

INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2019. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

INFORME 37/2019





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. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....	7
1.1. Evolución y situación de la comunidad.....	7
1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto	8
2. OBJETIVO DE DEUDA	11
2.1. Evolución y situación de la comunidad.....	11
2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda.....	11
2.3. Análisis de sostenibilidad de deuda	12
3. RECOMENDACIONES	15
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	17
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	17
G.2. Recursos (% PIB)	17
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	18

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso. El artículo 17 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, con anterioridad al 15 de julio de cada año, la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.

El presente informe recoge el análisis individual para la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019¹ que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 en el Principado de Asturias, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la información actual sobre las previsiones de financiación autonómica.

El escenario de financiación autonómico considerado más probable a la fecha no contempla la modificación de los plazos del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA. De acuerdo con la información facilitada desde el Ministerio de Hacienda (MINHAC), la AIReF incorpora a su escenario central la actualización de las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación pagadas hasta la fecha a las CC.AA. de acuerdo con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), pero no contempla una modificación de la norma del SII del IVA² para neutralizar el efecto que la misma tiene sobre la liquidación de 2017. Por ello, la previsión de ingresos de la AIReF incluye unas entregas a cuenta en línea con las comunicadas en julio de 2018. Este escenario difiere del previsto por la comunidad, que sí

¹ [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019](#)

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

contempla recursos adicionales por la neutralización del impacto del SII del IVA.

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias ha incumplido el objetivo de estabilidad en 2014 y 2015, e incumplió la regla de gasto en 2015 y 2017.

CUADRO 1. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (OEP) Y DE LA REGLA DE GASTO (RG) 2013-2018. CA DEL P. DE ASTURIAS

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Regla de Gasto (RG)	✓	✓	✗	✓	✗	✓
Distancia al OEP ⁽¹⁾ informes cumplimiento objetivos	0,0%	-0,3%	-0,9%	0,2%	0,3%	0,5%
Distancia en RG ⁽²⁾ informes cumplimiento objetivos	-3,2%	-2,4%	4,4%	-4,4%	0,9%	-2,0%

(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

Fuente: MINHAC (IGAE)

Desde 2013 la comunidad ha reducido el déficit más de un punto de PIB, tres décimas por la minoración del gasto en intereses y otras tres por operaciones no recurrentes. En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en 1,1 puntos de PIB regional, tres décimas menos si depuramos el efecto de las operaciones no recurrentes. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses), y de nuevo depurando operaciones extraordinarias, la reducción ha sido de cuatro décimas de PIB regional, cinco menos que la media del subsector.

En este periodo, tanto los gastos como los ingresos³ han crecido en promedio por debajo del subsector. El gasto primario de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 1,4%, por debajo del promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 1,8%, por debajo igualmente del crecimiento promedio del subsector, como consecuencia del menor aumento tanto en los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta como en el resto de los ingresos, que incluso han caído.

CUADRO 1. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. CA DEL P. DE ASTURIAS VS SUBSECTOR

	AST	Subsector
Empleos no financieros primarios	1,4%	1,7%
Recursos no financieros	1,8%	3,0%
<i>Sistema de financiación</i>	<i>2,5%</i>	<i>3,4%</i>
<i>Resto de recursos</i>	<i>-0,1%</i>	<i>2,4%</i>

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINHAC (IGAE)

1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto

Con la información actual, se considera *improbable* que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias cumpla el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB, con un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto. La variación en el escenario central de ingresos de la AIReF por la no modificación del SII ha supuesto un empeoramiento de tres décimas en las previsiones de cierre para la comunidad. Adicionalmente a este efecto, la información disponible sobre el cierre de 2018 y la ejecución a la fecha empeoran las perspectivas en la comunidad para 2019 respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019⁴. Con los datos publicados del cierre de 2018, la comunidad no requeriría realizar ajuste alguno para alcanzar el objetivo en 2019, si bien parte del ajuste realizado en 2018 provino de los ingresos extraordinarios percibidos por la comunidad por Fondos de la UE derivados del marco operativo 2007-2013, lo que supuso que la comunidad cerrara el 2018 con una décima de superávit. Si se depura esta operación, el ajuste a realizar sería de en torno a dos

³ Tanto los ingresos como los gastos se calculan netos de pagos al estado por el sistema de financiación y de operaciones no recurrentes, en términos reales per cápita (con población ajustada de acuerdo con la metodología del sistema de financiación autonómico vigente).

