

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2023 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

INFORME 2/23





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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, 2-4, 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.

Fecha de publicación: 13 de abril de 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO.....	7
1.1. Previsiones para 2023	7
1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	13
2. DEUDA PÚBLICA	15
2.1. Nivel de deuda.....	15

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar un Informe sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) en el que se analicen las variaciones sobre las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas. El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que la AIReF debe elaborar antes del 1 de abril un informe sobre los presupuestos de las CC. AA. Por su parte, el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, concreta que, en la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones en la documentación recibida, en particular con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos.

El pronunciamiento de la AIReF está condicionado por la excepcional situación actual. Como viene sucediendo en los últimos informes, los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la LOEPSF, aprobada por el Congreso de los Diputados previos informes de la AIReF de 13 de octubre de 2020, 29 de julio de 2021 y 29 de julio de 2022, a consecuencia de la crisis sanitaria y, posteriormente, la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania. Para 2023 se ha señalado como referencia para el subsector autonómico el déficit del 0,3%. Así, el objeto del pronunciamiento actual de la AIReF se centra en la actualización de las perspectivas esperadas en 2023 con la información actual disponible.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 1/23 sobre los Presupuestos Iniciales 2023 de las Administraciones Públicas (AA. PP.)¹. El análisis general sobre los presupuestos de las AA. PP. contenido en el Informe 1/23, recientemente publicado, incorpora el pronunciamiento de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA. PP. y de cada uno de

¹[Informe sobre los Presupuestos iniciales de las AA. PP. 2023](#)

los subsectores en 2023. El análisis del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

El pasado 28 de octubre la AIRcF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2023 de la Comunidad Autónoma de Andalucía². La AIRcF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2023 en la Comunidad Autónoma de Andalucía a partir del análisis de la información proporcionada por la misma respecto a sus líneas fundamentales de presupuestos para 2023. El 27 de diciembre de 2022 se aprobó la Ley 1/2022 del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023³. La AIRcF revisa en el presente informe las perspectivas para la comunidad en 2023 teniendo en cuenta sus actuales previsiones presupuestarias para el año y las variaciones respecto a la información considerada en el anterior informe.

² [Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos 2023 de Andalucía.](#)

³ [Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2023](#)

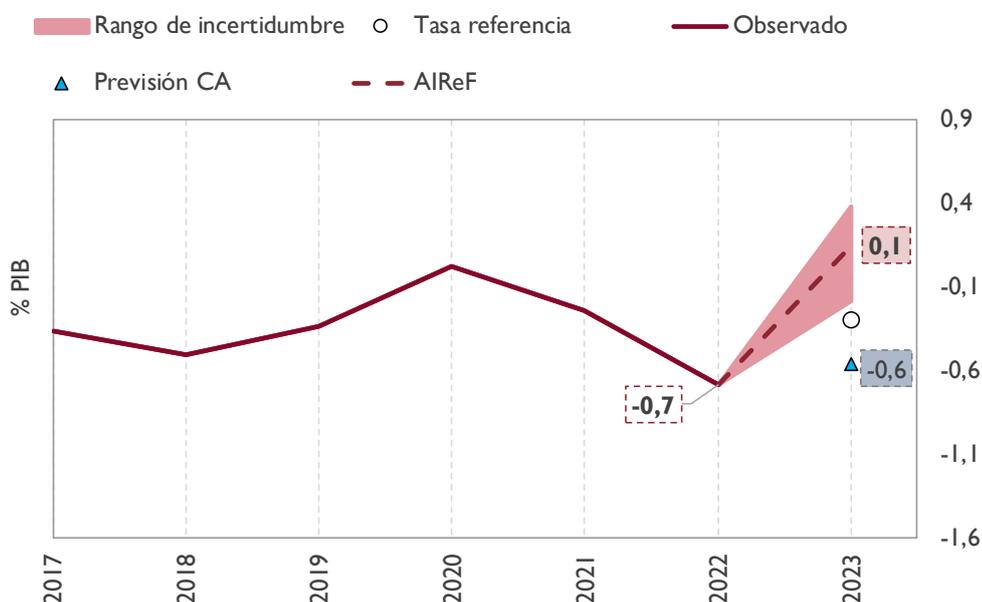
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2023

