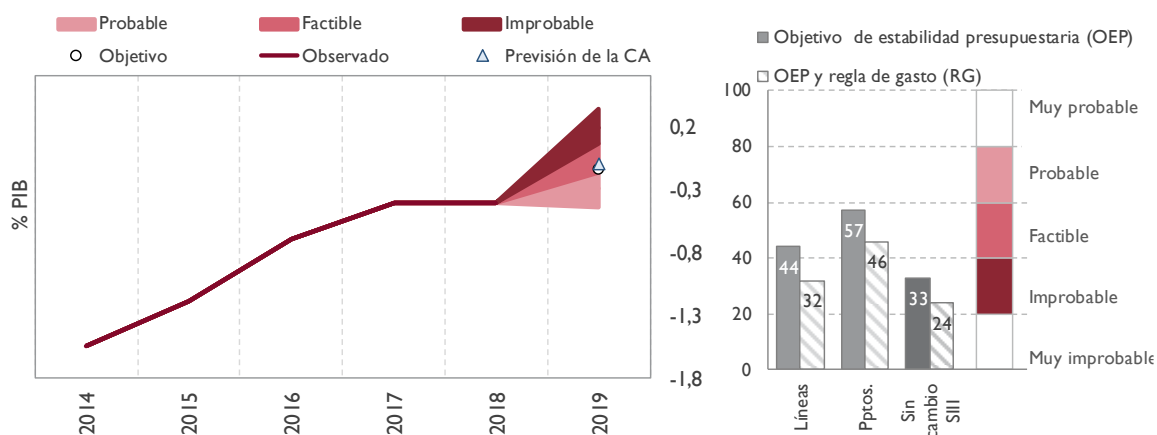
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

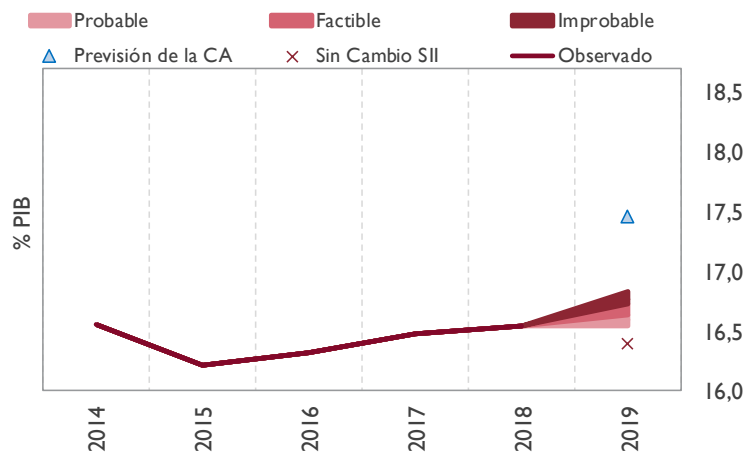
ANEXO I. GRÁFICOS COMPARATIVOS

G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



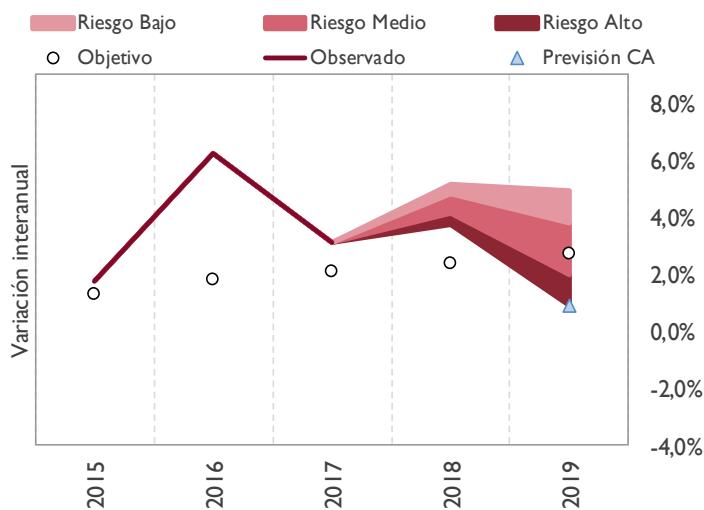
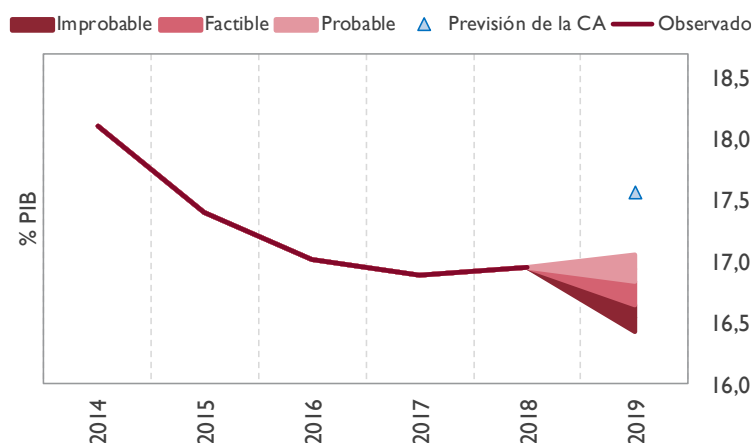
La AIRcF sigue considerando factible, el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019 en la CA de Andalucía, con más holgura de la apreciada en el informe de líneas por el positivo cierre de 2018, una vez depurado de operaciones no recurrentes. Esta circunstancia y la reducción del riesgo de incumplimiento de la regla de gasto hacen que se estime igualmente factible el cumplimiento simultáneo de las dos reglas fiscales, salvo que no se lleve a cabo la neutralización del impacto del SII del IVA.

G.2. Recursos (% PIB)



La comunidad actualiza al alza sus previsiones de ingresos, lo que las aleja aún más de las estimaciones de la AIRcF, que ha reducido el importe estimado de recursos del sistema y otras transferencias del Estado e incorporado el impacto de la rebaja fiscal adoptada por la CA en el ISD. Tras dicha revisión, los recursos crecerían en su conjunto por encima del 4% sobre el nivel del año anterior, aumentando una décima su peso en el PIB regional.

G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La comunidad aumenta sus previsiones de gastos corrientes y de capital, aumentando la discrepancia con las estimaciones de la AIReF que se corrigen a la baja fundamentalmente porque la no reiteración de las operaciones no recurrentes registradas en 2018 reduce el nivel de partida, especialmente en los gastos de capital.

La revisión de los empleos por el cierre de 2018 reduce el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2019, que pasa a considerarse moderado.