

Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016: Comunidad Autónoma de Extremadura

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, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

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

Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

En el período 2010-2014, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria en los ejercicios 2011 y 2014. En este periodo, la comunidad ha reducido su necesidad de financiación en 272 millones de euros, pasando de un déficit del 3,9% al 2,5% del PIB regional. Partiendo del último dato publicado, 2014, el esfuerzo que la comunidad debe realizar para cumplir el objetivo de estabilidad fijado en el -0,3% para 2016, representa el 2,2% del PIB. Teniendo en cuenta las previsiones de cierre de la AIReF y de la comunidad para 2015, este ajuste aumenta para 2016 hasta un 2,3% del PIB.

Se aprecia un riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2016 para la Comunidad Autónoma de Extremadura, fijado en el -0,3% del PIB, debido fundamentalmente a la desviación esperada al cierre de 2015 contemplada sólo en parte por la comunidad. Por otro lado, la evolución prevista del gasto podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto. La probable desviación en 2015 respecto al objetivo fijado, que ya se puso de manifiesto en el Informe de AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2015¹ empeora con los datos a la fecha, aumentando su cuantía según las previsiones de AIReF. De acuerdo con estas estimaciones, el ajuste fiscal para cumplir el objetivo de 2016 estaría en torno al 2,3% del PIB. El aumento de los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación permite cubrir un 1,1% de dicho ajuste y las previsiones de la comunidad respecto al resto de los ingresos y gastos supondría una corrección adicional únicamente del 0,4% del PIB, ya que parte de una previsión de cierre de 2015 más favorable. Las previsiones de gastos parecen plausibles según las estimaciones de la AIReF, si bien el cumplimiento de la regla de gasto podría exigir una reducción del gasto adicional a la planteada en el escenario de la comunidad (*ver Gráfico 1.C*). Respecto a los ingresos, se detectan incertidumbres en la evolución de los ingresos previstos por la comunidad

¹[Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas](#)

derivados de fondos de la UE, ya que el incremento que registra en 2015 y mantiene en 2016 no parece consistente con la evolución de los recursos a la fecha, la ejecución en ejercicios anteriores y la información disponible al respecto (ver Gráfico 1.B).

Las circunstancias apuntadas determinan un riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad de 2016 para la comunidad (Gráfico 1.A).

De acuerdo con el análisis realizado en el Anexo II sobre los indicadores de posición relativa de las CCAA respecto al subsector en ingresos y gastos (ver Gráfico 2), se advierte que es la comunidad en la que la valoración en 2015 de las competencias que ha ejercido al alza tiene un mayor peso sobre su PIB (1%), estando, por ello, muy por encima de la media (0,5%). También es una de las CCAA en las que en 2015 el peso sobre PIB del importe de los beneficios fiscales aprobados es más reducido, representando solo un 0,2%.

No obstante, a pesar de que las tensiones en el cumplimiento de los objetivos fiscales no parecen venir por el lado de los ingresos, puesto que su indicador de suficiencia de ingresos es superior a la media del subsector, esta comunidad puede tener margen de actuación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD) en la medida en que no ha llegado a la aplicación de los tipos máximos a los que han llegado otras CCAA en su situación (10% en todas las transacciones de ITP y 1,5% en AJD). También se aprecia recorrido en el Impuesto sobre Hidrocarburos (IH) puesto que los tipos que tiene establecidos desde abril de 2015 no son los máximos (en esa fecha realizó una bajada de tipos con respecto a los anteriores que había establecido).

Por lo que respecta al gasto, se aprecian márgenes de actuación puesto que es la comunidad autónoma de régimen común (junto a la de Cantabria) con un mayor gasto per cápita homogéneo. Esto es consecuencia de que, tanto su gasto per cápita en servicios públicos fundamentales como en el resto de gastos, presenta los indicadores más elevados, muy por encima de la media. Por ello, y dado su desequilibrio, es preciso que adopte las medidas más exigentes también en el ámbito del gasto con objeto también de que pueda cumplir con la regla del gasto.

En la medida en que el gasto per cápita de la comunidad es superior a la media de CCAA, y dados los ingresos no financieros de que dispone, se aprecia con el indicador de suficiencia de ingresos no financieros, dado un gasto promedio, que esta comunidad hubiera obtenido superávit en el supuesto de que su gasto hubiera sido el del promedio.