La AIREF prevé que la Comunidad Autónoma de Andalucía alcance un superávit del 0,1% del PIB en 2023, mejorando las estimaciones del informe anterior. La variación en las previsiones de la AIREF sobre las del informe de líneas se deriva fundamentalmente del cierre de 2022, cuyo saldo ha resultado ser dos décimas más favorables que el estimado en octubre. En virtud de ello, junto a la revisión de otros elementos de efecto neutral, se ha reducido en 2023 el nivel esperado de gasto no vinculado a fondos Next Generation EU (NGEU) y en menor medida, de los ingresos, fundamentalmente los derivados de fondos tradicionales de la UE. En consecuencia, mejoran las previsiones de la AIREF para 2023, estimando que la comunidad alcanzará un superávit del 0,1% del PIB, más favorable que la referencia del -0,3% del PIB fijada para el subsector.

La comunidad estima alcanzar un déficit del 0,6% del PIB, empeorando en tres décimas las estimaciones de líneas fundamentales y del presupuesto aprobado. La previsión de cierre para 2023 recoge previsiones más negativas que las consideradas en sus líneas fundamentales y en su presupuesto aprobado, tanto en ingresos tributarios como fundamentalmente en fondos europeos. Al mismo tiempo, prevé un menor gasto de capital compensado en parte con mayor gasto corriente. Estas revisiones provocan un empeoramiento del saldo, esperando la comunidad un déficit del 0,6% del PIB, superior a la tasa de referencia del -0,3% del PIB prevista en su presupuesto aprobado y líneas fundamentales.

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. ANDALUCÍA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF y Marcos Presupuestarios a Medio Plazo de Andalucía

La AIReF prevé que los ingresos de la comunidad en 2023, sin tener en cuenta los fondos del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), aumenten un 10% sobre el año anterior, alcanzando el 18,9 % del PIB. La AIReF corrige a la baja las previsiones del informe anterior, reduciendo fundamentalmente el nivel de los ingresos no tributarios derivados de fondos UE distintos del NGEU, incorporando los resultados del cierre de 2022. En menor medida, revisa a la baja las previsiones de recaudación tributaria y la financiación esperadas por vacunas. En sentido contrario, se traslada a 2023 la parte estimada de los fondos REACT no ejecutados finalmente en 2022. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que parte de las diferencias entre las previsiones de líneas y las actuales que se observan en el cuadro 1, se deben al efecto PIB, ya que actualmente la AIReF estima un PIB nominal para 2023 superior al previsto en el informe de octubre. Respecto al año anterior, como ya se señaló en el informe de líneas, el aumento del 25% de los recursos del sistema de financiación sobre la cifra del año anterior compensa la no reiteración de las compensaciones extraordinarias recibidas desde el Estado y el crecimiento más moderado esperado en otros ingresos, permitiendo un crecimiento interanual del 10% de los recursos globales.

