Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas en 2017:

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 los presupuestos iniciales para 2017 de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

La Comunidad Autónoma de Extremadura prevé alcanzar en 2017, de acuerdo con sus presupuestos aprobados, un déficit del 0,5% del PIB, una décima inferior al objetivo fijado para este ejercicio. El presupuesto de la comunidad (Ley 1/2017, de 27 de enero), se dirige a la consecución de un déficit del 0,5%, una décima inferior al objetivo de estabilidad fijado para 2017 en el -0,6% del PIB. Si bien la documentación que acompaña al presupuesto publicado no incluye previsiones sobre el cumplimiento de la regla de gasto en 2017, en la información de líneas remitida se contempla un escenario sin variaciones en el nivel de gasto computable respecto del ejercicio anterior. De este modo, las previsiones presupuestarias resultan más exigentes que los objetivos marcados.

La valoración del presupuesto de la comunidad parte de consideraciones de factibilidad y equidad que la AIReF entiende que deben enmarcar la valoración de la actuación presupuestaria desde el momento de fijación de los objetivos y a lo largo de los distintos hitos de ciclo presupuestario. AIReF considera conveniente que el análisis del cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2017 se haga dentro de un análisis integral que tome en consideración los indicadores de equidad y factibilidad utilizados en informes anteriores. De esta manera, se dota de coherencia y continuidad a la valoración del ciclo presupuestario que, de acuerdo con la ley de creación de la AIReF, tiene que realizar esta institución.

Desde la perspectiva de la factibilidad, se observa que la Comunidad de Extremadura debería realizar uno de los mayores esfuerzos del subsector para alcanzar el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB en 2017. En el informe de la AIReF sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las CCAA[1], publicado el pasado 23 de diciembre, se puso de manifiesto que, de acuerdo con el indicador sintético de equidad-factibilidad cuya metodología se recoge en el Anexo metodológico del informe, para alcanzar el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB, la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene que realizar un esfuerzo muy superior al de la

[1] Informe establecimiento objetivos individuales CCAA 2017-2019

media de las CCAA. Incorporando al análisis consideraciones de equidad, también hay que tener en cuenta que el esfuerzo medio realizado por esta comunidad en el periodo 2008-2015 fue inferior al del conjunto del subsector (*ver Gráficos 1.A*).

Los indicadores complementarios de equidad, sitúan a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en general, en las posiciones relativas más altas tanto en materia de gastos como de ingresos. Los indicadores complementarios que recoge *el Gráfico 1.B* muestran que en el periodo 2012-2015, la Comunidad Autónoma de Extremadura se encuentra en las primeras posiciones en todos los indicadores de gastos, así como en la financiación homogénea por habitante ajustado, competencias tributarias ejercidas al alza, situándose en una posición relativamente baja en beneficios fiscales.

Del análisis del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la información adicional considerada, la AIReF concluye que este no recoge las condiciones para realizar el esfuerzo exigido y que, por tanto, es muy improbable que su ejecución permita cumplir con el objetivo de estabilidad en 2017. En el Informe de la AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2016[2], se consideró muy improbable que la Comunidad Autónoma de Extremadura cumpliera el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2016, valoración que se mantiene con los datos de ejecución trimestral. De cumplirse estas previsiones de cierre, el esfuerzo que la comunidad debería realizar en 2017 para cumplir sus estimaciones sería de 1,1% de PIB y del 1 para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria. Este resultado se estima muy improbable teniendo en cuenta la evolución estimada por la AIReF de ingresos y gastos (*ver Gráfico 2.A*).

