

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2023. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

INFORME 23/23





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: 6 de julio 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
3. RECOMENDACIONES	17
3.1. Recomendaciones nuevas.....	17

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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 del 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 (AA. PP.).

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 Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (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 Comunidades Autónomas (CC. AA.) contenido en el Informe 22/23 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2023 de las Administraciones Públicas. El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 22/23, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento actual de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA. PP. y de cada uno de los subsectores en 2023. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

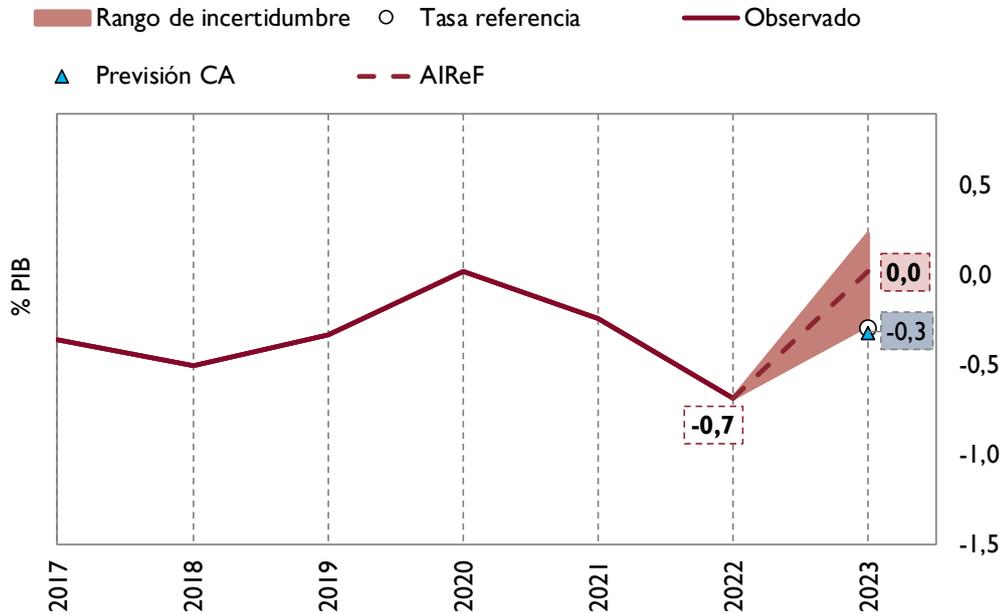
1.1. Previsiones para 2023

La AIReF prevé que la Comunidad Autónoma de Andalucía alcance el equilibrio en 2023. La AIReF empeora ligeramente las previsiones de saldo para 2023 del pasado informe de 13 de abril sobre los presupuestos iniciales de Andalucía¹, registrando un menor importe de recursos y mayor nivel de empleos no asociados a fondos Next Generation EU (NGEU). Las estimaciones se han actualizado con los datos de ejecución hasta la fecha, la información facilitada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) sobre el registro de los NGEU hasta 2022 y la proporcionada por la comunidad.

La comunidad mejora su previsión de cierre, estimando alcanzar un déficit del 0,3%. La comunidad revisa las previsiones de saldo contenidas en sus planes presupuestarios a medio plazo mejorando el saldo para 2023 en tres décimas de su PIB regional. Eleva en tres décimas de PIB los ingresos derivados de fondos europeos distintos del NGEU, tasas, transferencias del Estado e impuestos distintos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD). Por otro lado, con efecto neutro en el saldo, aumenta las previsiones de recursos y empleos asociados al REACT-EU y reduce las estimaciones de ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR). Las principales discrepancias con las estimaciones de la AIReF se centran en las previsiones del REACT-EU y otros gastos no asociados a fondos europeos.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2023. Andalucía](#)

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



Fuente: IGAE, AIRcF y previsiones de Andalucía

La AIRcF estima que el nivel de recursos en 2023 alcanzará el 18,6% del PIB sin considerar los ingresos del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR). Respecto a las previsiones del informe de abril, la AIRcF ha reducido el importe estimado de ingresos asociados al REACT-EU, debido a que, de acuerdo con la información facilitada por la Central de Información del MINHAFP, la ejecución de estos fondos hasta 2022 ha sido superior a la estimada en el informe anterior. Por otro lado, con los datos de ejecución la AIRcF ha revisado a la baja las estimaciones del ITPAJD. En sentido contrario, se incorpora la mayor transferencia esperada del Estado por la reciente prórroga de las ayudas al transporte. La AIRcF estima que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre aumentarán un 9% sobre el nivel de 2022. Como ya se ha indicado en anteriores análisis, esta variación sobre el año anterior está condicionada fundamentalmente por el aumento del 25% de los recursos del sistema de financiación, que compensa la caída esperada de otros recursos (transferencias extraordinarias, fondos REACT-EU e ingresos tributarios).

