

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

INFORME 72/2019





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
2.1. Previsiones de la AIReF.....	11
2.1.1. Objetivo de deuda.....	11
2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	13
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	15
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	15
G.2. Recursos (% PIB)	15
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	16

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 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.

El presente informe analiza las previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, contenidas en sus líneas fundamentales de presupuesto, ya que aún no ha elaborado el proyecto de presupuesto autonómico. Asturias ha remitido el cuestionario de líneas

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

fundamentales de los presupuestos 2020. Estos datos han sido analizados por la AIReF para emitir 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 define su escenario central y efectúa 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 la experiencia de años anteriores, que se actualizarán y pagarán las entregas a cuenta correspondientes a los ingresos del ejercicio, aunque éste se inicie con prórroga presupuestaria del Estado.
- La valoración se realiza 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 práctica totalidad de las previsiones autonómicas.

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En las líneas fundamentales de los presupuestos, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias prevé alcanzar el equilibrio en 2020, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,9%. La comunidad estima alcanzar en 2020 el saldo del 0% del PIB fijado como objetivo, con un crecimiento de los ingresos y los gastos del 8% y del 5%, respectivamente, sobre su previsión de cierre de 2019. La variación esperada en los empleos no financieros llevaría, de acuerdo con las previsiones autonómicas, a un crecimiento del gasto computable ajustado al límite actual del 2,9%.

La comunidad estima reducir en cuatro décimas de PIB el déficit previsto en 2019. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2019 con un déficit del 0,4% del PIB, lo que exigiría una reducción de cuatro décimas para cumplir las previsiones sobre 2020. El ajuste se alcanzaría, según las estimaciones autonómicas, con un crecimiento de los ingresos que incrementaría en seis décimas su peso en PIB, y una variación de los empleos que aumentaría dos décimas el peso de estos en el PIB regional.

De acuerdo con las previsiones de líneas, los ingresos crecerían cerca de un 8% sobre el nivel de 2019. Las previsiones de ingresos de la comunidad para 2020 recogen un crecimiento estimado en torno al 9% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA), y un aumento más moderado en el resto de los ingresos no financieros, sin información sobre medidas de ingresos adoptadas para 2020. Estos crecimientos supondrán un aumento de seis décimas en peso PIB respecto a su previsión de 2019.

Los gastos previstos por la comunidad para 2020 crecerían entorno al 5% sobre el nivel estimado en 2019. La comunidad ha adoptado en 2019 medidas de aumento de gasto en materia de personal (levantamiento de la suspensión de la carrera profesional y reducción de la jornada, fundamentalmente) cuyo impacto en 2020 valora en 20 millones. Sobre ello, el escenario prevé un aumento de los gastos del 5%. En los gastos corrientes,

los mayores crecimientos se estiman para personal, donde se prevé un aumento cercano al 5% incorporando las medidas autonómicas y las acordadas con carácter general; mientras el resto de los gastos crecería en torno al 3%. Por otro lado, se plantea un aumento de los gastos de capital significativo, del 25%. El crecimiento de los gastos en su conjunto, cercana al 5%, implicaría un aumento de dos décimas de su peso en PIB respecto al 2019.

La comunidad calcula que la evolución de los gastos se moderará en términos de gasto computable, llevando a un crecimiento de éste del 2,9%.

Partiendo de las previsiones de crecimiento de los empleos no financieros, las estimaciones de la comunidad sobre la evolución de los gastos excluidos del cómputo de la regla (especialmente gastos cofinanciados por fondos de la UE) llevarían a un aumento en términos de gasto computable igual a la tasa del 2,9% fijada actualmente como límite máximo.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera factible que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias cumpla el objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB. Partiendo de la previsión de cierre de la AIReF para 2019, en línea con la estimada por la comunidad, alcanzar el equilibrio requeriría un ajuste de cuatro décimas del PIB Regional. Conseguir esta reducción del déficit se considera *factible* dado que se estima que los ingresos pueden aumentar en 2020 dos décimas su peso en el PIB y los gastos pueden evolucionar perdiendo algo más de una décima de peso en PIB.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en 2020, aumentarán un 5% sobre el nivel estimado en 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 5%, aumentando casi dos décimas su peso en el PIB regional y alcanzando un nivel ligeramente inferior al previsto en las líneas autonómicas. Dentro de ellos, los recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta en la comunidad crecerían un 6% sobre la cifra de 2019 (afectada por el impacto en la liquidación de 2017 del Suministro Inmediato de Información -SII- del IVA²), alcanzando una cuantía inferior a la prevista por la comunidad. Este crecimiento compensaría una evolución más moderada del resto de recursos, un 3%, en línea con la evolución de años

² 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.

anteriores, ya que no hay información sobre medidas previstas de ingresos u otras circunstancias que permitan esperar un comportamiento diferente.