Sostenibilidad de la deuda

No se observan riesgos significativos asociados a la sostenibilidad de su deuda en el medio y largo plazo. La deuda presenta una dinámica decreciente a partir de 2019, y el nivel actual supera el 20% del PIB. Ligeras perturbaciones fiscales negativas generarían trayectorias insostenibles. Las necesidades de liquidez están ligeramente contenidas en los próximos años y los indicadores de estrés de corto plazo están muy por encima del promedio de las CCAA.

Estas circunstancias se detallan en el *Gráfico 3* de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

Recomendaciones

La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

- ✓ En el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Intervención general de la comunidad autónoma (o unidad equivalente) deberá informar periódicamente al gobierno autonómico del seguimiento de la ejecución presupuestaria, alertando sobre la conveniencia de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse. En particular, se prestará especial atención a las desviaciones que puedan derivarse del cierre de 2015 no contemplado por la comunidad y de la materialización de las incertidumbres apreciadas en ingresos. A estos efectos, la AIReF, en el marco del seguimiento de las recomendaciones, solicitará información sobre la evolución de los riesgos detectados y las actuaciones, en su caso, desarrolladas.
- ✓ En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se aprecia un riesgo claro de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2016 por lo que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de la AIReF, esta posible desviación se pone de manifiesto como apartado independiente del informe a los efectos previstos en el artículo 21 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF. En consecuencia, este informe se remite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), para que ponga en marcha las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el marco de la advertencia de riesgo de incumplimiento y dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 19 de la ley para la adopción de medidas, la AIReF recomienda que el MINHAP solicite a la Comunidad Autónoma de Extremadura la remisión de una planificación plurianual en cuyo nivel de detalle, vinculación y duración tenga en cuenta, los siguientes aspectos de la comunidad:

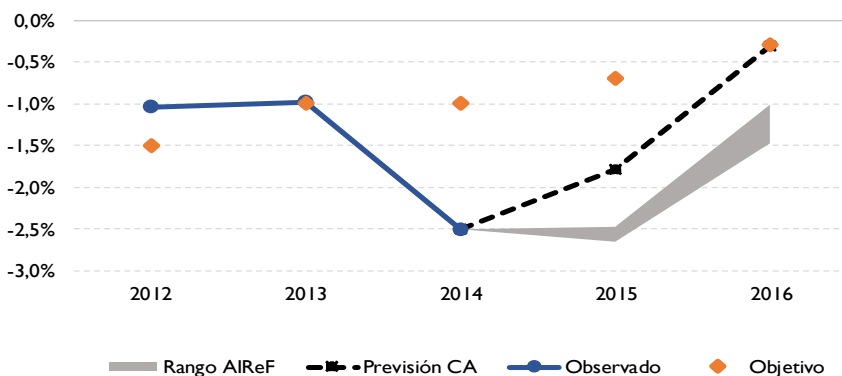
- su posición relativa respecto al conjunto del subsector en materia de ingresos, gastos y ejercicio de capacidad normativa;
- la cuantía del ajuste a realizar.

Esta planificación de medio plazo, acordada entre la comunidad y el MINHAP, debe concretarse en una programación anual en el ámbito de los presupuestos y del seguimiento del Plan económico-financiero (PEF) que se presente y apruebe en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- ✓ El gobierno de Extremadura debe consolidar el presupuesto como documento en el que se concrete anualmente la planificación plurianual de la comunidad a medio plazo, especialmente en este momento de definición y arranque del plan de actuación fiscal y presupuestaria para los próximos cuatro años.