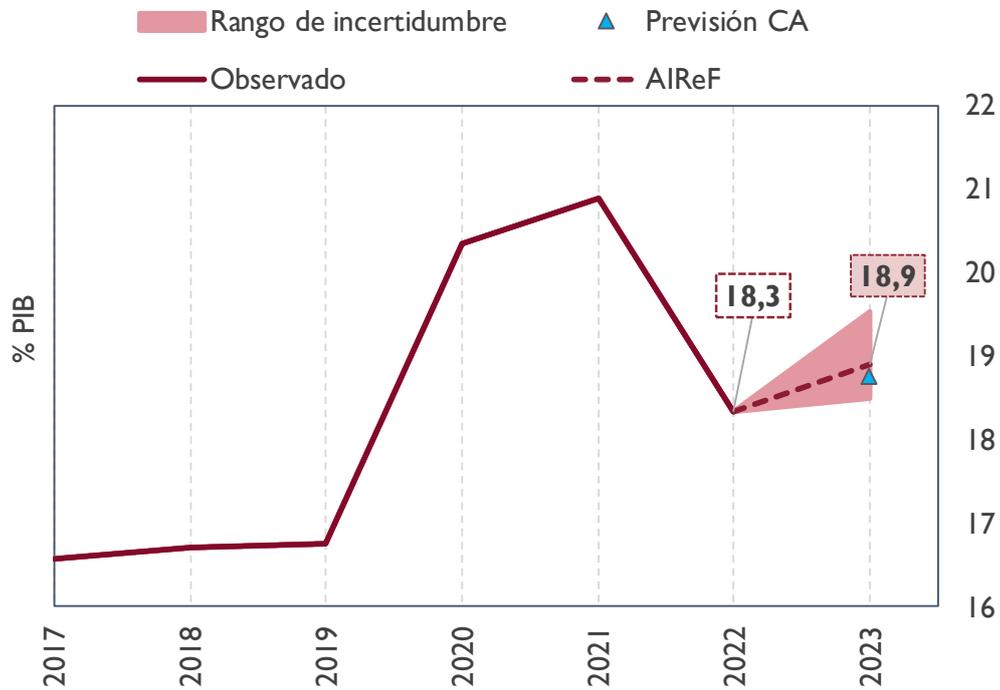
CUADRO 1. PREVISIONES AIREF DE LOS RECURSOS 2023/2022. ANDALUCÍA. COMPARATIVA CON INFORME DE LÍNEAS (% PIB Y % VARIACIÓN)

	Previsión 2022 Líneas	Previsión 2023 Líneas	% var 23/22 Líneas	Cierre 2022	Previsión 2023 actual	% var 23/22 actual
Recursos netos sin PRTR	18,8	19,6	10%	18,3	18,9	10%
SFA neto	11,4	13,5	25%	11,2	13,1	25%
Compensaciones AGE	1,1	0,0		1,0	0,0	
ITPAJD	1,2	1,1	3%	1,1	1,1	2%
ISD	0,1	0,1	-6%	0,1	0,1	-5%
Otros impuestos no SFA	0,2	0,2	-16%	0,2	0,2	-17%
Otros recursos	4,9	4,7	1%	4,7	4,4	1%
<i>Ingresos REACT-EU</i>	0,5	0,3	-27%	0,4	0,4	10%
<i>Resto</i>	4,4	4,4	4%	4,3	4,0	1%

Fuente: IGAE y AIReF

La previsión de cierre de la comunidad recoge estimaciones de recursos inferiores a las incluidas en las líneas que sitúan su escenario por debajo del de la AIReF. Las previsiones actualizadas de la comunidad registran, sobre sus escenarios anteriores para 2023, menores estimaciones de ingresos tributarios y una revisión a la baja sustancial de los ingresos derivados de fondos de la UE, que compensa ligeramente con enajenación de inversiones superiores a las previstas en octubre. En conjunto, la nueva previsión reduce de forma importante el nivel global de recursos sobre las estimaciones de líneas y del presupuesto aprobado, quedando por debajo del escenario contemplado por la AIReF que mantiene una evolución más optimista de los ingresos tributarios.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. ANDALUCÍA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF y Marcos Presupuestarios a Medio Plazo de Andalucía

La AIReF estima que los gastos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 2023, sin considerar los financiados por el PRTR, aumentarán un 5% sobre el año anterior, situándose en el 18,8% del PIB. Aunque la AIReF mantiene el crecimiento interanual esperado en los gastos respecto al recogido en el informe anterior, al partir de un nivel inferior de gastos por el cierre del 2022, el nivel de 2023 se ve reducido. A ello se une la revisión a la baja del gasto estimado por vacunas en 2023. En sentido contrario, se traslada la parte de los gastos vinculados al REACT-EU que finalmente no se han ejecutado en 2022.