⁴ [Informe sobre los presupuestos iniciales 2019. CA del Principado de Asturias](#)

décimas de PIB. Dicho ajuste se estimaría *factible* bajo las previsiones de ingresos de la comunidad, pero resulta *improbable* con el escenario actual considerado. Por otro lado, la evolución esperada de los empleos y de los componentes considerados en el cálculo de la regla de gasto determinan un riesgo alto de incumplimiento de la regla en 2019. Este empeoramiento respecto al informe de presupuestos es debido fundamentalmente a que el cálculo de la regla está fuertemente afectado por los citados ingresos de la UE, que favorecieron el cumplimiento de la regla en 2018 pero perjudican significativamente al ejercicio siguiente. La propia comunidad estima el incumplimiento de dicha regla.

Los ingresos del Principado de Asturias al cierre de 2019 perderían casi tres décimas de peso en el PIB regional adicionales a la caída de tres décimas derivada del impacto del SII del IVA. Bajo el escenario central señalado, los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta en la comunidad crecerían ligeramente por encima del 2%. Respecto al crecimiento esperado del resto de ingresos está condicionado fundamentalmente por la no reiteración de fondos de la UE (90 millones). Si bien, en otro sentido, aunque en menor importe, hay que tener en cuenta la subida de tipos en el impuesto de actos jurídicos documentados que la comunidad recoge en su Ley de presupuestos para 2019, valorada en casi 4 millones y el impacto en la comunidad de la regulación estatal de la tarifa autonómica del Impuesto sobre Hidrocarburos (medio millón de euros). Con estos factores el conjunto de los ingresos, aunque aumente por debajo del 1%, en términos de peso de PIB supone una minoración de cinco décimas.

Se prevé que los gastos crezcan en torno al 3% perdiendo una décima de peso en PIB. La comunidad prevé en 2019 medidas de incremento del gasto que valora en 25 millones y afectan especialmente a personal (relativas a la carrera profesional, reconocimiento de la carrera personal a los temporales, reducción de la jornada, entre otras). Estas medidas, a las que se añade el impacto del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre y el impacto que puede derivarse de otros factores como el mayor gasto esperado por cambio de MUFACE a Seguridad Social en la reposición de los empleados, y junto a la ejecución a la fecha que confirman un mayor crecimiento, la AIRcF ha revisado al alza las estimaciones sobre remuneración de asalariados, que crecen al 5%. Por otro lado, respecto a los empleos de capital no se estima crecimiento, al igual que la comunidad. Así, la AIRcF considera que los empleos podrían crecer, en su conjunto, cerca del 3%, perdiendo una décima de peso PIB.

Se aprecia un alto riesgo de incumplimiento de la regla de gasto. Bajo las previsiones de evolución de los empleos, los datos publicados sobre la regla de gasto al cierre de 2018 y la información disponible sobre la evolución

esperada de los componentes de la regla en 2019 se acentúa el riesgo apreciado en el informe de abril. Se estima un crecimiento del gasto computable muy superior a la tasa de referencia del 2,7%, debido a cómo afecta al cálculo de la regla los ingresos extraordinarios derivados de fondos de la UE en 2018. La propia comunidad estima que alcanzará al cierre del 2019 una tasa de crecimiento del gasto computable ligeramente inferior al 5%, a pesar de la previsión de realización de inversiones financieramente sostenibles en el ejercicio por importe de 13 millones de euros.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias ha cumplido todos los años el objetivo de deuda salvo en 2015 y en la mayoría de las ocasiones no ha llegado a endeudarse por el nivel máximo permitido. Los objetivos de deuda se fijaron por primera vez en 2013 con la entrada en vigor de la actual LOEPSF. Con la excepción de 2015, durante estos años, la comunidad ha cumplido los objetivos fijados y, en la mayoría de las ocasiones, no ha agotado el margen de endeudamiento permitido por el objetivo de deuda, cumpliendo sobradamente esta regla fiscal.