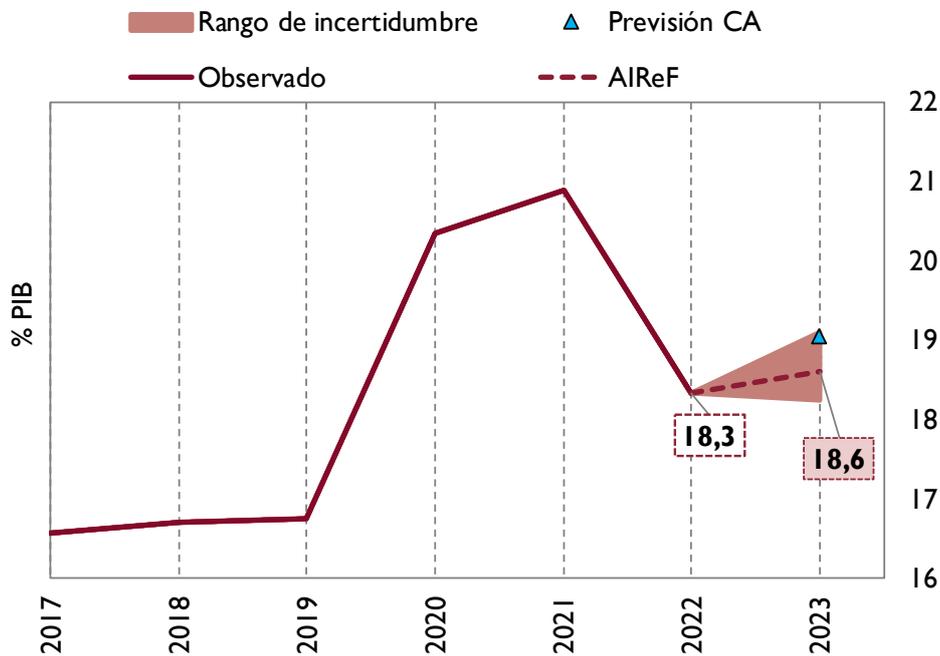
CUADRO 1. RECURSOS SIN PRTR. PREVISIONES AIREF 2023. ANDALUCÍA (% PIB)

	Cierre 2022	Previsión AIREF 2023	% variación 23/22
Recursos netos sin PRTR	18,3	18,6	9%
SFA neto	11,2	13,0	25%
Compensaciones AGE	1,0		-100%
ITPAJD	1,1	0,9	-10%
ISD	0,1	0,1	-5%
Otros impuestos no SFA	0,2	0,2	5%
Otros recursos	4,7	4,3	-2%
<i>Ingresos REACT-EU</i>	0,5	0,3	-31%
<i>Resto</i>	4,2	4,0	2%

Fuente: IGAE y AIREF

La comunidad revisa al alza sus previsiones globales de ingresos, que se sitúan en niveles superiores a las actuales de la AIREF. Respecto a las cifras recogidas en los planes presupuestarios que sirvieron de base para el anterior informe, la comunidad eleva las estimaciones de ingresos de fondos de la UE distintos del REACT-EU, transferencias del Estado no asociadas al PRTR, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y tasas; y actualiza a la baja las previsiones del ITPAJD y del Impuesto sobre el Patrimonio. La revisión global al alza efectuada por la comunidad junto con la revisión a la baja de AIREF provoca que ambos escenarios se alejen en el conjunto de los ingresos, fundamentalmente respecto a los fondos del REACT-EU.

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



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de Andalucía

La AIReF considera que los empleos de la comunidad, sin PRTR, aumentarán un 5%, hasta el 18,6% del PIB. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIReF ha reducido el gasto previsto al cierre de 2023 fundamentalmente al minorar el gasto asociado a fondos REACT. No obstante, esta reducción se ve compensada en parte por la incorporación del mayor gasto estimado por la comunidad de las medidas de personal adoptadas y la subida de otros gastos de acuerdo con la ejecución publicada hasta la fecha. Bajo las nuevas estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto aumentarán un 5% sobre el nivel alcanzado en 2022, condicionados por el crecimiento en los salarios, el efecto de la inflación y la evolución esperada de los gastos financiados con fondos europeos. La mayor parte del crecimiento respecto al ejercicio anterior se concentra en sanidad y educación.