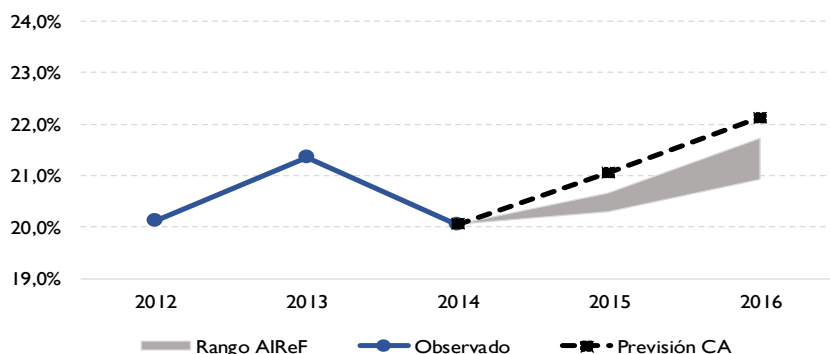
Gráfico 1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto

A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



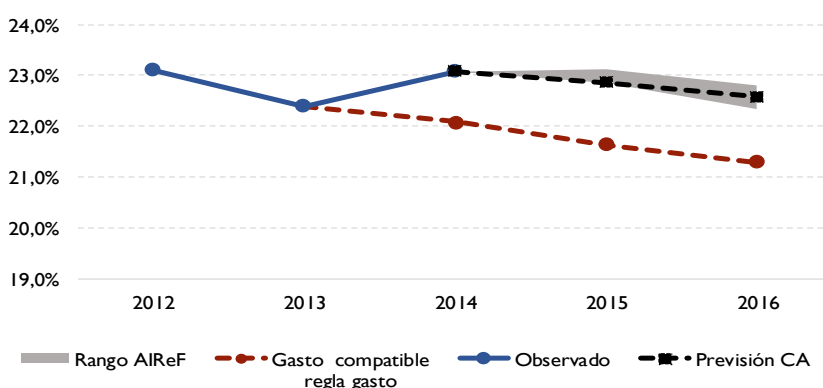
- Riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2016: la desviación estimada por AIReF al cierre de 2015 es superior a la contemplada por la CA, por lo que su previsión, fuera de banda, no permite el ajuste de consolidación necesario.

B. INGRESOS PRESUPUESTARIOS (% PIB)



- Riesgo de desviación en las previsiones de ingresos de la CA para, que sitúan la previsión autonómica por encima del rango estimado por AIReF.
- La previsión de la CA no recoge la desviación de partida de 2015, estimada por AIReF y existen incertidumbres en las previsiones de fondos de la UE de la CA para 2016.

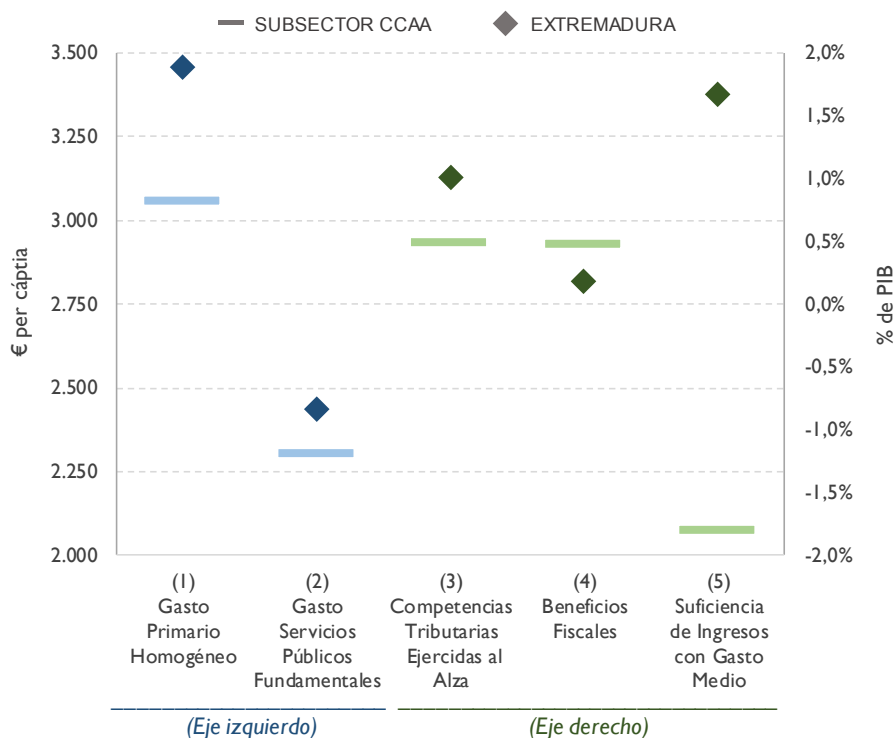
C. GASTOS PRESUPUESTARIOS (% PIB)



- Se considera plausible la previsión de gastos de la CA para 2016, que se sitúa dentro del rango estimado por AIReF.
- Riesgo de incumplimiento de la regla de gasto: el gasto previsto podría ser superior al gasto máximo estimado compatible con la regla de gasto.

Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIReF

Gráfico 2. Indicadores de posición relativa de ingresos y gastos



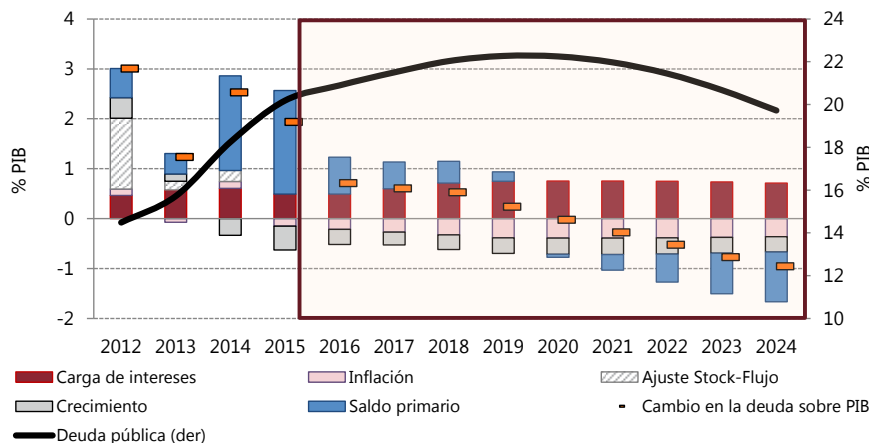
Fuentes: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones AIReF

Notas:

- (1) El Gasto Primario Homogéneo mide el gasto primario no financiero, neto de pagos por recursos del sistema de financiación, por habitante ajustado del período 2012-2013, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.
- (2) El Gasto en Servicios Públicos Fundamentales mide el gasto por habitante ajustado para el período 2012-2013, en las funciones Salud, Educación y Protección Social de la Clasificación Funcional (COFOG).
- (3) El indicador de Competencias Tributarias Ejercidas al Alza mide el impacto recaudatorio positivo en 2015, en % de PIB, de las medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (4) El indicador de Beneficios Fiscales mide la estimación en 2015, en % de PIB, de la reducción de recaudación en tributos cedidos derivada de medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (5) El indicador de Suficiencia de Ingresos con Gasto Medio mide la capacidad o necesidad de financiación, en % de PIB, en el promedio de los años 2012-2014 en el supuesto de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado hubiera sido como la media del subsector.

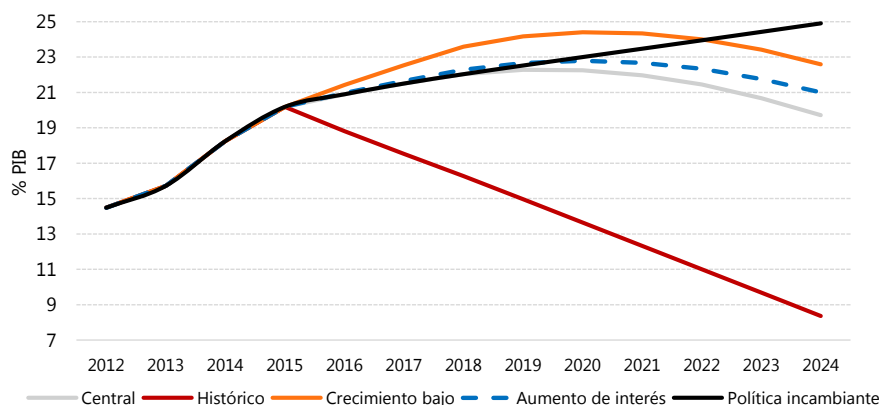
Gráfico 3. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (% PIB)



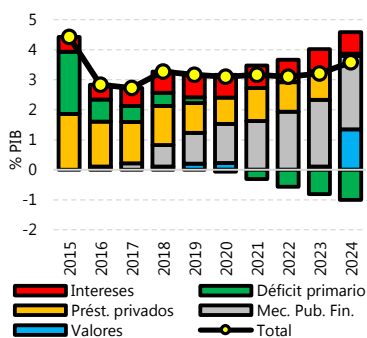
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

