

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

INFORME 70/2019





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. Previsiones autonómicas	7
1.2. Previsiones de la AIReF.....	8
2. DEUDA PÚBLICA.....	11
2.1. Previsiones autonómicas	11
2.2. Previsiones de la AIReF.....	11
2.2.1. Objetivo de deuda.....	11
2.2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	13
3. RECOMENDACIONES	15
3.1. Recomendaciones nuevas.....	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 octubre de cada año, un Informe sobre 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.

Las incertidumbres derivadas del contexto político actual han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2020. La reciente formación de gran parte de los gobiernos autonómicos junto con las incertidumbres derivadas de la falta de formación de un gobierno central, han ocasionado que hasta fechas recientes no se hayan definido en las CC.AA. las líneas presupuestarias para 2020, y a que, en muchos casos, éstas se hayan plasmado directamente en los proyectos de presupuestos. En consecuencia, la AIReF ha retrasado la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2020¹, con una valoración preliminar de los subsectores que, en el ámbito autonómico, se completa y actualiza ahora con los informes individuales de cada comunidad. Sobre la información preliminar disponible en el Plan Presupuestario para 2020 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2020 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector. El presente informe, junto con el de las demás comunidades, viene a completar y actualizar el anterior, una vez disponible la información individual de cada una de ellas. Dicha información se ha obtenido de los proyectos y/o líneas fundamentales de presupuestos.

La AIReF realizó el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2020 de la Comunidad Autónoma de Andalucía el pasado 7 de agosto, en el informe²

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2020](#)

² [Informe sobre el Plan Económico Financiero 2019-2020 de la Comunidad Autónoma de Andalucía](#)

sobre el Plan Económico-Financiero 2019-2020 de la comunidad. La Comunidad Autónoma de Andalucía presentó a la AIReF un borrador de plan económico financiero (PEF), por el incumplimiento de la regla de gasto y el objetivo de deuda de 2018, dirigido al cumplimiento de las reglas fiscales de 2019 y 2020. La AIReF emitió el informe sobre el mismo, alertando de un riesgo elevado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020 y formulando recomendaciones a la comunidad en este sentido. A fecha de hoy, no se ha celebrado un Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) para la presentación del PEF.

El presente informe analiza las nuevas previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contenidas en el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el 11 de octubre el Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2020³. El escenario contenido en el mismo, que actualiza el recogido en el PEF y la información adicional facilitada al respecto, han sido analizados por la AIReF para actualizar su pronunciamiento sobre las perspectivas de la comunidad en 2020.

Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2020 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración. 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 2020 sobre una serie de supuestos:

- A falta de comunicación desde el MINHAC de las previsiones de entregas a cuenta a las CC.AA. de los recursos del sistema de financiación (SFA) en 2020, la AIReF estima su importe de acuerdo con sus actuales previsiones de ingresos, e incorpora la liquidación prevista de 2018 que sí ha sido notificada. Se considera, dada las experiencias de estos años previos, que se actualizarán y pagarán las entregas a cuenta correspondientes a los ingresos del ejercicio, aunque éste se inicie con prórroga presupuestaria del Estado.
- Se realiza la valoración central respecto al objetivo de estabilidad del 0% del PIB aprobado para las CC.AA. en julio de 2017, bajo el cual se están elaborando la mayoría las previsiones autonómicas.

³ [Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2020](#)

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En el proyecto de presupuestos presentado, la Comunidad Autónoma de Andalucía prevé alcanzar el equilibrio en 2020, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto ajustada al límite del 2,9%. La comunidad estima alcanzar en 2020 el saldo del 0% del PIB fijado como objetivo, con crecimientos acusados de los ingresos y gastos sobre su previsión de cierre de 2019. La variación esperada en los empleos no financieros llevaría a un crecimiento del gasto computable del 2,9%, igual a la tasa de referencia actual.

La comunidad estima reducir en una décima el déficit previsto en 2019. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad mantiene como estimación de cierre de 2019 un déficit del 0,1% del PIB, aunque con un nivel de ingresos y gastos muy inferior al planteado en el PEF. A partir de este resultado, cumplir las previsiones para 2020 exige un ajuste de una décima, que se alcanzaría, según las estimaciones del proyecto, con un crecimiento acusado de los ingresos y gastos que incrementarían su peso en PIB ocho y siete décimas respectivamente. Estas evoluciones son muy superiores a las recogidas en el escenario para 2020 del PEF.

