

Informes sobre la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- A.** Cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto: (Art 17 LO 6/2013 y art 19 RD 215/2014)
- B.** Plan económico – financiero: (Art 23 LOEPSF, art 19 LO 6/2013 y art 21 RD 215/2014)

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. Objetivo de estabilidad y regla de gasto	3
1.1. Ejercicio 2017.....	3
1.2. Ejercicio 2018.....	4
2. Objetivo de deuda.....	5
3. Recomendaciones	6
4. Orientaciones de buenas prácticas	7
Anexo Andalucía.....	8

1. Objetivo de estabilidad y regla de gasto

La AIRcF informa el borrador del Plan económico – financiero de la Comunidad Autónoma de Andalucía y lo emite conjuntamente con el informe de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto al cierre de 2017. La Comunidad Autónoma de Andalucía debe presentar un plan económico - financiero (PEF) por incumplimiento de la regla de gasto en 2016, que debe ser informado por la AIRcF antes de su aprobación por el órgano competente. La presentación del plan económico - financiero viene a coincidir en el tiempo con la valoración del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto al cierre de 2017. Por esta razón, se emiten conjuntamente ambos informes.

1.1. Ejercicio 2017

Se considera muy probable que la Comunidad Autónoma de Andalucía alcance el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2017, mejorando la valoración respecto al último informe publicado¹. Con la incorporación de la liquidación definitiva de los recursos del sistema de 2015, a pesar de que la ejecución del gasto a la fecha apunta a un crecimiento mayor del esperado en el informe de presupuesto inicial, han mejorado las perspectivas sobre la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2017 para la comunidad. En el borrador del PEF presentado se prevé alcanzar en 2017 un déficit similar al objetivo fijado, y, por tanto, una décima superior a la prevista en su presupuesto inicial. Para ello, dados los recursos actualizados con los que cuenta, la comunidad estima un crecimiento al cierre del conjunto de los empleos cercano al 7%, basado, fundamentalmente, en el importante crecimiento esperado de los empleos de capital (por encima del 80%). Así, el nivel de empleos previsto por la comunidad para 2017 aumentaría en 5 décimas su peso en el PIB regional. No obstante, hasta abril, el conjunto de los empleos en la comunidad (excluidos los pagos al Estado por el sistema de financiación) está creciendo a una tasa interanual inferior al 2%, y, concretamente, los empleos de capital están cayendo cerca del 9%. Por ello, si bien es de esperar un aumento en la tendencia creciente del gasto observada a la fecha, y, por tanto, un crecimiento significativo de los empleos al cierre, respecto al nivel del año anterior, parece difícil que aquéllos alcancen los niveles previstos por la comunidad en el plan, estimándose más probable un aumento, en su peso sobre el PIB, cercano a las dos décimas. En esta línea, cabe señalar que una de las medidas de mayor gasto recogidas en el PEF, derivada de la recuperación de la jornada reducida de 35 horas, está sujeta a incertidumbre sobre su realización. Recientemente, el Consejo de Ministros ha aprobado dos Acuerdos solicitando al presidente del Gobierno la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad, contra el Decreto Ley de la Junta de Andalucía que regula el trabajo de sus empleados públicos en 35 horas semanales, y contra la Ley del Presupuesto autonómico para 2017 que habilita, en aplicación de la medida, la contratación de personal para reforzar la plantilla cuando sea necesario.

¹ [Actualización del informe sobre los presupuestos iniciales para 2017 de las CCAA: Andalucía \(abril\)](#)

La AIRcF estima que la evolución del gasto prevista, aun siendo más moderada que la estimada por la Comunidad Autónoma de Andalucía, podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto, habiendo empeorado las perspectivas respecto al último informe publicado. El borrador del PEF presentado por la comunidad prevé un incremento del gasto computable en 2017 superior a la tasa de referencia del 2,1%, fijada para este año. De acuerdo con la aproximación efectuada por la AIRcF, con la información limitada disponible, el crecimiento de los gastos autonómicos podría llevar a una tasa de evolución del gasto computable superior al límite máximo señalado, en la línea mostrada en el borrador del PEF. Con los datos disponibles, se advierte que el efecto favorable que pudiera derivarse de la mayor certificación de gastos cofinanciados por fondos de la UE en 2017 respecto al nivel del año anterior podría ser inferior al inicialmente estimado, y anularse por el crecimiento esperado del gasto y el efecto negativo de las medidas tributarias adoptadas.