CUADRO 2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. P. DE ASTURIAS

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Distancia al OD ^(*) informes cumplimiento objetivos	0,2%	0,1%	-0,5%	0,0%	0,1%	0,1%
Nivel endeudamiento	13,9%	0,0%	18,0%	18,9%	18,6%	18,4%

(*) En el caso OD: signo + supone margen, signo - supone desviación

Fuente: MINHAC y Banco de España

Durante el periodo 2013-2018, el nivel de deuda de la comunidad ha pasado del 13,9% al 18,4% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de Asturias asciende al 18,4% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa casi 6 puntos porcentuales por debajo del subsector que, a esa fecha, asciende al 24,3% del PIB.

2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda

Se prevé el cumplimiento del objetivo de deuda para 2019, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de estos objetivos. En línea con los dos

anteriores pronunciamientos de la AIReF, tanto en el Informe de líneas fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé aumentar su deuda para financiar el déficit máximo permitido por el objetivo de estabilidad (-0,1% del PIB) y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. Estas operaciones son compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos de deuda establecido por el MINHAC, por lo que permitirían, a priori, su cumplimiento.

No obstante, el objetivo de deuda para 2019 no excluye de su límite la capacidad de financiación derivada del superávit obtenido en 2018. Asturias ha obtenido un superávit de 13 millones en 2018. Si no cumple los requisitos para realizar inversiones financieramente sostenibles, deberá destinar la totalidad del superávit a la reducción de deuda en cumplimiento del artículo 32 de la LOEPSF. No obstante, de acuerdo con el criterio establecido en el Informe del MINHAC sobre el grado de cumplimiento de los objetivos 2018, del pasado 10 de mayo, el objetivo de deuda no tiene en cuenta la capacidad de financiación para el ejercicio 2019 derivada del superávit obtenido en 2018. Por tanto, la comunidad dispondrá de un límite máximo de endeudamiento superior a su necesidad anual de endeudamiento.

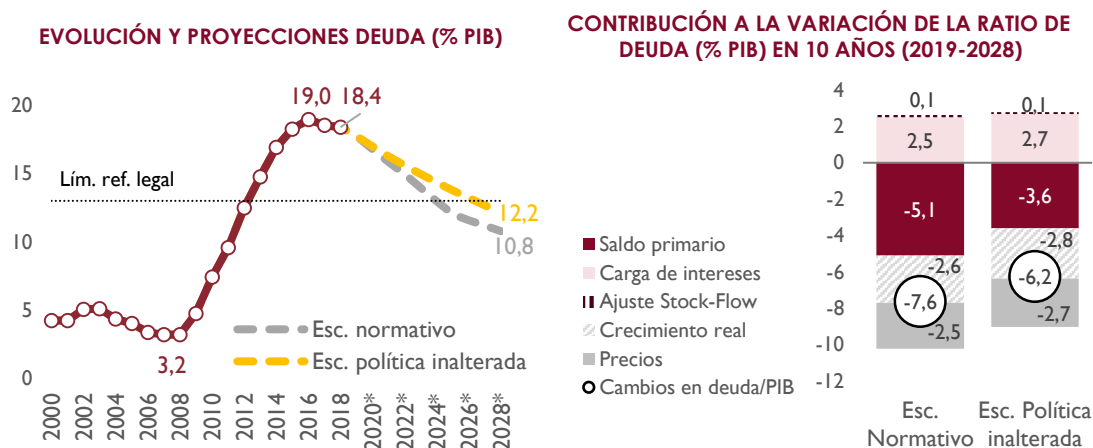
2.3. Análisis de sostenibilidad de deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Asturias es “ligeramente bajo”. Según la metodología⁵ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “ligeramente bajo” para la sostenibilidad financiera del Principado de Asturias, siendo sus principales determinantes la existencia de saldos presupuestarios negativos y el escaso espacio tributario disponible. La agencia de calificación Moody's sitúa la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión (Baa1), aunque cerca del límite inferior.

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 18 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio 2,5 puntos de PIB. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 15 puntos hasta el máximo alcanzado en 2016. En los últimos 4 años,

⁵ El análisis de la AIReF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.

con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 18 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda 2,5 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIRcF proyectan una ratio de deuda del 17,7% del PIB.