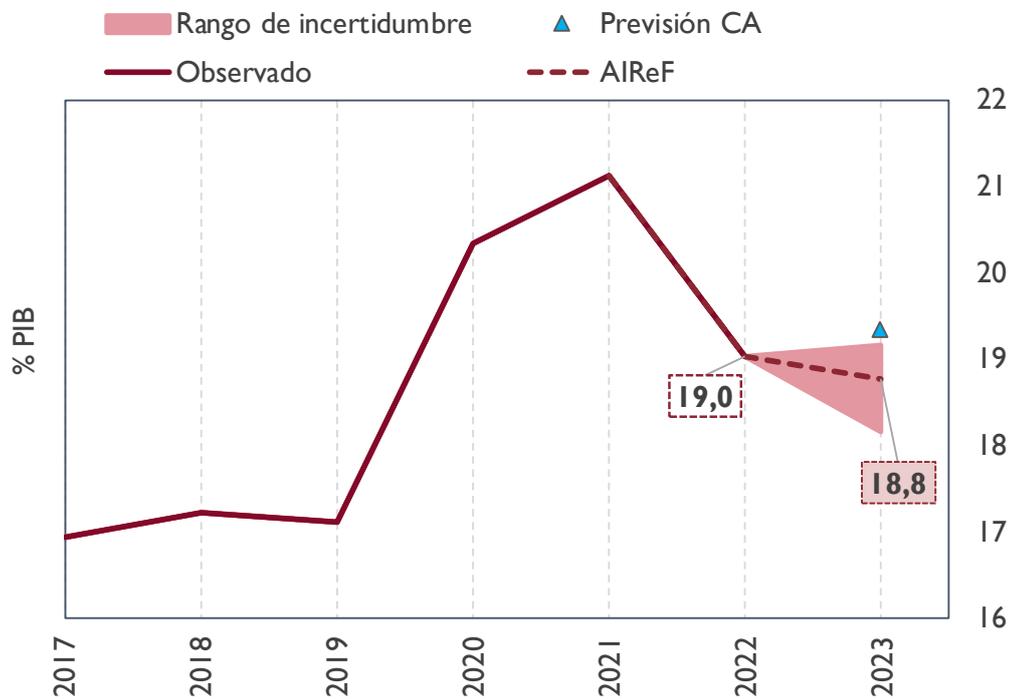
CUADRO 2. PREVISIONES AIREF DE LOS EMPLEOS 2022/2023. ANDALUCÍA. COMPARATIVA CON INFORME DE LÍNEAS (% PIB Y % VARIACIÓN)

	Previsión 2022 Líneas	Previsión 2023 Líneas	% var 23/22 Líneas	Cierre 2022	Previsión 2023 actual	% var 23/22 actual
Empleos netos sin PRTR	19,8	19,6	5%	19,0	18,8	5%
Sanidad*	8,0	8,0	6%	7,7	7,6	6%
Educación*	5,8	5,8	4%	5,7	5,6	5%
Otros gastos*	5,9	5,8	4%	5,7	5,5	3%
<i>De ellos, gastos REACT-EU</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>-27%</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>10%</i>
<i>Ayudas a empresas Línea COVID (reintegros)</i>	<i>0,0</i>			<i>0,0</i>		

*Distribución funcional estimada por la AIReF
Fuente: AIReF e IGAE

La previsión actualizada de la Comunidad Autónoma de Andalucía reduce el nivel de gastos previsto en sus líneas y presupuesto, pero sigue siendo superior al estimado por la AIReF. La comunidad revisa a la baja los gastos de capital respecto a los recogidos en su escenario de octubre e incorpora información actualizada sobre la ejecución esperada de los fondos NGEU y tradicionales. La previsión de cierre facilitada por la comunidad aumenta las estimaciones de gastos de personal de las líneas fundamentales, en línea con la actualización de los salarios aplicada en el último trimestre de 2022 y la normativa básica recogida en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), recogiendo un importe inferior al registrado en el presupuesto autonómico. Así, prevé un crecimiento interanual de los gastos de personal similar al previsto por la AIReF. Sin embargo, a pesar de la minoración efectuada sobre las cifras de las líneas fundamentales, mantiene en el conjunto de los gastos un nivel superior al estimado por la AIReF, en parte vinculado a la ejecución de fondos europeos distintos del PRTR.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. ANDALUCÍA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF y Marcos Presupuestarios a Medio Plazo de Andalucía

La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará en 2023 en torno al 6%. Bajo las estimaciones actuales de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE, la AIReF estima que el gasto computable en la Comunidad Autónoma de Andalucía no creció en 2022 y aumentará en 2023 en torno al 6%. La variación en ambos años está condicionada por el nivel de empleos, el efecto de las medidas de rebaja fiscal adoptadas y la variación de los ingresos registrados por fondos UE.

