

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

INFORME 35/2019





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 la 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 antes 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 de Andalucía. 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 la Comunidad Autónoma de Andalucía, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad en el ámbito del Plan Económico Financiero (PEF) 2019-2020 cuyo informe se emitirá en fechas próximas, 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 en su PEF,

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](#)

que sí contempla para 2019 recursos adicionales a los comunicados en julio de 2018, 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 de Andalucía ha incumplido el objetivo de estabilidad en 2014 y 2015 y la regla de gasto desde el año 2015.

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

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Regla de Gasto (RG)	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Distancia al OEP ⁽¹⁾ informes cumplimiento objetivos	0,1%	-0,4%	-0,5%	0,0%	0,2%	0,0%
Distancia en RG ⁽²⁾ informes cumplimiento objetivos	-8,5%	-4,0%	0,5%	4,4%	1,0%	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 en más de un punto, reducción que se eleva una vez depuradas las operaciones no recurrentes, si bien cuatro décimas se derivan de la reducción de intereses. En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en 1,1 puntos de PIB, seis décimas más si depuramos el efecto de las operaciones no recurrentes. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses), e igualmente depurando las operaciones no recurrentes, la reducción ha sido de 1,3 puntos de PIB regional, cuatro décimas por encima de 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 de

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).

Andalucía ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 0,4%, por debajo del promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 2%, 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, sobre todo, en el resto de los ingresos.

CUADRO 1. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. CA DE ANDALUCÍA VS SUBSECTOR

	AND	Subsector
Empleos no financieros primarios	0,4%	1,7%
Recursos no financieros	2,0%	3,0%
<i>Sistema de financiación</i>	<i>3,1%</i>	<i>3,4%</i>
<i>Resto de recursos</i>	<i>-0,6%</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

Se considera improbable que la Comunidad Autónoma de Andalucía cumpla el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB, con un riesgo moderado 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 respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019⁴. Adicionalmente, la información disponible sobre el cierre de 2018 y la ejecución a la fecha han empeorado las perspectivas sobre el resto de los ingresos.

Alcanzar el saldo del -0,1% en 2019 exige un ajuste de 3 décimas sobre el cierre de 2018. Dos décimas se consolidarían automáticamente por el efecto neto de la no reiteración en 2019 de gastos e ingresos extraordinarios imputados en 2018: gastos por sentencias en contra (Centro comercial Nevada y concesionaria del Metro de Sevilla) e ingresos de la Unión Europea (liquidación del programa operativo 2007-2013). El resto del ajuste se estimaría *factible* bajo las previsiones de ingresos del sistema de la comunidad, pero resulta *improbable* con el escenario actual, teniendo en cuenta la evolución observada del resto de ingresos y gastos. Por otro lado, la minoración esperada en los fondos de la UE afecta desfavorablemente a la regla de

⁴ [Informe sobre los Presupuestos iniciales 2019. CA de Andalucía](#)

gasto, si bien el riesgo de incumplimiento se ve mitigado por el efecto favorable de la no reiteración de los gastos extraordinarios de 2018.

Respecto a 2018, los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cierre de 2019 perderían una décima de peso en el PIB regional adicional 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 cerca del 4%. En el resto de los ingresos empeoran las previsiones respecto al informe de abril por la nueva información disponible:

- se espera una caída en los fondos de la UE,
- se observa menor crecimiento en los tributos como consecuencia de las medidas adoptadas y los datos de ejecución a la fecha,
- se prevé la minoración de otros ingresos por las subastas de medicamentos que dejarían de aplicarse y por reintegros puntuales esperados.

Así, bajo el escenario central, el conjunto de los ingresos crecería por encima del 1%, cayendo cuatro décimas su peso en el PIB regional.

Se prevé que los gastos crezcan por debajo del 2%, al no replicarse las operaciones extraordinarias de 2018, perdiendo cuatro décimas de peso en PIB. La comunidad prevé en 2019 medidas y otras operaciones de incremento del gasto que afectan a personal valoradas en 12 millones, adicionales a las derivadas del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre. El efecto conjunto de estas medidas 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 se vería compensado en parte por el menor gasto derivado de la finalización en 2018 de la devolución de la paga extra de 2012. Todo ello, junto con la ejecución apreciada hasta la fecha hace que se estime un crecimiento de los gastos de personal en torno al 4%. Por otro lado, se espera una minoración neta de los gastos de capital por la no reiteración del impacto de las sentencias computadas en 2018. Así, la AIRcF considera que los empleos podrían crecer en la comunidad, en su conjunto, por debajo del 2%, perdiendo cuatro décimas de peso en el PIB.