Por el lado de los gastos, se prevé un crecimiento por encima del 3%, perdiendo algo más de una décima de peso sobre el PIB respecto a 2019.

Este crecimiento es el resultado de:

- Un aumento cercano al 4% en los gastos de personal, que incorporan el impacto estimado de las medidas adoptadas por la comunidad y de las acordadas con carácter general en el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.
- Un aumento en torno al 3% en el resto de los gastos, más moderado en los gastos de capital que el considerado en el proyecto autonómico.

La AIRcF aprecia un *riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020*. El crecimiento superior al 3% esperado en los empleos podría llevar a un crecimiento del gasto computable en el entorno del 2,9% fijado como tasa de referencia. No obstante, existe un *riesgo moderado* de incumplimiento dado que la AIRcF no contempla evoluciones tan positivas como la comunidad en las exclusiones del cómputo de la regla.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

El Principado de Asturias prevé alcanzar una ratio de deuda del 17,4% del PIB en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 17,9% del PIB en 2019 al 17,4% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de 1,1 puntos porcentuales de PIB desde el 18,5% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

2.1. Previsiones de la AReF

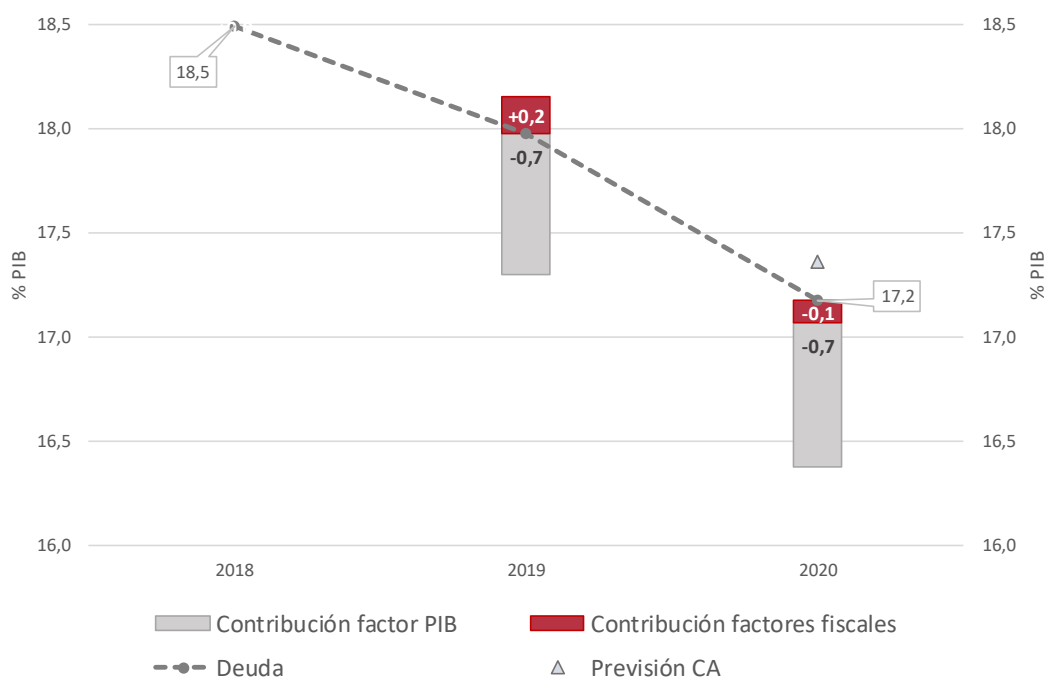
2.1.1. Objetivo de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 17,2% del PIB en 2020, 1,3 puntos porcentuales de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AReF es inferior a la de la comunidad, principalmente por una menor deuda esperada por la aplicación del superávit de 2018 y por la compensación de la sobrefinanciación obtenida por la comunidad en ejercicios anteriores (a la que se refiere el párrafo siguiente).

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 AReF del PIB de la comunidad para 2019 y 2020. No obstante, esta contribución del PIB se vería ligeramente compensada en 2020 por la financiación del exceso de déficit previsto en 2019 respecto al objetivo de estabilidad. En el caso de Asturias, el aumento de deuda será menor como consecuencia, en primer lugar, de la aplicación del superávit de 2018 a la amortización de deuda y, en segundo lugar, de 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 2018³. Según este criterio y siguiendo la recomendación de la AIReF, no se permite incrementar la deuda por la totalidad del objetivo de déficit cuando el déficit finalmente registrado sea inferior (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE 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 Asturias en 2017 y 2018.