CUADRO 2. EMPLEOS SIN PRTR. PREVISIONES AIREF 2023. ANDALUCÍA (% PIB)

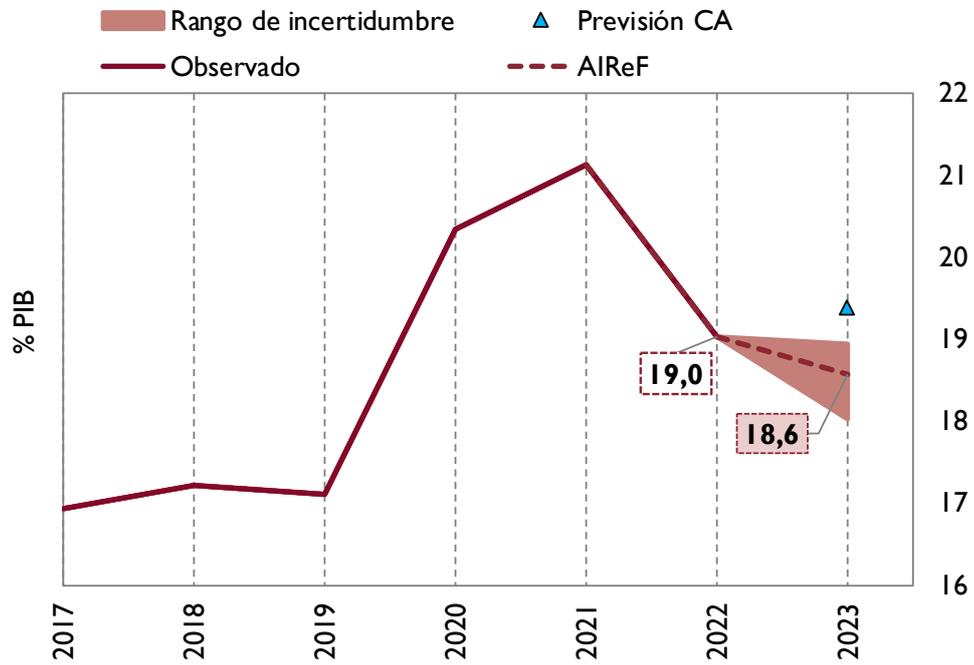
	Cierre 2022	Previsión 2023 actual	% variación 23/22
Empleos netos sin PRTR	19,0	18,6	5%
Sanidad*	7,6	7,5	5%
Educación*	5,6	5,5	6%
Otros gastos*	5,8	5,6	3%
<i>De ellos, gastos REACT-EU</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>-31%</i>

*Distribución funcional estimada por la AIRcF

Fuente: AIRcF e IGAE

La comunidad aumenta el nivel previsto de empleos, manteniéndose por encima del estimado por la AIRcF. La comunidad actualiza al alza las previsiones de gastos no asociados al PRTR recogidas para 2023 en los marcos presupuestarios remitidos en marzo, fundamentalmente los asociados al REACT-EU. La revisión se centra en los gastos corrientes, entre ellos los gastos de personal donde la comunidad actualiza el efecto estimado para el cierre de la subida del complemento específico en los docentes y diplomados, y la revisión de la carrera profesional en el ámbito sanitario. En sentido contrario, la comunidad reduce el gasto esperado por intereses y modera las cifras de capital recogidas en el escenario anterior. El informe de presupuestos ya recogía que la comunidad estimaba un mayor aumento interanual de los gastos que el previsto por la AIRcF, por lo que las actualizaciones al alza de la comunidad y a la baja de la AIRcF aumentan la distancia entre ambas estimaciones.

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



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de Andalucía

La AIReF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá un 6% en 2023. Los datos publicados del cierre de 2022 reflejan que el gasto computable no creció sobre el nivel de 2021. Considerando estos datos y la revisión de los empleos esperados al cierre de 2023, la AIReF mantiene el crecimiento esperado del gasto computable en este ejercicio respecto al considerado en el informe anterior.