En su escenario normativo⁶ la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 10,8 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2024. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 12,2% a finales de 2028. La reducción de 7,6 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (5,1 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 5,1 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,5 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,5% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,76% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la reducción de la ratio de deuda es ligeramente inferior (6,2 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,36% del PIB, saldo que sigue siendo considerablemente elevado en términos históricos.

⁶ Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%

3. RECOMENDACIONES

La comunidad ha elaborado sus previsiones de ingresos considerando que el impacto del SII en la liquidación de 2017 se neutralice en 2019, lo que le supone ingresos adicionales por tres décimas de su PIB regional. De cumplirse este escenario, sería factible para la comunidad el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019.

Sin embargo, el escenario actual más probable que contempla la AIReF, de acuerdo con la información del MINHAC, no conlleva la neutralización del impacto del SII. La AIReF ha recomendado al MINHAC en el informe general de cumplimiento esperado de los objetivos y regla de gasto 2019⁷, Informe 33/2019 que aclare cuanto antes a las CC.AA. la situación previsible de financiación para el ejercicio. Si de dichas aclaraciones resultara el mantenimiento del escenario actual considerado, dado el significativo importe que el impacto del SII supone en la comunidad, el cumplimiento del objetivo de estabilidad en la comunidad requeriría acomodar la ejecución del gasto. En este contexto, mientras se aclare la situación, la comunidad debe llevar a cabo una vigilancia de su ejecución tal y como señala el apartado 1 del artículo 18 de la LOEPSF.

Por este motivo, **la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias que:**

-
- 1. Haga un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y realice, en su caso, el ajuste que requiera el cumplimiento de las reglas fiscales.**
-

⁷ [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019](#)

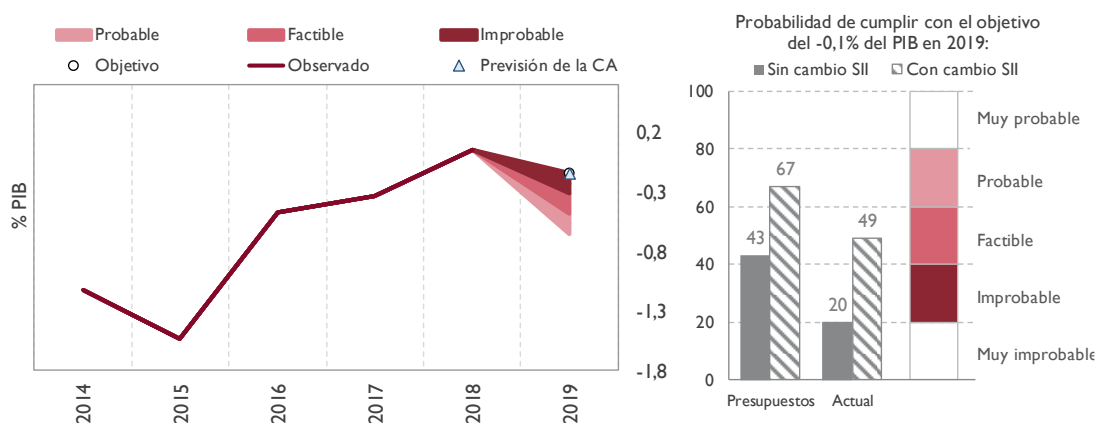
El Presidente de la AIREF

A handwritten signature in black ink, which appears to be "JL Escrivá", is centered below the title.

José Luis Escrivá

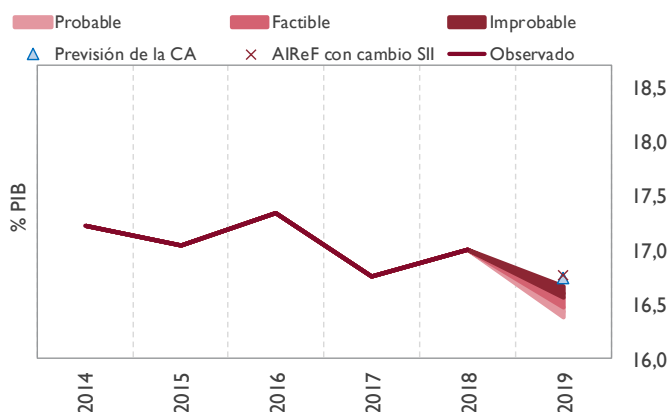
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