El escenario presupuestario planteado permite identificar claros riesgos en el escenario de ingresos. El escenario de ingresos previsto en los presupuestos se considera muy improbable (*ver Gráfico 2.B*). Mientras se mantenga el nivel de recursos comunicado a las CCAA en octubre, Extremadura contará con unos recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación inferiores a los del ejercicio anterior. La comunidad prevé un escenario alternativo de estos ingresos para los que estima un incremento cercano al 2%, que no sólo se alejan del nivel comunicado por el MINHAFP en octubre, sino que, además, están muy por encima de las previsiones de la AIReF en el supuesto de actualización de estos recursos. Adicionalmente, se observa que determinados conceptos de ingresos, particularmente los relativos a tributos cedidos y tasas resultan de difícil realización en la cuantía prevista, dados los niveles de ejecución alcanzados en ejercicios anteriores y la ausencia de medidas que soporten las previsiones. Por último, si bien se considera posible un aumento significativo de los ingresos por fondos de la Unión Europea, tal y como plantea la comunidad, existen ciertas incertidumbres respecto a su realización íntegra dado el volumen y la naturaleza de los mismos.

[2] Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las Administraciones Públicas

Se aprecian inconsistencias en la presupuestación de los gastos que, no obstante, no determinan riesgo de desviación en su conjunto. El escenario de gastos consignado en los presupuestos, que recoge un crecimiento de gastos sobre el ejercicio superior al 6% (que elevaría el peso de los empleos sobre el PIB en 8 décimas), se considera sobreestimado en su conjunto. Si bien podría existir una infravaloración de los gastos corrientes necesarios para atender las necesidades de la comunidad teniendo en cuenta las estimaciones de la AIReF basadas fundamentalmente en el modelo de evolución de gasto sanitario y educativo ya mencionado en anteriores informes[3], en sentido contrario, la ejecución de los gastos de capital podría ser muy inferior a la planteada por la comunidad, compensando sobradamente posibles desviaciones en la ejecución de los gastos corrientes (*ver Gráfico 2.C).*

En cuanto a la regla de gasto, teniendo en cuenta las previsiones de la comunidad, el crecimiento estimado de los gastos parece no superar la tasa de referencia del gasto computable fijada para 2017 (2,1%). De este modo, la evolución del gasto esperada en 2017 podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto. El probable aumento de los gastos a certificar cofinanciados con fondos de la UE[4] podría favorecer esta previsión de cumplimiento de la regla de gasto (*ver Gráfico 3*).

Sostenibilidad de la deuda

Existen riesgos altos para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del límite de deuda en el medio plazo. Bajo el escenario central la deuda presenta una dinámica no favorable durante los primeros años de proyecciones. Lo anterior, sumado a un nivel de partida cercano al 25% del PIB en 2016 hace improbable alcanzar dicho límite antes de 2040. Perturbaciones negativas macro-financieras, en especial el abandono de políticas de consolidación fiscal, podrían volver la deuda insostenible. Los riesgos de refinanciación son significativos en ausencia de mecanismos extraordinarios de financiación. Los indicadores de estrés macro y fiscales de corto plazo son generalizados, por encima del promedio de las CCAA. Respecto al último informe, en general los determinantes de la sostenibilidad en el largo plazo han empeorado ligeramente. No ha habido un cambio drástico en la calificación crediticia, que es considerada como inversión de grado especulativo, situando a la comunidad como entre las de mayor riesgo.

Estas circunstancias se detallan en el *Gráfico 4* de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

[3] Informe actualización programa estabilidad 2016-2019

[4] Deben excluirse para el cómputo de la regla los gastos realizados cofinanciados con fondos de la UE, pudiéndose producir algún desajuste si el año de ejecución no coincide con el de certificación.