De acuerdo con las previsiones del proyecto, los ingresos crecerían por encima del 9% sobre el nivel de 2019, con medidas de rebaja fiscal compensadas con mayores ingresos por ventas y reintegros. El proyecto contempla para 2020 un crecimiento ligeramente superior al 7% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA), y cercano al 14% en el resto de los ingresos debido a las medidas adoptadas por importe neto positivo de 129 millones de euros, y a la positiva evolución de los fondos del Estado y de la Unión Europea (UE). Recoge, así, un volumen de ingresos muy superior al planteado en el PEF y al esperado en el ejercicio anterior, como viene siendo habitual en la presupuestación inicial de la comunidad. El proyecto contempla para 2020 nuevas medidas de rebaja fiscal en el

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), con un efecto estimado en 30 millones, que se une a la menor recaudación en 2020 por la rebaja fiscal aprobada en 2019 en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (28,5 millones) más el efecto de reducciones de bases imponibles adoptadas en ejercicios anteriores en este impuesto (33 millones), y a la pérdida de vigencia del sistema de subastas de medicamentos (67 millones). No obstante, prevé compensar estas pérdidas en 2020 con mayores ingresos, por un lado, de reintegros de subvenciones (68 millones) que la comunidad esperaba inicialmente en 2019 (según información del PEF); y, por otro, de la venta de patrimonio, de la que calcula obtener 220 millones más que en el año anterior.

Los gastos previstos en el proyecto para 2020 aumentan por encima del 8% sobre el nivel estimado en 2019. El escenario recogido en el proyecto autonómico prevé un aumento de los gastos por encima del 8%, muy superior al recogido en el PEF, replicando, como en los ingresos, la técnica de presupuestación habitual de esta comunidad. En el caso de los gastos corrientes, el crecimiento por encima del 5% está condicionado por el impacto estimado del Acuerdo de Sindicatos de marzo de 2018 y el efecto adicional de la ampliación progresiva del permiso de paternidad aprobado por la comunidad en 2018. A ello se unen aumentos importantes (8%) esperados en los gastos corrientes en bienes y servicios y en las transferencias corrientes, no sustentados en medidas concretas valoradas por la comunidad. Junto a ellos, el proyecto plantea un crecimiento de los gastos de capital superior al 50%, una vez depurada la inejecución prevista sobre los créditos iniciales, en línea con la previsión de ingresos de UE.

La comunidad calcula que la evolución de los gastos se moderará en términos de gasto computable, permitiendo el cumplimiento de la regla de gasto. A pesar de las previsiones de crecimiento de los empleos no financieros, las estimaciones de la comunidad sobre los gastos excluidos del cómputo de la regla de gasto, especialmente los financiados con fondos de la UE, llevarían a un crecimiento del gasto computable a efectos de la regla del 2,9%, límite máximo fijado actualmente.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera factible que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla en 2020 el objetivo de estabilidad del 0,0% del PIB, con un nivel inferior de ingresos y gastos al previsto en el proyecto autonómico. Partiendo de la previsión de cierre de la AIReF para 2019, más pesimista que la estimada por la comunidad, alcanzar el equilibrio requeriría un ajuste de tres décimas del PIB Regional. Conseguir esta reducción se considera factible dado que se

prevé que los ingresos puedan aumentar su peso en el PIB tres décimas, manteniéndose el peso de los gastos.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 2020 aumentarán por encima del 6% sobre el nivel estimado de 2019, condicionados por la positiva evolución esperada en los recursos del sistema.

Bajo el escenario central de la AIReF, el conjunto de los ingresos crecería cerca del 6%, aumentando tres décimas su peso en el PIB regional. Dentro de ellos, los recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta en la comunidad crecerían cerca del 8% sobre la cifra de 2019, (afectada por el impacto en la liquidación de 2017 del Suministro Inmediato de Información -SII- del IVA⁴).

Este crecimiento quedaría compensado por una evolución más moderada del resto de recursos, entorno al 1%, que se ve influida por el efecto de las medidas de rebaja fiscal y la supresión del sistema de subasta de medicamentos. Se estima una evolución positiva de los fondos de la UE, pero más limitada que la considerada en el proyecto autonómico, en línea con los datos disponibles y la ejecución observada en años anteriores. Igualmente, sin información detallada que garantice la realización efectiva en el año del importe total de los reintegros de subvenciones y las enajenaciones de patrimonio esperadas por la comunidad, la AIReF considera un menor impacto de los ingresos esperados de estas fuentes.