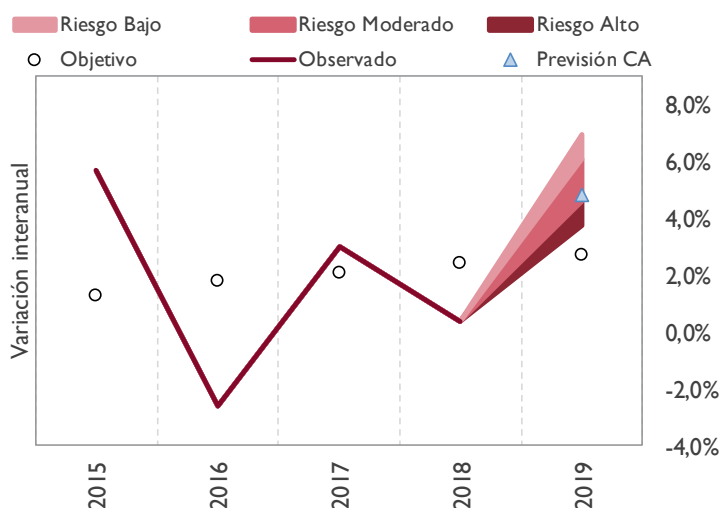
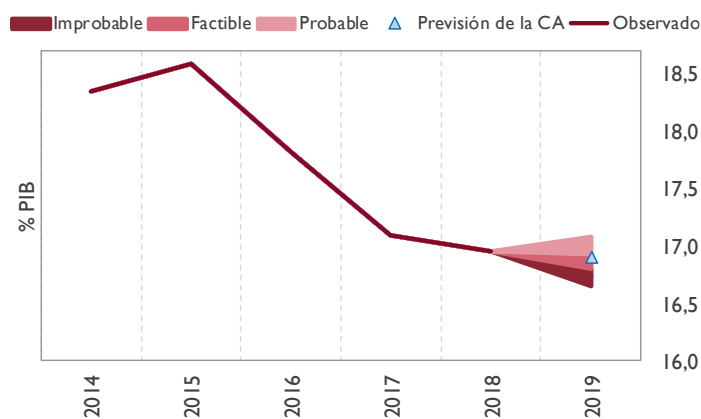
Se considera *improbable* que el Principado de Asturias cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 bajo el escenario central considerado para los recursos del sistema, habiendo empeorado las perspectivas, adicionalmente al cambio del SII, respecto a las manifestadas en el informe de abril debido a la información comunicada por la CA sobre medidas de gasto de personal y por los ingresos de carácter extraordinario derivados de Fondos de la UE. Se acentúa el *riesgo a alto* de incumplimiento de la regla de gasto, ya que está negativamente afectada por los citados fondos.

G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2019, se prevé un crecimiento del conjunto de los recursos por debajo del 1%, cayendo cinco décimas su peso en el PIB. El crecimiento de los ingresos del sistema de financiación se compensa en parte con la caída esperada del resto de ingresos (fondos de la UE que no se replicarán en 2019). De neutralizarse el impacto del SII del IVA, como prevé la comunidad, la caída de los recursos en su conjunto sería menor.

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



Se considera que los empleos del Principado de Asturias en su conjunto pueden crecer en torno al 3% en 2019, cayendo su peso en el PIB: la información sobre las medidas de personal ha llevado a la revisión al alza de las previsiones de la AIReF que se alinean con las autonómicas, corregidas a la baja respecto a la información de presupuestos iniciales.

La AIReF estima un *alto riesgo* de incumplimiento de la regla de gasto. Se empeoran las perspectivas de cumplimiento de la regla respecto al informe de presupuestos iniciales por la revisión al alza de los gastos de personal y por los ingresos extraordinarios por fondos de la UE obtenidos en 2018, a pesar de que la comunidad estima realizar inversiones financieramente sostenibles. Si se descontara el efecto de operaciones no recurrentes, el riesgo bajaría a moderado. La comunidad estima un crecimiento del gasto computable cercano al previsto por la AIReF.