³ [Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y regla de gasto 2018](#)

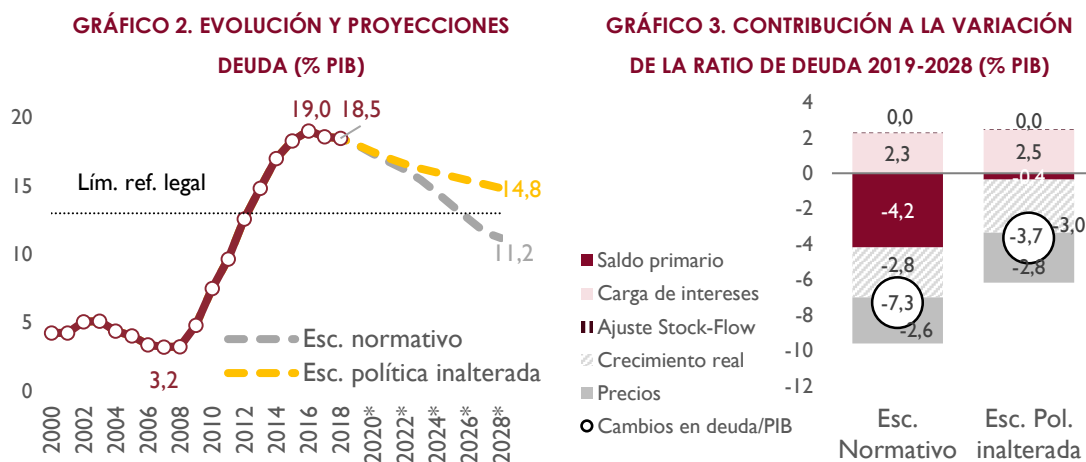
2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad del Principado de Asturias es ligeramente bajo.

Según la metodología⁴ utilizada por la AIRcF, 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).

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, 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 en torno al 18% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación ha disminuido significativamente. La deuda contraída con la AC ha disminuido casi a la mitad en 2019, hasta suponer el 22,4% del total del endeudamiento de la Comunidad, mientras que a finales de 2018 rondaba el 47,8%.



⁴ El análisis de la AIRcF 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.

En su escenario normativo⁵ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 11,2% del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2026. 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 14,8% a finales de 2028. La reducción de 7,3 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (4,2 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 5,4 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,3 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,42% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,78% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce prácticamente la mitad (3,7 puntos), consecuencia principalmente de mantener el equilibrio presupuestario en términos de un saldo primario, saldo que sigue teniendo sesgo optimista en términos del promedio histórico.

El Presidente de la AIReF

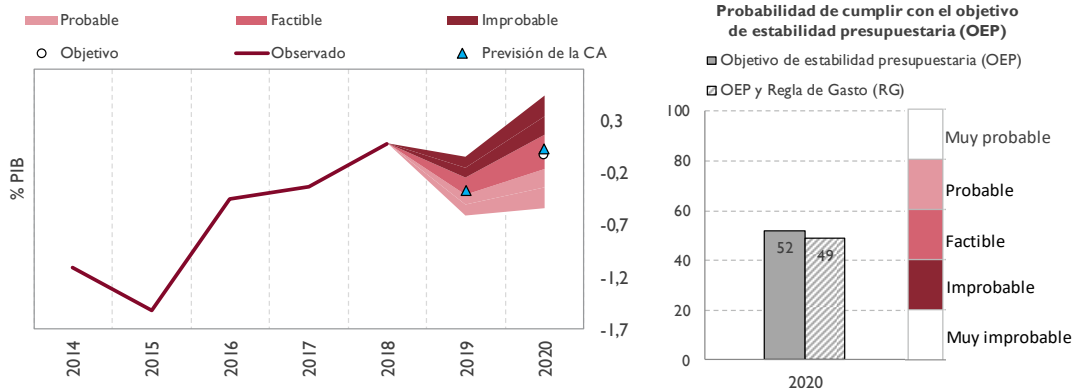


José Luis Escrivá

⁵ 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%. Una vez alcanzado se proyecta equilibrio presupuestario, esto es, un superávit primario igual a la carga financiera.