Se prevé que los gastos crezcan, en su conjunto, por encima del 4%. Este crecimiento es el resultado de:

- Un aumento cercano al 4% en los gastos de personal, que incorporan fundamentalmente el impacto estimado en 2020 de las medidas de personal acordadas con carácter general en el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.
- Una variación similar estimada en el resto de los gastos, más moderada que la considerada en el proyecto autonómico, no habiendo previsto medidas la comunidad u otras circunstancias que pudieran afectar a su evolución.

La AIReF aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. El crecimiento esperado en los empleos junto con el efecto negativo de las medidas de rebaja fiscal adoptada en la comunidad llevaría a un crecimiento del gasto computable superior al 2,9% fijado como tasa de

⁴ La puesta en marcha del Suministro Inmediato de Información (SII), ampliando el plazo para ingresar las autoliquidaciones del IVA, supuso que en 2017 la AEAT recaudara tan solo 11 mensualidades. Esta menor recaudación total no se recogió en las entregas a cuenta del SFA de 2017 pagadas a las CC.AA., sino en la liquidación de dicho ejercicio que se ha producido en 2019.

referencia para este año, sobrepasando también la tasa de crecimiento de la economía.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

Andalucía prevé alcanzar una ratio de deuda del 20,7% del PIB en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 21,3% del PIB en 2019 al 20,7% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de 1,4 puntos porcentuales de PIB desde el 22,1% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

2.2. Previsiones de la AIREF

2.2.1. Objetivo de deuda

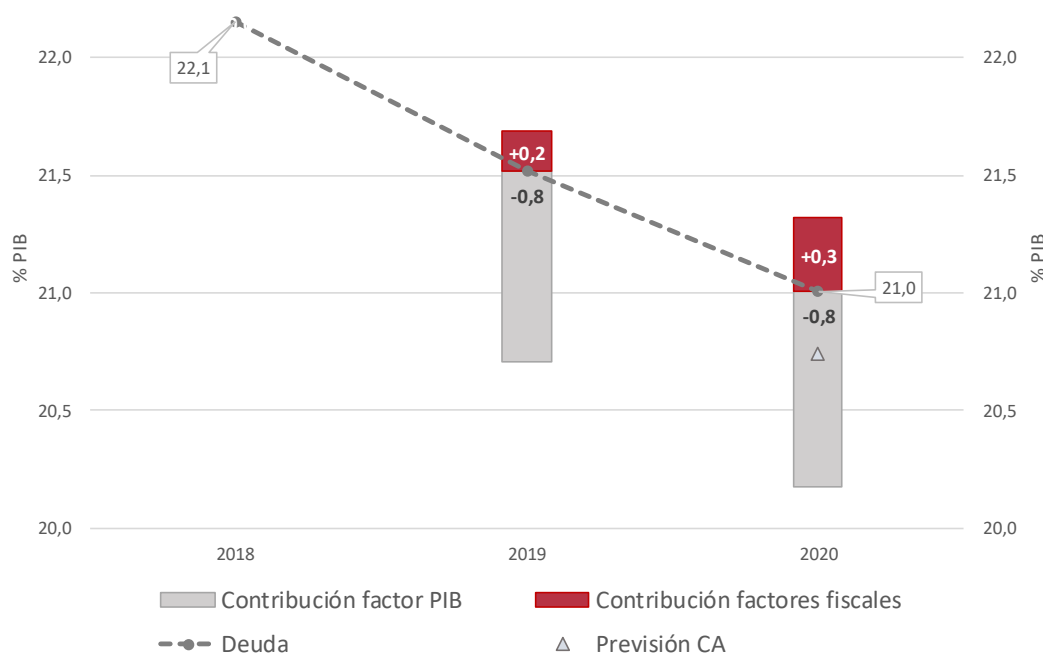
De acuerdo con las previsiones de la AIREF, la ratio de deuda se situaría en torno al 21,0% del PIB en 2020, 1,1 puntos porcentuales de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AIREF es superior a la de la comunidad, principalmente por la mayor deuda esperada para financiar el exceso de déficit previsto en 2019 respecto del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB fijado y por el menor crecimiento esperado del PIB de Andalucía en 2019.