Recomendaciones

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los riesgos de desviación del objetivo de déficit para 2017 apreciados por la AIReF, de conformidad con el Estatuto Orgánico de la AIReF, se ponen 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 Función Pública (MINHAFP), 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 esta línea, la AIReF formula las siguientes recomendaciones:

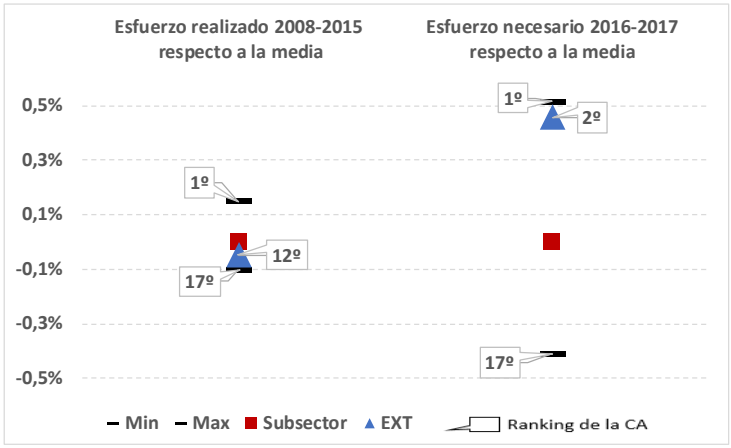
- ✓ A la Comunidad Autónoma de Extremadura:
  - En tanto no se actualicen los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta respecto a los comunicados en el mes de octubre, adoptar las retenciones de crédito necesarias para, de acuerdo con el principio de prudencia, ajustar el gasto a los recursos que está recibiendo.
  - Vigilar especialmente la ejecución del resto de los ingresos en donde se han observado también riesgos, para detectar de forma temprana desviaciones que puedan apreciarse y adoptar las medidas pertinentes de corrección. Este control debe realizarse en el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la LOEPSF y del procedimiento que la comunidad haya puesto en marcha a partir de la recomendación efectuada por la AIReF en el informe de líneas fundamentales de presupuestos de 2016. En este sentido, se reitera para la comunidad la implementación definitiva del procedimiento señalado.
  - Por la entidad de los riesgos apreciados, la adopción de medidas y actuaciones significativas que se recojan en el PEF que, en su caso, presente la comunidad, y se comuniquen al MINHAFP en el ámbito de las actuaciones previstas en el artículo 19 de la LOEPSF. En la valoración de dichas medidas, la AIReF considera que debe tenerse en cuenta, además de la posición relativa de la comunidad en materia de ingresos y gastos, el nivel de esfuerzo realizado y el necesario de cara al futuro.

- ✓ Al MINHAFP, la puesta en marcha de las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 de la LOEPSF.

Gráficos 1. Posición relativa y esfuerzo

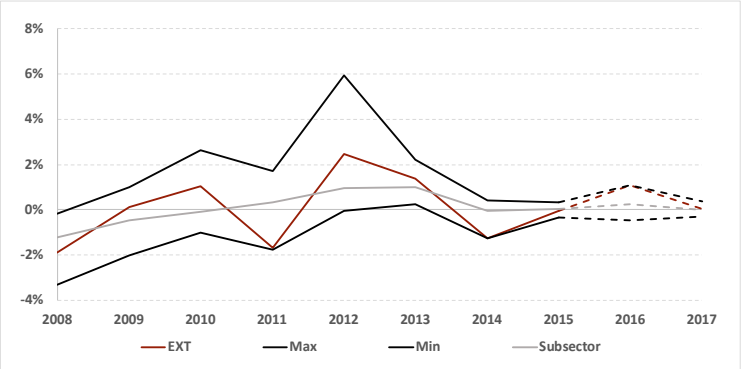
1.A. Valoración del esfuerzo. Equidad-factibilidad

1.A.a. Medias (%PIB)