Se aprecia un riesgo moderado 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 mantiene el riesgo apreciado en el informe de abril. Así, se estima un crecimiento del gasto computable ajustado a la tasa de referencia del 2,7%.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha cumplido todos los años el objetivo de deuda salvo en 2018 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. Durante estos años, la comunidad no solo ha cumplido con los objetivos fijados, sino que, 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. CA DE ANDALUCÍA

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Distancia al OD ^(*) informes cumplimiento	0,3%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	-0,2%
Nivel endeudamiento	17,2%	21,0%	21,9%	22,5%	22,0%	22,0%

(*) 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 17,2% al 22,0% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de Andalucía asciende al 22,0% del PIB al cierre de 2018. En relación con conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa unos 2 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

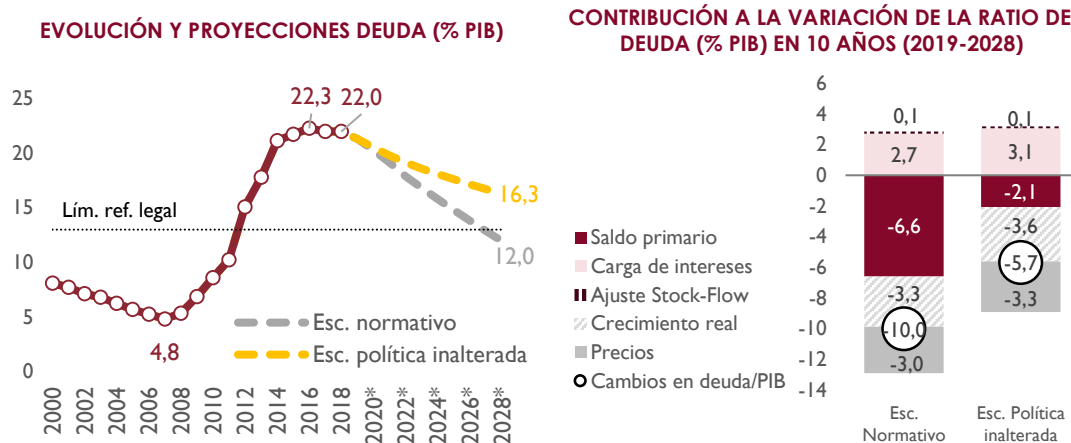
fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé aumentar su deuda para financiar el déficit máximo permitido por el objetivo de estabilidad (-0,1% del PIB), en línea con su previsión de déficit al cierre, y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. No prevé realizar ninguna corrección de la deuda en 2019 por el incumplimiento del objetivo de deuda en 2018, dado que se debió a un aumento puntual de deuda por la reclasificación de la APP del metro de Sevilla. Así mismo, espera minorar la deuda imputada en 2018 por la reclasificación de la APP y un aumento por la subrogación en unos préstamos. Estas operaciones podrían ser compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos de deuda establecido por el MINHAC lo que podría permitir, a priori, su cumplimiento.

2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Andalucía es “ligeramente alto”. Según la metodología⁵ 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, aunque cerca del límite 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 superior a 21% del PIB.

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.



En su escenario normativo⁶ la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 12 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2027. 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 16,3% a finales de 2028. La reducción de 10 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (6,6 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 6,3 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,7 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,66% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,7% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce entorno a la mitad (5,7 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,2% 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 sobre el cumplimiento esperado en 2019 de las reglas fiscales en las AA.PP, 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 la ejecución tal y como señala el apartado 1 del artículo 18 de la LOEPSF.

En este sentido se desarrolla, entre otras, la recomendación referida a 2019 contenida en el informe de la AIReF sobre Plan económico – financiero (PEF) 2019-2020 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se publicará en fechas próximas.

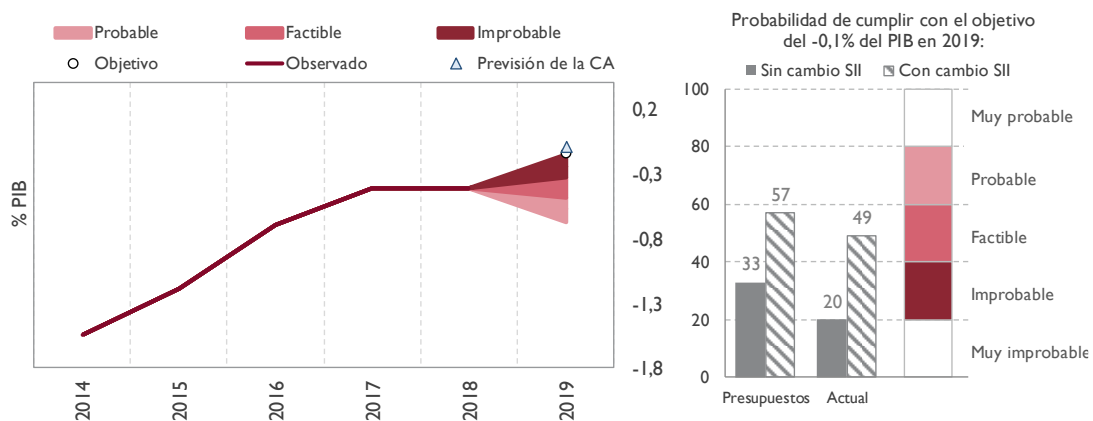
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