Esta reducción del nivel de deuda se debería fundamentalmente a la contribución del PIB. El motivo principal de esta reducción obedecería a los crecimientos previstos por la AIREF del PIB de la comunidad para 2019 y 2020. No obstante, esta contribución del PIB se vería parcialmente compensada por la financiación del déficit, fundamentalmente en 2020 cuando se financie el exceso previsto en 2019 respecto al objetivo de estabilidad. En el caso de Andalucía, los aumentos de deuda serán menores por la compensación del exceso de financiación de 2017 y 2018 conforme al nuevo criterio establecido en el segundo informe del MINHAC sobre cumplimiento de reglas fiscales 2018⁵, según el cual y siguiendo la recomendación de la AIREF, no se permite

⁵[Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y regla de gasto 2018](#)

incrementar la deuda por la totalidad del objetivo de déficit cuando el déficit finalmente registrado sea inferior (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO: CONTRIBUCIÓN POR FACTORES (%PIB).



La AIReF prevé el cumplimiento de los objetivos de deuda de la comunidad en 2019 y 2020, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de objetivos. Los incrementos de deuda previstos en 2019 y 2020 resultarían compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos, por lo que se prevé su cumplimiento. En este sentido, los importes previstos permitirían financiar las necesidades admitidas por el objetivo de deuda, principalmente los importes anuales de las liquidaciones negativas aplazadas 2008/2009, a lo que hay que añadir, en 2019, el déficit máximo permitido por el objetivo 2019 del -0,1% del PIB y, en 2020, el exceso de déficit que se estima supere ese -0,1%. Así mismo y de acuerdo con el nuevo criterio del MINHAC, estos incrementos se verían minorados por la compensación del exceso de financiación de Andalucía en 2017 y 2018.

2.2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Andalucía es *ligeramente alto*. Según la metodología⁶ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo *ligeramente alto* para la sostenibilidad financiera de Andalucía, siendo sus principales determinantes el elevado nivel de deuda y la existencia de saldos presupuestarios negativos. Las tres grandes agencias calificadoras sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión, grado medio inferior, -Baa2 (Moody's), BBB+ (S&P) y BBB- (Fitch) -.

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 20 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en algo más de 3 puntos de PIB. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 17 puntos hasta el máximo alcanzado en 2016. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 20 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en algo más de 3 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda ligeramente inferior al 22% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación sigue creciendo, aunque la vuelta gradual a la financiación en los mercados de capitales iniciada en 2018 irá reduciendo paulatinamente la misma. La deuda contraída con la AC supone en el segundo trimestre de 2019 el 74,2% del total del endeudamiento de la Comunidad. En 2018 Andalucía inició el proceso de vuelta gradual a la financiación a través de los mercados de capitales, lo que supondrá una disminución paulatina del uso de los mecanismos extraordinarios.

⁶ 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.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)

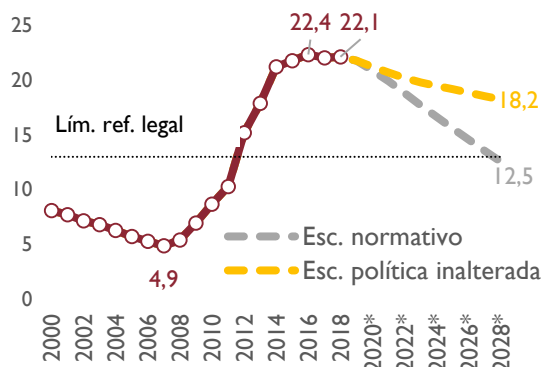
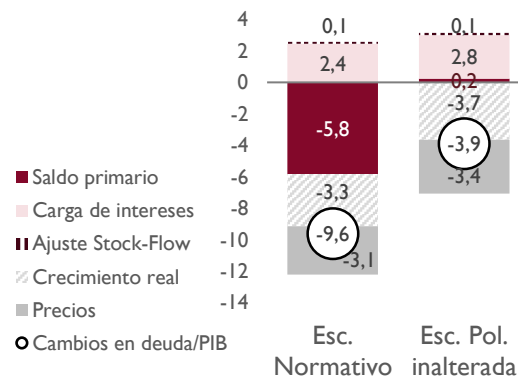


GRÁFICO 3. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA 2019-2028 (% PIB)



En su escenario normativo⁷ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 12,5 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2028. 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 18,2% a finales de 2028. La reducción de 9,6 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (5,8 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 6,4 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,4 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,58% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,72% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce en torno a la mitad (3,9 puntos), consecuencia principalmente de mantener el equilibrio presupuestario.