1.2. Ejercicio 2018

Las limitaciones asociadas a información relevante sobre 2018 determinan la imposibilidad de realizar un pronunciamiento por parte de la AIRcF. No obstante, se pone de manifiesto que las estimaciones sobre la evolución de ingresos y gastos llevarían a un cierre para 2018 cercano al previsto en el borrador de PEF de la Comunidad Autónoma de Andalucía, si bien con diferencias en cuanto a la evolución esperada de ingresos y gastos. Las estimaciones para 2018 se han visto limitadas por la no comunicación por el MINHAFFP, a la fecha de elaboración del PEF y de estos informes, de los recursos del sistema de financiación que las CCAA percibirán en 2018. La importancia de estos recursos en el conjunto de los ingresos autonómicos determina la imposibilidad de realizar para 2018 un pronunciamiento por parte de la AIRcF. No obstante, se han contrastado las previsiones al respecto contenidas en el borrador del plan, con las estimaciones de la AIRcF, de lo que se desprende que la comunidad prevé un crecimiento de los recursos del sistema superior al estimado por la AIRcF para este año. Por otro lado, aunque la comunidad prevé una moderada evolución del gasto corriente, estima un crecimiento acusado de los gastos de capital que llevaría, teniendo en cuenta su previsión de partida, a un nivel de empleos, en su conjunto, superior al estimado por la AIRcF.

De cumplirse las estimaciones de la AIRcF, la evolución del gasto previsto para la Comunidad Autónoma de Andalucía podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto en 2018. De acuerdo con las estimaciones de la AIRcF sobre la evolución esperada del gasto, el incremento del gasto computable estimado para el ejercicio 2018 podría ser compatible con la tasa de referencia que determina el incremento máximo permitido.

2. Objetivo de deuda

El sistema actual de fijación y medición del objetivo de deuda y la información disponible a la fecha hace imposible pronunciarse sobre la adecuación de la previsión de deuda contenida en el PEF de la comunidad a los objetivos de deuda para 2017 y 2018. La comunidad prevé incrementos de deuda en 2017 y 2018 que representan el 22,4% y 21,9% del PIB, respectivamente. Estos importes superan los objetivos inicialmente fijados para ambos ejercicios, pero ello no conlleva necesariamente un incumplimiento, dado que los objetivos iniciales no representan el límite que finalmente se va a utilizar para medir su cumplimiento. Así, este límite se ampliará por los importes recibidos por los FFCCAA en 2017 y 2018, cuyo importe total para la Comunidad Autónoma de Andalucía no se conoce a la fecha. Hasta el momento solo se han acordado los importes del FLA 2017 correspondientes a los tres primeros trimestres, por lo que se desconoce el saldo total que se va a asignar a la comunidad para todo el ejercicio. Por otro lado, una circunstancia que puede favorecer el cumplimiento del objetivo de deuda para 2017 es la estimación para este ejercicio de unas necesidades de financiación inferiores al objetivo de estabilidad, cuando el límite incluye deuda por importe equivalente a la totalidad del objetivo de déficit del 0,6% del PIB. En consecuencia, no es posible estimar el límite ampliado y, por tanto, valorar si la previsión de la comunidad se adecúa o no al límite que va a servir para medir su cumplimiento, si bien se destaca la existencia de la mencionada circunstancia favorable al cumplimiento del objetivo de deuda en 2017.

CUADRO I. DEUDA PREVISTA EN EL PEF Y OBJETIVO INICIAL. CA DE ANDALUCÍA (%PIB)

	2017	2018
Objetivo de deuda	22,0%	21,5%
Deuda prevista por la CA	22,4%	21,9%

FUENTES: MINHAFP y Borrador PEF Andalucía

3. Recomendaciones

La AIRcF considera que la evolución del gasto puede comprometer el cumplimiento de la regla de gasto en 2017 en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El crecimiento del gasto que parece derivarse de los datos a la fecha y las previsiones de la comunidad, unidos al riesgo apreciado respecto al cumplimiento de la regla de gasto, hacen necesario que se plantee la realización de actuaciones. Por otro lado, el PEF recoge medidas de gasto adoptadas por la comunidad que supondrían en conjunto un mayor gasto.