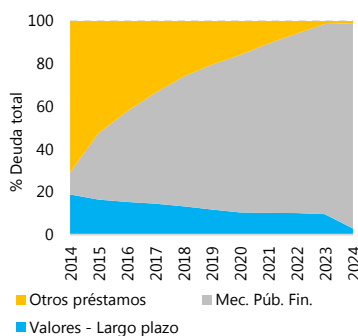


Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA



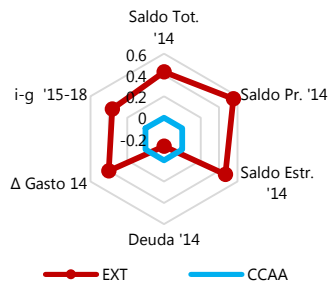
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- Posible cumplimiento del 13% de deuda sobre PIB alrededor de 2031.
- Trayectoria creciente en el escenario central hasta alcanzar un máximo cercano al 22% en 2019.
- Reducción de deuda explicada en mayor medida por acumulación de saldos primarios positivos ya que el crecimiento nominal no llega a ser suficiente para hacer frente a la carga de intereses.

- Menor esfuerzo fiscal puede poner en riesgo la sostenibilidad. Mantener la misma orientación fiscal a partir de 2018 conllevaría una dinámica no sostenible.
- Un comportamiento fiscal en línea con el promedio 2002-2010 (época de gran consolidación, sobre todo en 2009 y 2010) daría lugar a una dinámica correctora virtuosa, que adelantaría el cumplimiento del límite en 5 años.
- Perturbaciones macroeconómicas temporales, como un menor crecimiento económico no tienen un impacto sustancial en la dinámica aunque alargarían la consecución del límite.

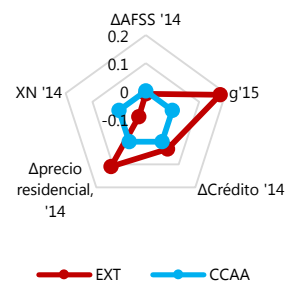
- Riesgos de financiación bajos, en el supuesto de que los mecanismos estatales de financiación a las CCAA se mantengan.
- Necesidades de endeudamiento crecientes desde mediados del período considerado.
- Dependencia creciente de los mecanismos de financiación estatales.

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



- Riesgos macro de corto plazo más altos que para el subsector. En particular, las vulnerabilidades se ven en el crecimiento económico y la recuperación del mercado de la vivienda.
- Riesgos fiscales de corto plazo por encima del subsector CCAA, particularmente en términos de saldo, tanto primario como total. Menor contención relativa del gasto en 2014.

CUADRO I. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2011	- 0.88	- 1.43		- 8.61	- 0.20
2012	- 3.47	- 1.07		- 0.58	- 7.44
2013	- 1.00	0.49		- 0.41	1.42
2014	2.16	- 0.87		- 1.90	0.17
2015	2.70	0.86	-	- 2.08	-
2016	1.54	1.08	0.83	- 0.74	-
2017	1.26	1.31	2.03	- 0.54	-
2018	1.39	1.56	3.06	- 0.44	-
2019	1.44	1.80	3.30	- 0.19	-
2020	1.49	1.80	3.30	0.06	-
2021	1.51	1.80	3.30	0.31	-
2022	1.52	1.80	3.30	0.56	-
2023	1.52	1.80	3.30	0.81	-
2024	1.51	1.80	3.30	1.00	-
2025-2045	1.50	1.80	3.30	0.54	-

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

Notas al gráfico 3

3.A:

La deuda ha sido proyectada utilizando estimaciones de saldo fiscal de AIReF para 2015 y 2016. Para 2017 y 2018, se ha supuesto un cambio en el saldo primario en línea con el incluido para el subsector CCAA en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018. Además, se utilizan supuestos estándar sobre la evolución del PIB (converge a su potencial a partir de 2018 y luego el crecimiento nominal se estabiliza alrededor del 3,3%, con una inflación de largo plazo de 1,8%); el saldo fiscal (el saldo primario a partir de 2019 evoluciona gradualmente hasta alcanzar el límite de deuda y luego se mantiene en torno al equilibrio presupuestario) y tipos de interés (la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo).