⁷ 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

En el análisis del borrador del PEF 2019-2020 de la Comunidad Autónoma de Andalucía informado por la AIREF, se consideró que el escenario planteado para 2020 permitía alcanzar el equilibrio y cumplir el objetivo de deuda, pero se apreció un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto. En base a ello, se recomendó a la comunidad que incorporara para este ejercicio actuaciones que favorecieran el cumplimiento de la regla. El cumplimiento de esta recomendación o, en su caso, la explicación por parte de la comunidad de las razones para no seguirla, debían incorporarse en el PEF que se presentara al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) para su aprobación. A fecha de hoy, no se ha celebrado dicho Consejo.

No obstante, el proyecto de presupuestos de la comunidad para 2020 no ha recogido medidas en la línea recomendada. Por el contrario, incorpora nuevas medidas de rebaja en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de las que se espera una menor recaudación por unos 30 millones. Ello se une al impacto adicional esperado en 2020, 62 millones, de las rebajas fiscales adoptadas en 2018 y 2019 en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Ello disminuye el margen de crecimiento del gasto computable, acentuando el riesgo de incumplimiento de la regla apreciado en el informe anterior.

Los riesgos apuntados aconsejan la adopción de actuaciones en materia de ingresos y/o gastos, que compensen el crecimiento del gasto y la pérdida de ingresos por las rebajas fiscales ya adoptadas.

3.1. Recomendaciones nuevas

Bajo las perspectivas señaladas sobre la regla de gasto, la AIREF considera necesario plantear recomendaciones en la línea de la efectuada en el informe del PEF. Por todo ello, **la AIREF recomienda a la Comunidad**

Autónoma de Andalucía que, de cara a la aprobación del presupuesto de 2020 que se encuentra en tramitación:

- 1. Aplaze la puesta en marcha de las nuevas medidas de rebaja fiscal propuestas o plantee otras actuaciones que favorezcan el cumplimiento de la regla de gasto, compensando el impacto de la pérdida de ingresos de medidas adoptadas.***

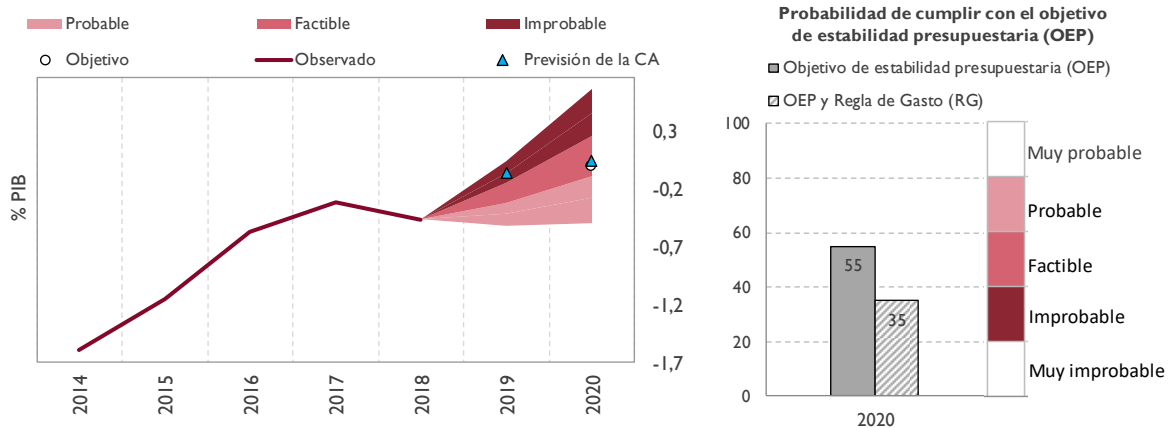
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