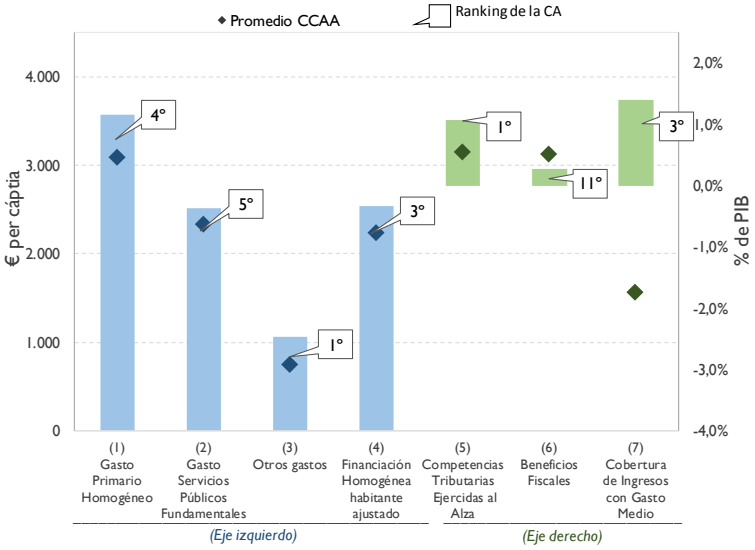


- El esfuerzo relativo (en distancia a la media) realizado durante el periodo 2008-2015, de acuerdo con el indicador sintético empleado, ha sido inferior a la media de CCAA. El esfuerzo a realizar en 2016-2017 para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2017, es uno de los mayores de todo el subsector.

1.A.b. Anual (%PIB)



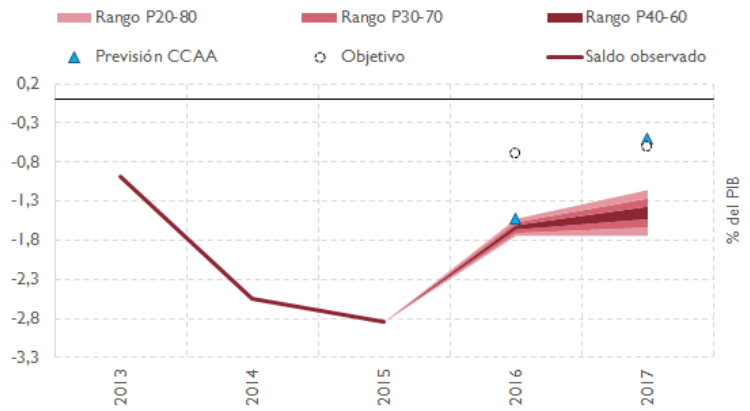
1.B. Posición relativa respecto al subsector



- En cuanto al gasto, la comunidad está por encima de la media tanto en gasto primario homogéneo como en gasto en servicios públicos fundamentales. En otros gastos ocupa la primera posición del ranking. En financiación proporcionada por el sistema, se encuentra entre las tres primeras. Respecto a las competencias tributarias ejercidas al alza y cobertura de ingresos con un gasto medio, se encuentra igualmente entre las primeras, si bien está por debajo de la media en beneficios fiscales.

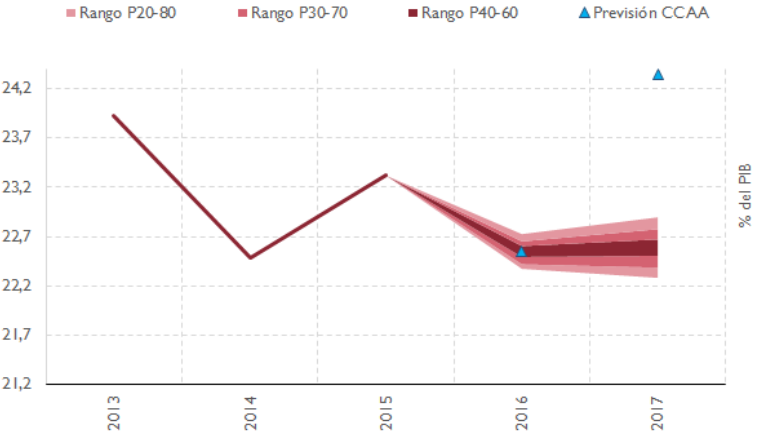
Gráficos 2. Saldo, ingresos y gastos (% PIB)