En consecuencia, la **AIRcF recomienda a la Comunidad Autónoma de Andalucía:**

-
1. Que adopte las actuaciones necesarias para garantizar que la ejecución de su gasto permita al cierre el cumplimiento de la regla de gasto, recogiendo en el PEF la adaptación del escenario a dicha ejecución. En esta línea, se debería revisar cualquier medida discrecional de incremento de gasto.
-

Por otro lado, el proceso de tramitación de los PEF se ve afectado por determinados factores que retrasan y dificultan su elaboración. Algunas de estas circunstancias, que se suceden con posterioridad a la elaboración de los planes, como la comunicación de las previsiones de recursos del sistema y el proceso de aprobación y distribución de los objetivos definitivos, determinan que el análisis de 2018 esté sometido a importantes limitaciones.

En consecuencia, la **AIRcF recomienda al MINHAFP, con el fin de dotar de mayor eficacia a la tramitación de los PEF:**

-
2. Que revise los calendarios y plazos establecidos en la ley para la realización de actuaciones, y anticipe los trámites y la notificación de información esencial que permita a la comunidad elaborar lo antes posible el plan, dentro del plazo establecido para ello y sin importantes incertidumbres, lo que implicaría, entre otras actuaciones:
 - a. Publicar el informe sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda y de la regla de gasto inmediatamente después de su emisión, a fin de que los plazos de elaboración y revisión de los PEF comiencen lo antes posible y su aplicación resulte más efectiva.
 - b. Comunicar a las comunidades, en el momento de elaboración de los PEF, la previsión de recursos del sistema para los ejercicios incluidos en el ámbito del PEF.
 - c. Adelantar, coincidiendo con la elaboración de los PEF, el proceso de aprobación y distribución de los objetivos definitivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de la tasa definitiva de referencia para la regla de gasto para los ejercicios incluidos en el ámbito del PEF.
-

4. Orientaciones de buenas prácticas

El artículo 21.2.e) de la LOEPSF recoge, dentro del contenido mínimo del PEF, la necesidad de que se realice un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

En cumplimiento de ello, el modelo del plan que desde el MINHAFP se remite a las comunidades para guiar su elaboración recoge un apartado 1.5 *Análisis de sensibilidad de determinadas variables económicas considerando escenarios económicos alternativos, que se centra en la Incidencia de un crecimiento del PIB nominal regional inferior en un punto al previsto*

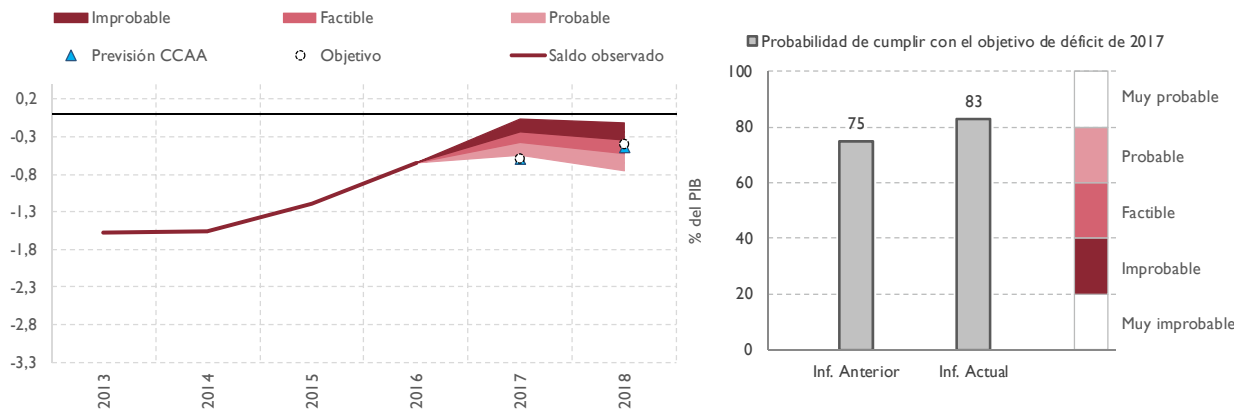
En la Directiva sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros al hablar del análisis de sensibilidad (apartado 4 del artículo 4) establece que *“en el marco de un análisis de sensibilidad, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias permitirán examinar la evolución de las principales variables presupuestarias teniendo en cuenta diferentes supuestos de crecimiento y tipos de interés”*.