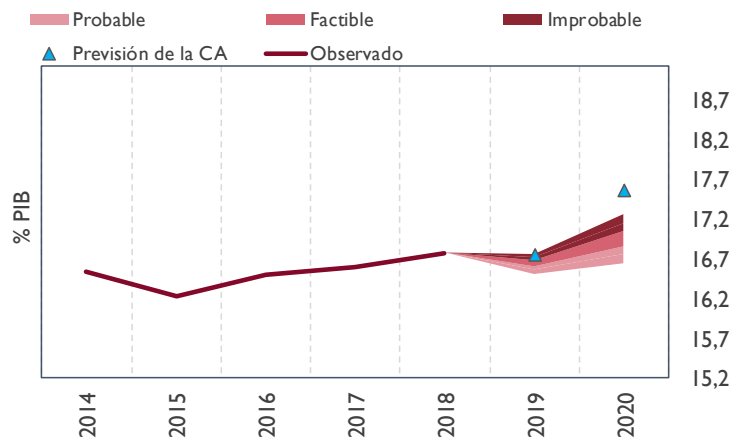
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



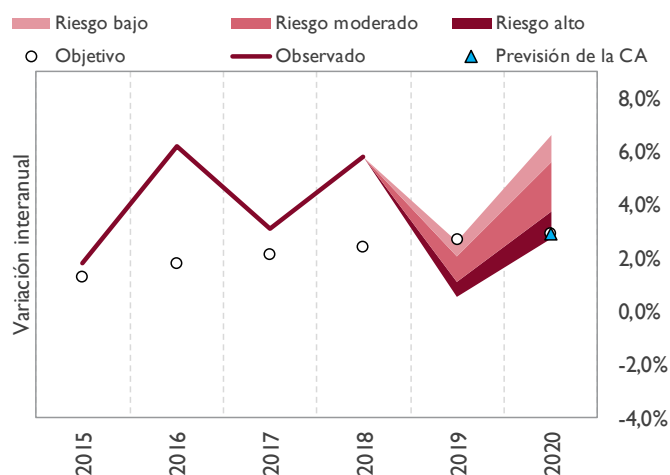
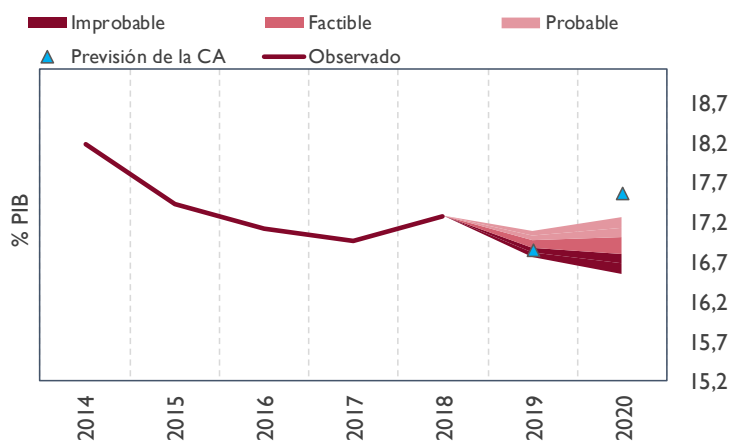
Se considera *factible* que la CA de Andalucía alcance el equilibrio en 2020, si bien el cumplimiento simultáneo de la regla de gasto exigiría un saldo más positivo cuya consecución se aprecia improbable.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca por encima del 6 %, aumentando tres décimas su peso en el PIB: el crecimiento superior al 8% de los ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA), se compensaría con una evolución más moderada del resto de ingresos. La comunidad estima un crecimiento muy superior de los ingresos por fondos de la UE y del Estado, enajenación de patrimonio y reintegros de subvenciones.

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



La AIReF estima que el crecimiento de los empleos en 2020 estará en torno al 4%, manteniendo su peso en el PIB regional, muy por debajo de las previsiones del proyecto autonómico que contempla un aumento especialmente significativo de los gastos de capital, en línea con las previsiones de ingresos de fondos de la UE y del Estado.

La AIReF aprecia un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto, estimando que el gasto computable podría crecer a una tasa superior al límite del 2,9%, por encima del crecimiento de la economía, debido a la evolución estimada en los gastos y al impacto negativo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas y previstas. La comunidad, por el contrario, espera una evolución de los gastos cofinanciados excluidos del cómputo de la regla que minore el crecimiento inicial esperado en los empleos y permita una variación del gasto computable ajustada a la tasa de referencia.