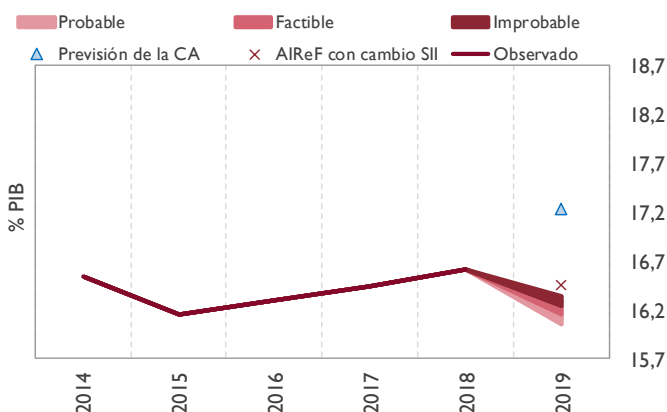
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



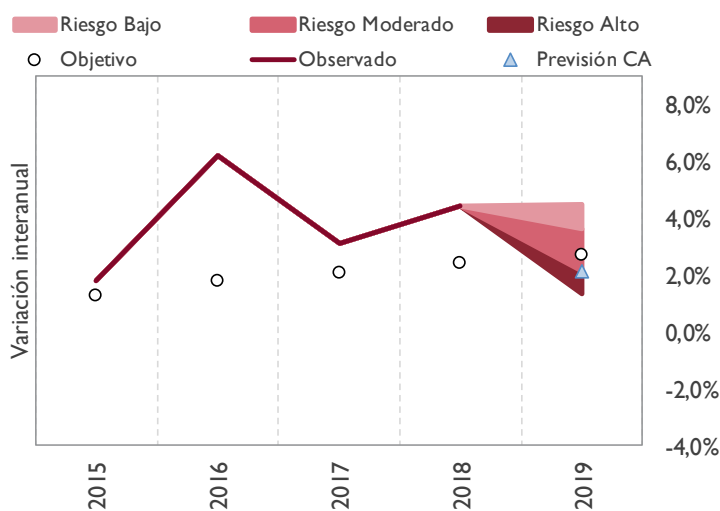
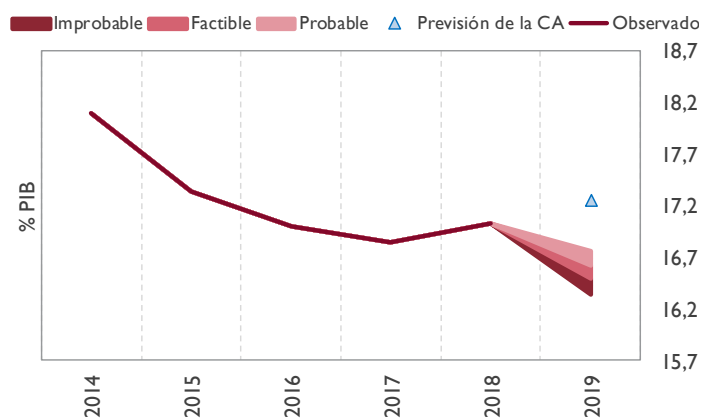
Se considera *improbable* que la CA de Andalucía cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 bajo el escenario actual considerado de recursos del sistema. En un escenario de financiación similar al considerado por la CA dicho cumplimiento se consideraría *factible*, si bien con peores perspectivas de evolución del resto de ingresos respecto a las manifestadas en el informe de abril, por la nueva información disponible.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca por debajo del 2 %, cayendo cuatro décimas su peso en el PIB. El crecimiento del 4% de los ingresos del sistema de financiación se compensa con la caída esperada del resto de ingresos (especialmente fondos de la UE que previsiblemente no se replicarán en 2019). De neutralizarse el impacto del SII del IVA, como prevé la comunidad, la caída de los recursos sería menor, si bien las estimaciones de la AReF seguirían por debajo de las autonómicas por las previsiones de fondos de la UE y del Estado.

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



La AIReF estima que el crecimiento de los empleos en 2019 será inferior al 2%, al no replicarse el gasto extraordinario de sentencias de 2018, situándose el nivel muy por debajo del previsto por la comunidad, al prever un crecimiento mucho más contenido del gasto de inversión.

La AIReF estima un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, a pesar del moderado aumento esperado en los empleos, como consecuencia del efecto desfavorable derivado de la caída esperada en los fondos de la UE.