Con el fin de reforzar este análisis exigido por la LOEPSF, la **AIRcF propone la siguiente orientación de buenas prácticas al MINHAFP con el fin de completar el contenido de los PEF:**

-
1. Que se amplíen los parámetros en los que se base el análisis, teniendo en cuenta diferentes supuestos de crecimiento y tipos de interés.
-

Anexo Andalucía

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



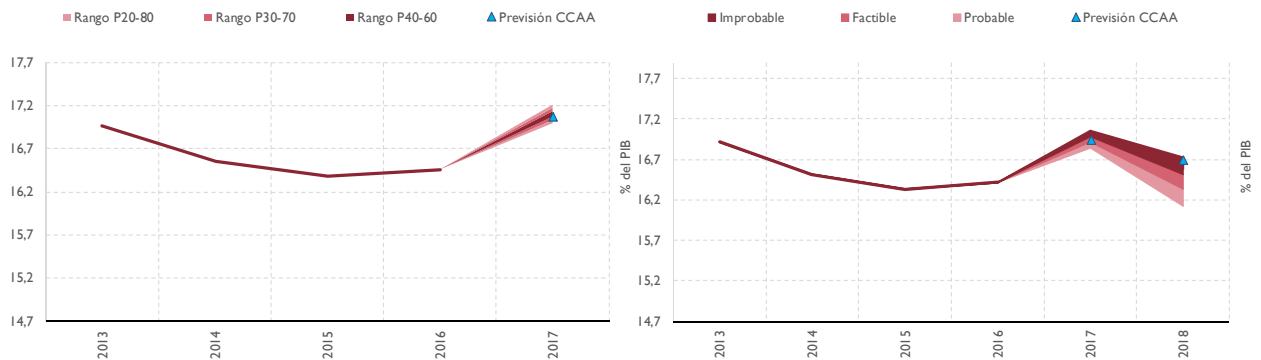
Se considera muy probable que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla con el objetivo de estabilidad en 2017, mejorando la probabilidad de cumplimiento, respecto a la derivada del análisis del presupuesto inicial, fundamentalmente por la mejora en los ingresos derivada de la liquidación definitiva de 2015 de los recursos del sistema, que supone 2 décimas de PIB, y compensa el mayor crecimiento observado en los gastos respecto a las estimaciones efectuadas anteriormente.

En 2018, a pesar de discrepancias respecto a la evolución de los recursos del sistema de financiación y de los empleos, las estimaciones de la AIReF llevarían a un cierre cercano al previsto por la comunidad.

B. Recursos (% PIB)

VALORACIÓN ABRIL 2017

VALORACIÓN JULIO 2017



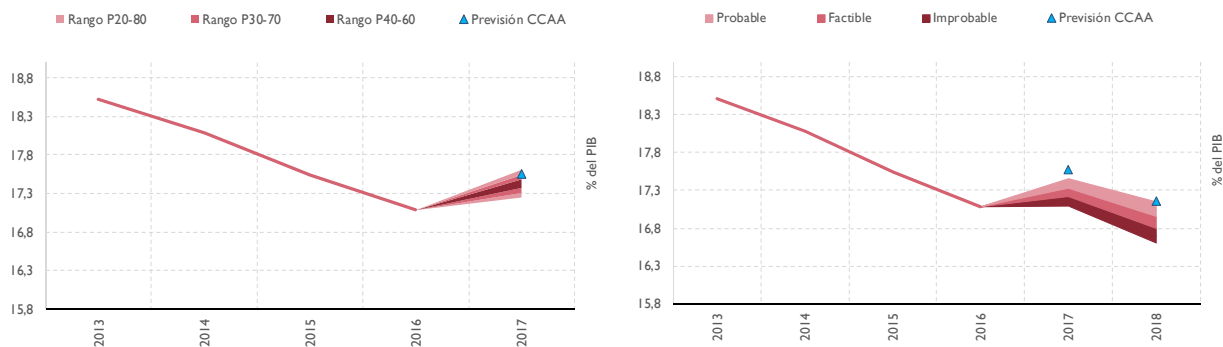
En 2017, las estimaciones de ingresos recogidas en el borrador del PEF de la CA de Andalucía están en línea con las de la AIReF. La actualización de los recursos del sistema y la revisión del resto de ingresos en consonancia con los datos de ejecución a la fecha apuntan a un crecimiento de los recursos de en torno al 6%, aumentando su peso sobre el PIB en unas cinco décimas. Para 2018, las discrepancias en la estimación de los recursos del sistema de financiación alejan las previsiones autonómicas de las efectuadas por la AIReF.