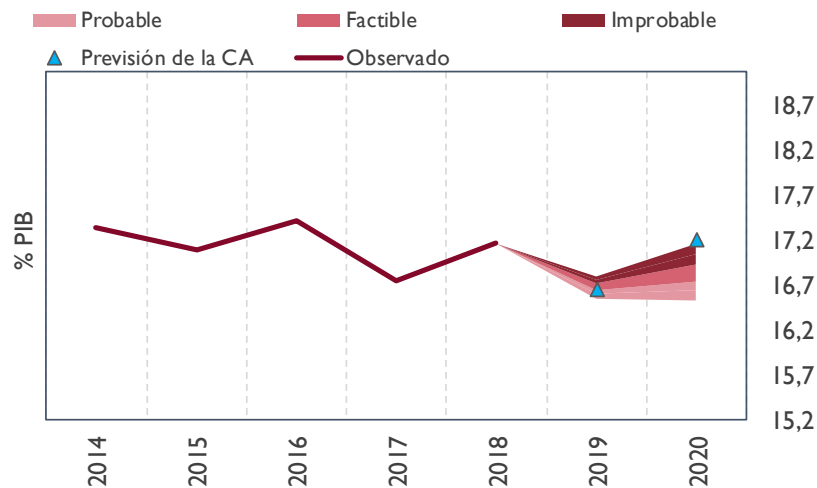
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



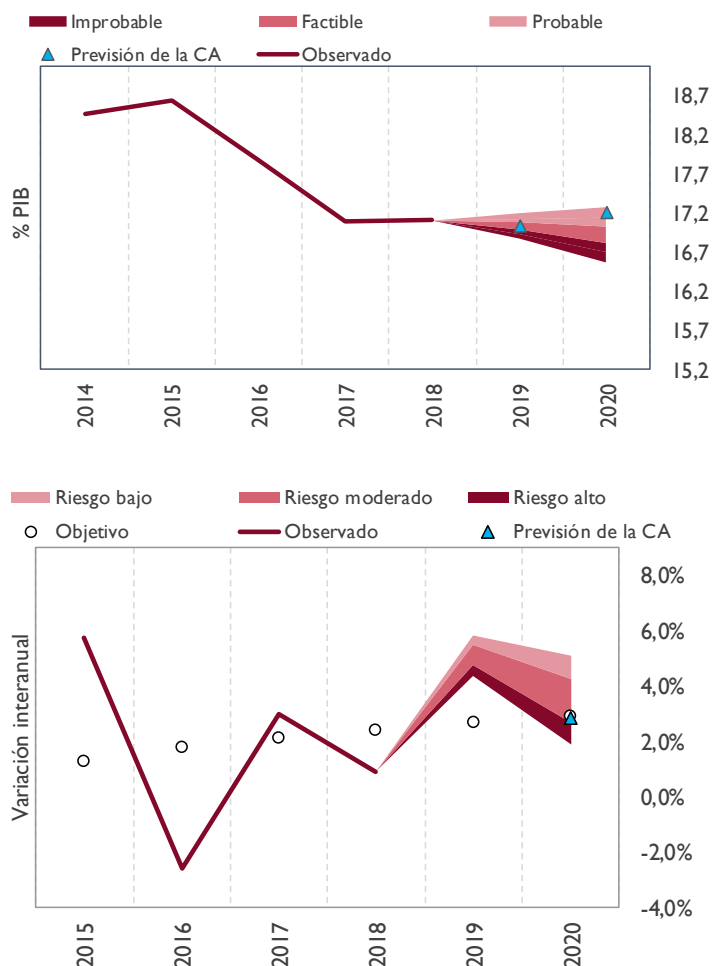
Se considera *factible* que la CA del Principado de Asturias alcance el equilibrio en 2020, en línea con lo previsto por la comunidad en las líneas fundamentales de sus presupuestos. Bajo las previsiones de ingresos, el cumplimiento de la regla de gasto podría exigir un saldo ligeramente más favorable cuya consecución se aprecia también factible, aunque más difícil.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca cerca del 5% respecto a 2019, aumentando en dos décimas su peso en el PIB. La comunidad registra un crecimiento superior de los ingresos a percibir del SFA que sitúan las previsiones de líneas autonómicas por encima de las de la AIRF.

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



La AIReF estima que el crecimiento de los empleos en 2020 sea superior al 3%, inferior al previsto por la comunidad por las variaciones que ésta espera en los gastos de capital.

Respecto a la regla de gasto, la AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de dicha regla, al considerar que el gasto computable podría crecer a una tasa que podría superar al límite del 2,9% fijado actualmente. La comunidad considera que el aumento previsto en los empleos se moderaría en términos de gasto computable al prever una mejor evolución de los gastos cofinanciados excluidos de la regla.