La AIReF actualizará en las próximas fechas las previsiones del crecimiento real del PIB de las CCAA, aprovechando la próxima publicación de los datos completos de la Contabilidad Nacional Trimestral del tercer trimestre de 2015, y que se verán reflejadas en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas de los Presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas (CCAA).

3.B:

Escenario central o base: (i) Crecimiento: Previsiones AIReF hasta 2018. Se asume un cierre de la brecha de producto en 2018, convergiendo luego a una tasa interanual de largo plazo de 1.5%; (ii) Precios: Previsiones AIReF hasta 2018 y convergencia a un deflactor implícito de 1.8%; (iii) Costes de financiación: La tasa nominal de interés a la cual se refinancia la deuda viva y los déficits converge desde sus valores actuales en 2015 hasta 3.3% en 2018, momento en que se cierra la brecha de producto (tasa de interés real de 1.5% e inflación de 1.8%). Se asume que las comunidades refinancian la totalidad de sus necesidades de endeudamiento a través de mecanismos de financiación; y (iv) Política fiscal: 2015 y 2016 previsión de AIReF. Entre 2017 y 2018 el cambio en el saldo primario es equivalente al cambio en el saldo para el sector estipulado en la última actualización del programa de estabilidad (mejora de 0.2 p.p. en 2017 y 0.1 p.p. en 2018).

Escenario comportamiento histórico: A partir de 2016 se asume que se generará un saldo primario (como % del PIB) como el promedio registrado entre 2002 y 2010. Los datos de saldos primarios anteriores a 2011 son SEC-95 y han sido re-escalados utilizando el total de saldo primario para el sector en SEC-2010.

Crecimiento bajo: Se reduce el crecimiento de la economía en 1 p.p. desde 2016 a 2018. El menor crecimiento de la economía afecta a los precios (reducción anual de 0.5 p.p.), al saldo primario (en función de las semi-elasticidades calculadas por AIReF) y en menor medida al producto potencial.

Aumento del costo de financiación: Se supone que a partir de 2017 el tipo de interés nominal medio aumentan un punto porcentual respecto del escenario base.

Política incambiante: El saldo primario sobre PIB a partir de 2018 no varía y se mantiene como en el escenario base.

3.C:

Unidades en porcentaje del PIB. Se supone lo siguiente: a) el balance primario es consistente con el presentado en el gráfico 1; b) la totalidad de las necesidades de endeudamiento son cubiertas a través de mecanismos de financiación del Estado y se supone que las condiciones similares a las que se financia el Tesoro español) y c) la carga de intereses tiene en consideración a) y b).

3.D:

Porcentaje sobre la deuda total.

3.E:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables fiscales clave. Está representado a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) saldo fiscal en 2014; b) saldo fiscal primario en 2014; c) saldo estructural en 2014; d) deuda sobre PIB en 2014; e) cambio en el total de empleos sobre PIB en 2013/2014 (Δ Gasto) y f) diferencia promedio para 2015-2018 entre la tasa de interés (real) y la tasa de crecimiento del PIB (real) (*i-g*).

3.F:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables macroeconómicas clave. Se representa a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) cambio en las afiliaciones a la Seguridad Social 2013-2014 (Δ AFSS); b) crecimiento previsto para 2015 (*g*); c) cambio en los préstamos al sector privado, 2013-2014; d) cambio en el precio de vivienda y e) exportaciones de productos netas en 2014 (*XN*).

Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De conformidad con el artículo 20.1, apartado b) del Estatuto Orgánico de la AIReF, el riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales detectado en el informe de las líneas fundamentales de la comunidad, se pone de manifiesto en este informe como apartado independiente, a los efectos previstos en el artículo 21 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF.

En consecuencia, este informe se remite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al considerarse conveniente que se activen las medidas preventivas previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En este marco, se recomienda que el MINHAP acuerde con la Comunidad Autónoma de Extremadura una planificación detallada y rigurosa hasta 2018, en el que se encuadrará el PEF que se apruebe y la ejecución del presupuesto, de acuerdo con lo señalado en las recomendaciones del Informe de líneas fundamentales de presupuestos 2016 de la comunidad.