El crecimiento del gasto computable sería superior bajo las estimaciones autonómicas. De cumplirse las previsiones de crecimiento de gasto recogidas en las líneas autonómicas, en 2023 el gasto computable a efectos de la regla de gasto podría crecer un 20%.

1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

De acuerdo con las estimaciones de la AIRcF, hasta 2022 se habría ejecutado en Andalucía más del 60% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad, 10 puntos menos de lo esperado en el informe anterior. De la información actual de detalle facilitada por la Central de Información Contable del MINHAFP sobre los ejercicios 2020 y 2021 y los datos de cierre publicados para 2022, se desprende que hasta la fecha se ha ejecutado en Andalucía cerca del 60% de los fondos asignados a la comunidad por el REACT-EU (1.881 M€ asignados). El remanente que debe ejecutarse en 2023 es, así, superior en más de 10 puntos porcentuales a lo estimado en octubre.

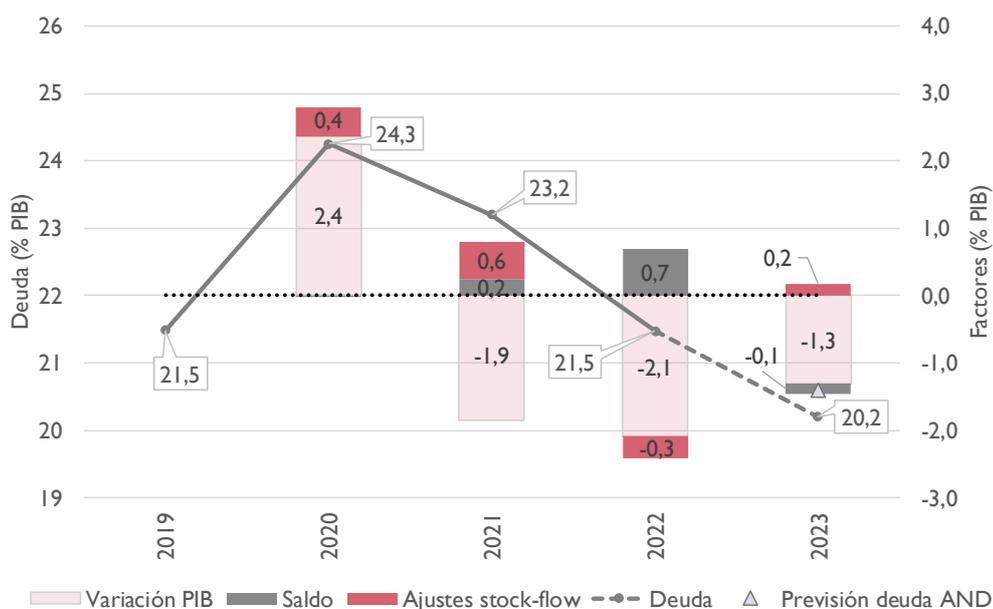
La AIRcF prevé una ejecución del PRTR en 2023 en la Comunidad Autónoma de Andalucía en torno al 0,6% del PIB. Aunque la AIRcF ha revisado a la baja el importe que se espera ejecutar en 2023 por la comunidad respecto a líneas, sigue considerando que en este año puede concentrarse la mayor aplicación de estos fondos del período. Así, en consonancia con los planes a medio plazo remitidos por la comunidad, se estima que en 2023 podrían llegar a ejecutarse proyectos por un 0,6% del PIB regional.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIReF considera que la deuda de la Comunidad Autónoma de Andalucía se situará en 2023 en torno a un 20,2% del PIB, nivel inferior al previsto en el informe anterior. Respecto del informe de líneas fundamentales, las previsiones sobre la evolución de la deuda para 2023 se han reducido por varios factores. El dato de 2022 publicado por el Banco de España (BdE) ha supuesto un nivel inferior en tres décimas de PIB al previsto en el informe de líneas. Por otro lado, el efecto de la variación del PIB en 2023 supone una reducción de la ratio deuda/PIB dos décimas por encima de la previsión de líneas. Adicionalmente, la previsión de saldo de 2023 mejora en dos décimas.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO. ANDALUCÍA (% PIB).

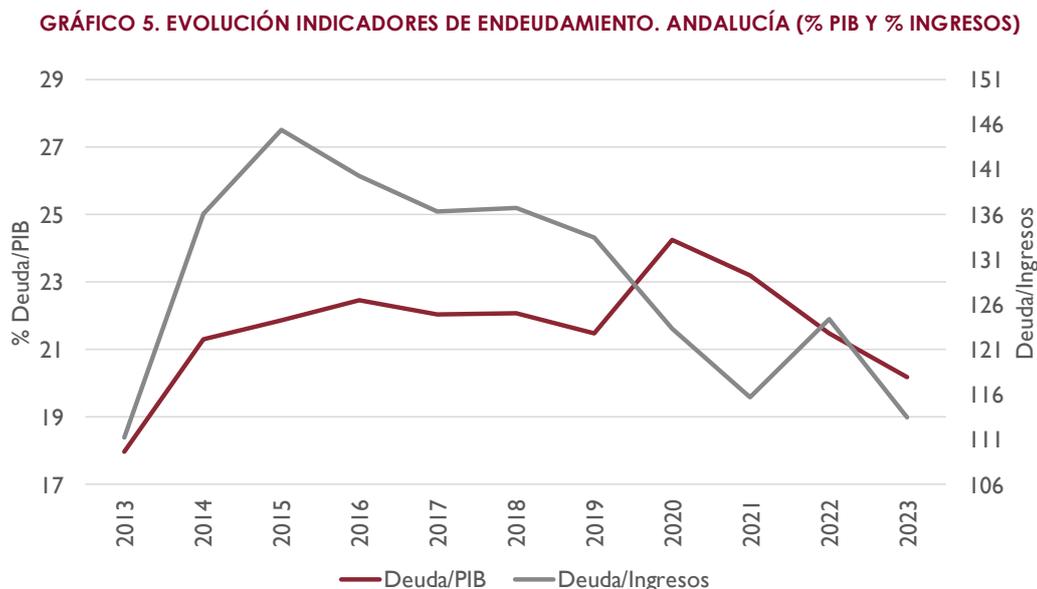


Fuente: BdE y AIReF.

La previsión de deuda de la AIReF es inferior a la estimada por la comunidad.

De acuerdo con la información proporcionada por la comunidad autónoma, sus previsiones de endeudamiento para 2023 son superiores a las de AIReF al prever la comunidad un déficit en este ejercicio del 0,6% del PIB, en tanto que AIReF prevé un ligero superávit.

La AIReF sigue estimando que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes⁴ registrará en 2023 un nivel similar al de 2021. La deuda sobre ingresos apenas varía entre 2021 y 2023, a diferencia de la deuda sobre PIB que registra un descenso. La deuda sobre ingresos aumentó en 2022 por la reducción de los ingresos procedentes del Estado (sistema de financiación, transferencias extraordinarias no condicionadas y ayudas directas a empresas), y vuelve a reducirse en 2023 por el crecimiento de los recursos del sistema de financiación.



Fuente: BdE y AIReF.

⁴ La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

Los riesgos de generación de excesos de financiación en 2023, señalados en el informe anterior, se mantienen. Debido a que la AIRcF tiene una previsión de saldo para 2023 más favorable que la tasa de referencia y que la previsión de la comunidad, existe riesgo de generación de excesos de endeudamiento si las autorizaciones no se ajustan al déficit real.

La presidenta de la AIRcF

Cristina Herrero Sánchez