Anexo Andalucía

VALORACIÓN ABRIL 2017

VALORACIÓN JULIO 2017

C. Empleos (% PIB)



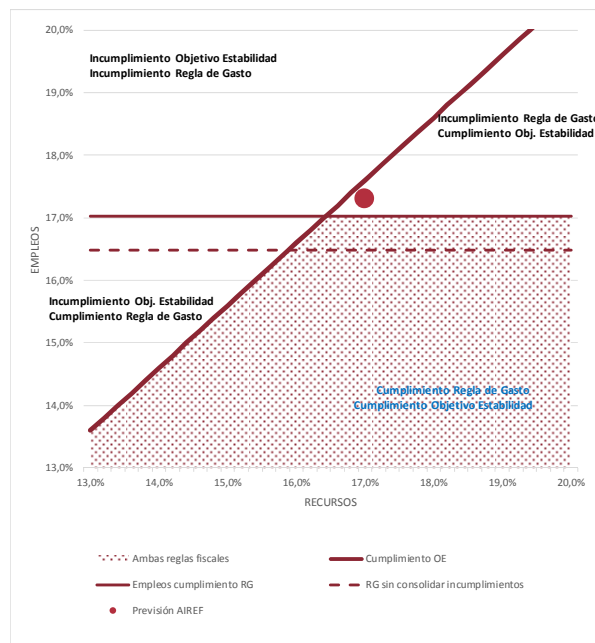
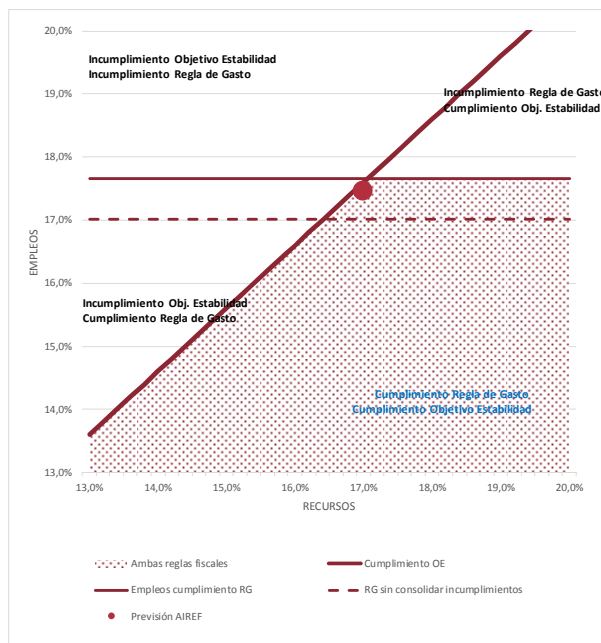
En 2017, la previsión autonómica de crecimiento del conjunto de los gastos compatible con el escenario de ingresos y un déficit del 0,6% del PIB, llevan a un nivel de empleos que no parece avalado con los datos de ejecución a la fecha. En base a los datos disponibles es previsible que la inejecución de los gastos de capital sea superior a la incorporada en el escenario autonómico, que prevé un aumento de estos gastos superior al 80%, cuando hasta abril se registra una caída interanual de los empleos de esta naturaleza, y una ejecución muy reducida. Esta discrepancia en cuanto a la evolución del gasto se mantiene para 2018, lo que sitúa las previsiones de la CA por encima de las estimaciones de la AIRcF.

Anexo Andalucía

VALORACIÓN ABRIL 2017

VALORACIÓN JULIO 2017

D. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto 2017(%PIB)



Se sigue considerando que en 2017 el nivel de empleos y recursos que puede alcanzar la CA de Andalucía permitiría el cumplimiento del objetivo de estabilidad, si bien se observan problemas respecto al cumplimiento de la regla de gasto, ya que el efecto favorable que, en su caso, podría derivarse de la mayor certificación esperada de gasto cofinanciado se vería anulado por el crecimiento a la fecha de los empleos y el efecto negativo de las medidas tributarias adoptadas.