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

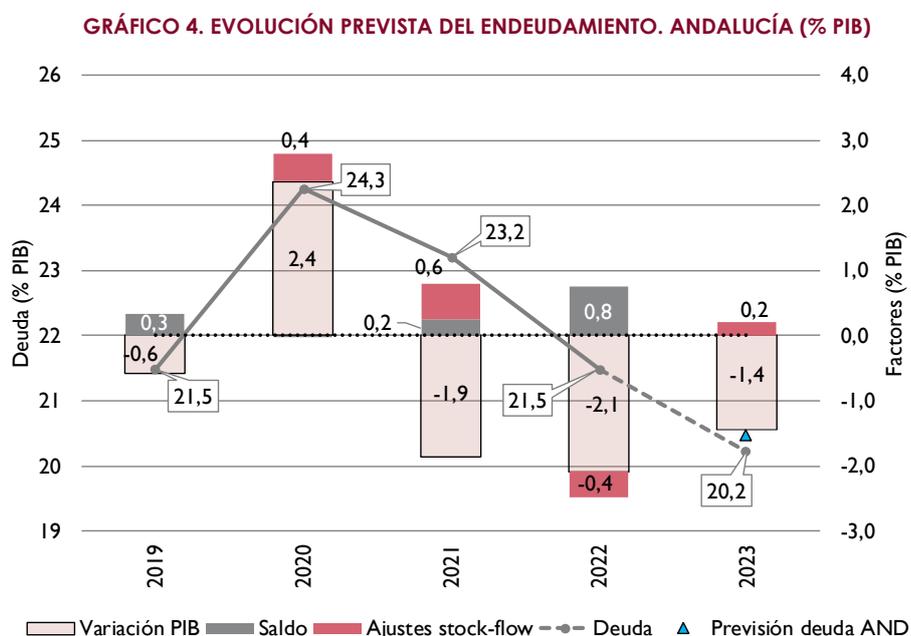
Hasta 2022 se ha ejecutado en Andalucía el 70% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad. De acuerdo con la información actual de detalle facilitada por la Central de Información Contable del MINHAFP sobre los ejercicios 2020 a 2022, hasta la fecha se ha ejecutado en Andalucía el 70% de los fondos asignados a la comunidad por el REACT-EU (1.881M€ asignados), quedando un remanente pendiente de ejecutar y registrar en 2023 de 561 M€.

La AIRcF prevé una ejecución del PRTR en 2023 en la Comunidad Autónoma de Andalucía en torno al 0,4% del PIB. La AIRcF reduce en dos décimas respecto al informe anterior, el importe del Programa que se espera ejecutar en 2023 en base a la información facilitada por la comunidad. De acuerdo con ello, se estima que en 2023 podrían llegar a ejecutarse proyectos por un 0,4% del PIB.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

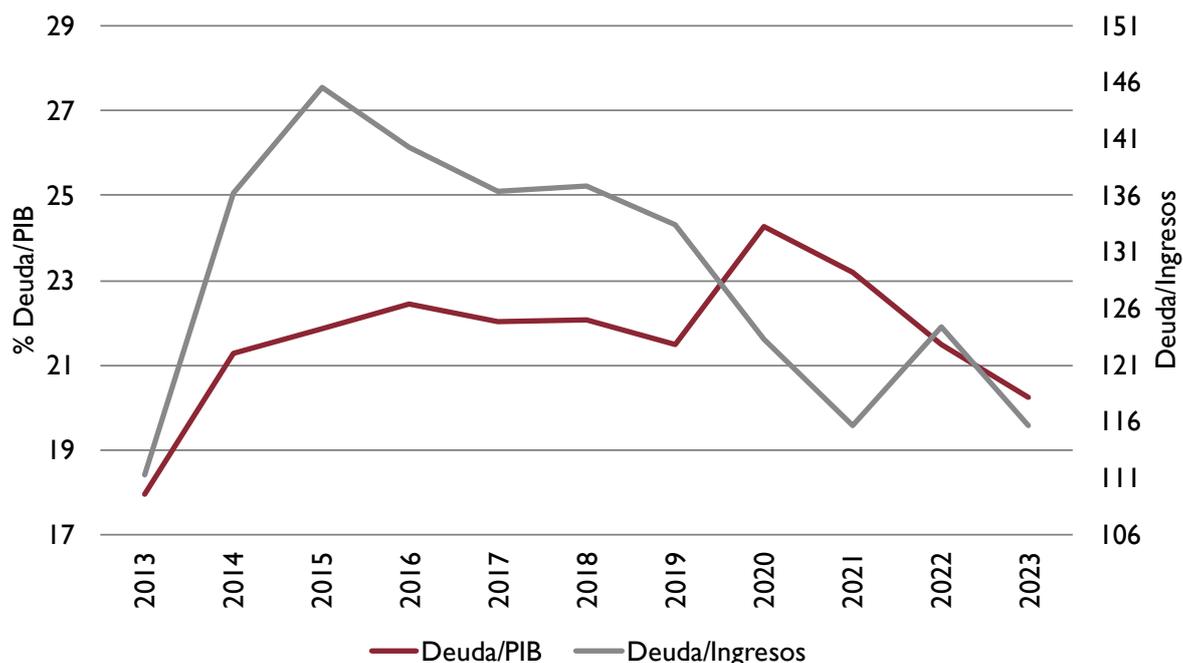
La AIReF estima que la ratio deuda/PIB de la Comunidad Autónoma de Andalucía se situará al cierre del ejercicio en un 20,2%. Partiendo de un 21,5% en 2022, la ratio mejoraría fundamentalmente por el efecto del crecimiento previsto del PIB, compensado en una pequeña parte por el efecto del exceso de déficit del ejercicio anterior y por el aplazamiento de las liquidaciones negativas del SFA 2008-2009. La comunidad considera en sus estimaciones un nivel de deuda superior en base a una previsión de cierre para 2023 más pesimista que la de la AIReF.