2.A. Capacidad o necesidad de financiación



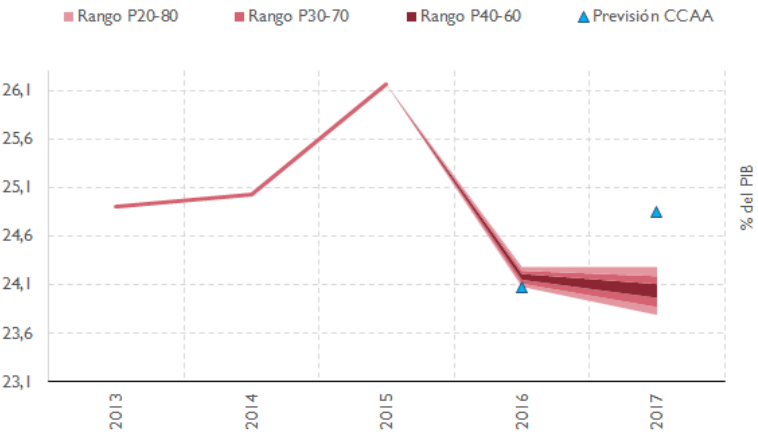
- La CA de Extremadura estima alcanzar en 2017 un déficit del 0,5% del PIB sobre un objetivo finalmente establecido en el -0,6%. AIReF considera muy improbable el cumplimiento tanto de la previsión de la CA como del objetivo de estabilidad para 2017.

2.B. Recursos



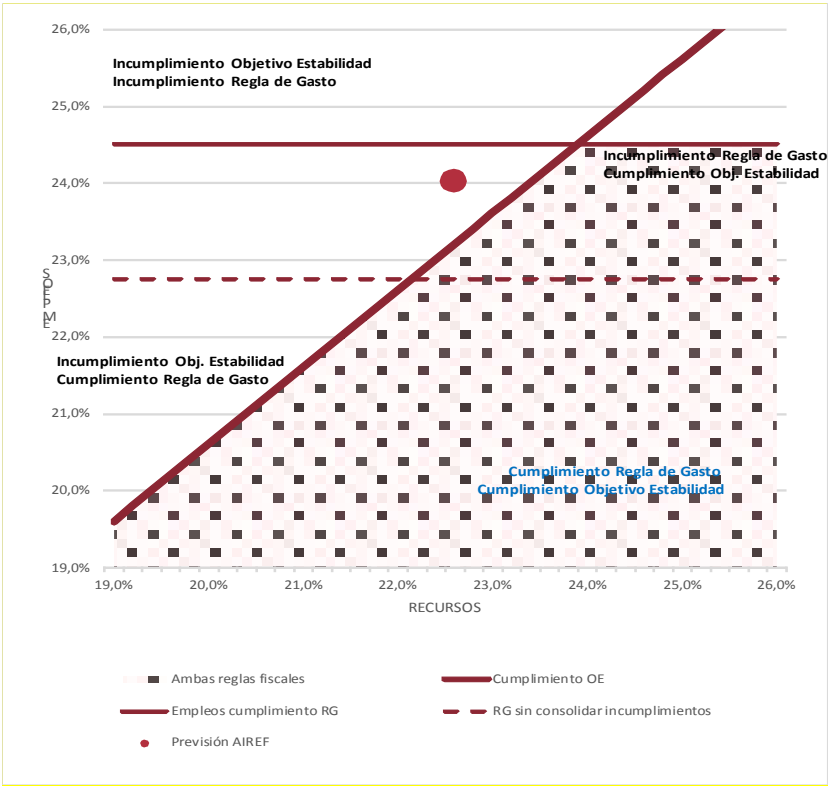
- La AIReF considera muy improbable la previsión de ingresos de la CA de Extremadura en su conjunto. Las estimaciones de la CA de los recursos del sistema de financiación autonómica se consideran optimistas. Asimismo se cuestiona la evolución prevista por la CA de ciertas partidas de tributos cedidos, tasas y fondos de la UE.

2.C. Empleos



- La AIReF considera que la ejecución de los gastos de capital presupuestados será muy inferior a la prevista, generando margen para posibles desviaciones en los gastos corrientes, en los que se aprecia cierta tensión.

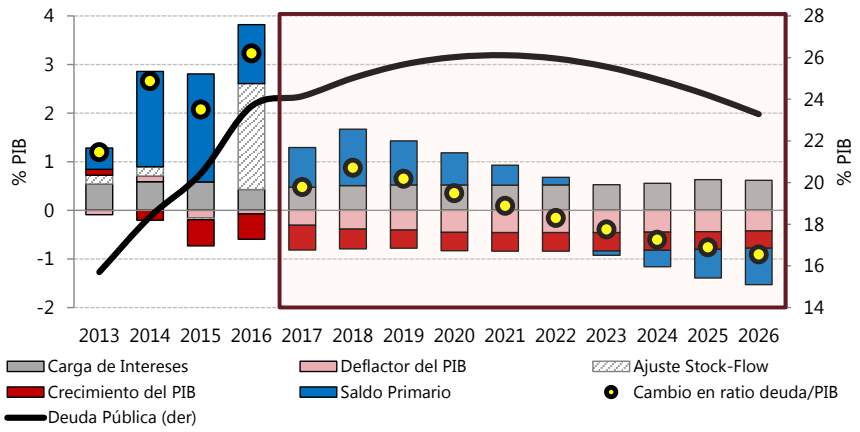
Gráfico 3. Estabilidad y regla de gasto 2017 (% PIB)



- La AIReF considera que el nivel de empleos y recursos que puede alcanzar la CA en 2017 no permitiría el cumplimiento del objetivo de estabilidad. A pesar de que se observan factores contrarios al cumplimiento de la regla de gasto -importante crecimiento esperado en los empleos y la limitación derivada de las medidas normativas de ingresos a la baja-, el aumento esperado en los gastos cofinanciados a certificar podría favorecer el cumplimiento de la misma.

Gráficos 4. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

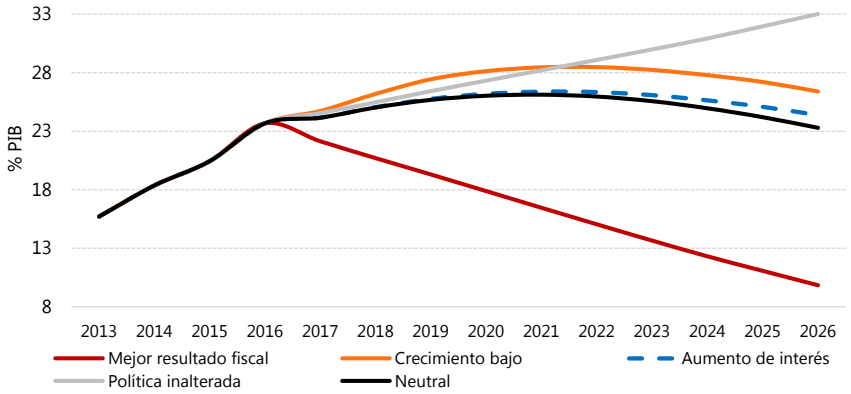
A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA *(% PIB)*



- Cumplimiento del límite del 13% en 2040.
- Trayectoria decreciente en el escenario central, a partir de 2021.
- La evolución del PIB y de su deflactor no consiguen compensar hasta el año 2021, la contribución negativa de la carga de intereses y de los déficits primarios.

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

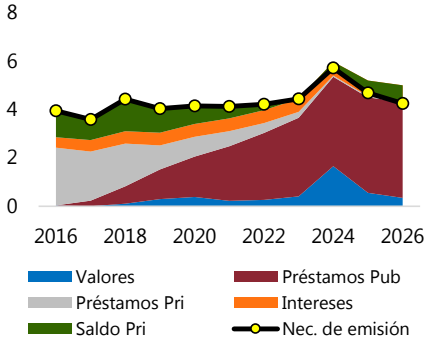
B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD



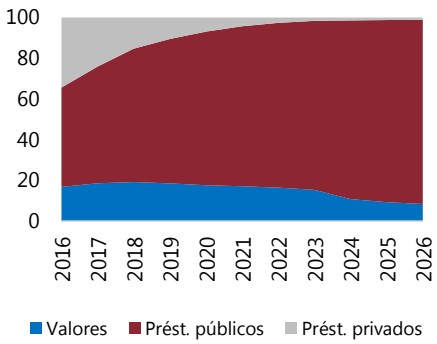
- El mantenimiento del último saldo primario se traduciría en una senda de la deuda creciente.
- Un saldo primario equivalente al mejor promedio de 3 años obtenido a partir del año 2000, adelantaría la consecución del límite del 13% al año 2024.
- Un menor crecimiento económico o un incremento de la tasa de interés, de carácter temporal, no alcanza a cambiar la dinámica de disminución de la deuda, aunque los niveles finales son algo mayores, especialmente en el supuesto de menor crecimiento económico.

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

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



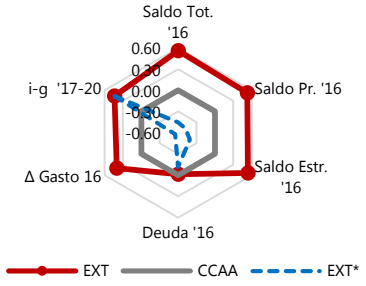
D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA



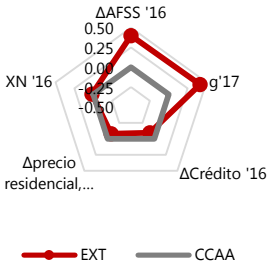
- Riesgo de refinanciación significativo en ausencia de mecanismos estatales de financiación.
- Necesidades de endeudamiento relativamente altas en el medio plazo.
- Dependencia relativa y creciente de los mecanismos de financiación estatales.

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

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



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

- Riesgos macro de corto plazo mayores al promedio de CCAA. Destaca la relativamente pobre evolución de afiliación y el crecimiento de la economía regional.
- Riesgos fiscales de corto plazo generalizados. El aumento del gasto y el cambio en los saldos fiscales han sido mucho mayores al resto de las CCAA.
- Si el nivel de gasto fuese como la media los riesgos fiscales disminuirían considerablemente.

CUADRO 1. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2013	-0.85	0.63	-	-0.44	0.18
2014	1.30	-0.75	-	-1.97	0.19
2015	3.03	0.86	-	-2.22	-0.04
2016	2.60	0.37	0.78	-1.09	2.18
2017	2.22	1.32	1.47	-0.85	-
2018	1.73	1.63	2.16	-1.32	-
2019	1.54	1.65	2.45	-0.99	-
2020	1.52	1.80	2.90	-0.74	-
2021	1.51	1.80	3.13	-0.49	-
2022	1.50	1.80	3.28	-0.24	-
2023	1.49	1.80	3.38	0.01	-
2024	1.49	1.80	3.47	0.26	-
2025	1.49	1.80	3.56	0.51	-
2026	1.50	1.80	3.66	0.75	-
2027 - 2046	1.50	1.80	4.38	0.62	-

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

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 sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2017, 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 Función Pública (MINHAFP), 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 MINHAFP acuerde con la Comunidad Autónoma de Extremadura una planificación detallada y rigurosa a medio plazo, en la que se encuadraría el PEF que, en su caso, se presente vinculado al cierre de 2016, y la ejecución del presupuesto de este año, de acuerdo con lo señalado en las recomendaciones del Informe de los presupuestos 2017 de la comunidad.