Fuente: BdE y AIReF

La AIReF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² se reducirá hasta el 116%. La ratio de deuda sobre ingresos, que había registrado un aumento en 2022, disminuye en 2023 como consecuencia del crecimiento de los ingresos, debido fundamentalmente a los recursos procedentes del sistema de financiación autonómico.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. ANDALUCÍA (% PIB Y % INGRESOS).



Fuente: BdE y AIReF

Los riesgos de generación de excesos de financiación se mantienen en 2023.

La AIReF sigue considerando que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede alcanzar un saldo más favorable que la tasa de referencia y que el previsto por la comunidad. De cumplirse las estimaciones de esta institución, existe riesgo de que se generen excesos de endeudamiento si no se ajustan las autorizaciones de deuda al cierre real.

² 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.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

En 2024, como ha ido señalando la AIREF en informes precedentes, se producirá un incremento temporal de los recursos de las CC. AA. por la liquidación del sistema de financiación autonómica relativa a 2022, así como la desactivación de la cláusula de escape de las reglas fiscales. La elaboración del presupuesto autonómico para 2024 se producirá bajo un contexto de incertidumbre institucional originado por la confluencia de varios factores. En este sentido, la reforma del marco fiscal europeo está en una fase preliminar, la del marco nacional no se ha iniciado, y la convocatoria de elecciones generales se ha producido antes de que se aprueben los objetivos de estabilidad y la regla de gasto.

La única referencia actual para el subsector CC. AA. en 2024 es la previsión de equilibrio presupuestario contenida en la Actualización del Programa de Estabilidad, si bien el Consejo Europeo ha emitido una recomendación específica de país para España que limita el crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos al 2,6% para el conjunto de las AA. PP. Por otro lado, bajo la actual legislación nacional, la tasa de referencia de la regla de gasto se situaría para 2024 en el entorno del 3%.

Bajo estas circunstancias, existe el riesgo de que las CC. AA. inicien su proceso de elaboración de los presupuestos con la única limitación del equilibrio presupuestario, sin tener en cuenta que parte de los ingresos con los que contarán en 2024 son de carácter temporal, especialmente en un contexto en el que no se ha fijado aún una tasa de referencia para la regla de gasto. Según las previsiones de la AIREF, ajustarse al equilibrio presupuestario implicaría en la Comunidad Autónoma de Andalucía alcanzar en 2024 un gasto computable superior en un 14% al de 2023 o unos empleos primarios netos de medidas un 10% superiores a los del año anterior. Este crecimiento del gasto compatible con la referencia de equilibrio del Programa de

Estabilidad resulta difícilmente compatible con el cumplimiento de la recomendación específica de país o de la regla de gasto nacional.

Además, en la medida en que estos incrementos se materializaran en elementos de naturaleza estructural, se produciría un deterioro adicional del saldo que se espera en los ejercicios siguientes una vez se normalicen los recursos del sistema de financiación. En estas circunstancias, la consecución del superávit del 0,1% del PIB que recoge el Programa de Estabilidad para 2025 y 2026 en el subsector implicaría una fuerte contención del gasto difícil de implementar en la práctica.

En este contexto, **la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Andalucía que:**

- 1. Evite incrementos de gastos o reducciones de ingresos de carácter estructural financiadas con cargo al incremento de ingresos temporal que se producirá en 2024 y que tenga en cuenta la aplicación de la regla de gasto, aunque suponga alcanzar temporalmente una situación de superávit.***

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez