Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

24 de octubre de 2017

Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de 2018 de la 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, 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

1. Objetivo de estabilidad y regla de gasto 3
2. Deuda y sostenibilidad de la deuda 6
2.1. Objetivo de deuda 6
2.2. Sostenibilidad 6
3. Recomendaciones 7
4. Orientaciones de buenas prácticas 9
Anexo I. Estabilidad y regla gasto. C.A. de Extremadura 10
Anexo II. Sostenibilidad. C.A. de Extremadura 10

1. Objetivo de estabilidad y regla de gasto

La Comunidad Autónoma de Extremadura prevé cumplir el objetivo de estabilidad y la regla de gasto en 2018. Las previsiones autonómicas comunicadas para 2018 son las contenidas en los cuestionarios de líneas fundamentales y la información adicional facilitada por la comunidad. De acuerdo con ello, la Comunidad Autónoma de Extremadura prevé alcanzar en 2018 un déficit igual al objetivo fijado para este ejercicio, del -0,4% del PIB, con una variación del gasto computable inferior al límite fijado para el cumplimiento de la regla de gasto, del 2,4%.

Bajo las previsiones de crecimiento recogidas en el Plan Presupuestario y con el escenario central considerado por la AIReF respecto a los recursos del sistema de financiación, se considera improbable, si bien en una posición cercana a la factibilidad, que la Comunidad Autónoma de Extremadura pueda cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2018. El escenario central considerado por la AIReF se basa en el supuesto de que las CCAA percibirán los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) comunicados en julio. Estos importes se recogen en las previsiones de la comunidad para 2018, a pesar de que el Plan Presupuestario del Gobierno ha revisado a la baja el crecimiento real de la economía española, al 2,3%, por el impacto de la incertidumbre que genera la situación política actual en Cataluña. En el informe de la AIReF sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las CCAA[1] del pasado 25 de julio, se puso de manifiesto que el esfuerzo a realizar por Extremadura para alcanzar en 2018 el objetivo del -0,4% fijado para todas las CCAA es positivo, uno de los mayores del subsector. Adicionalmente, del análisis de las previsiones presupuestarias de la comunidad, la AIReF concluye que estas no parecen suficientes para realizar el esfuerzo exigido, y, por tanto, considera improbable que pueda cumplir con el objetivo de estabilidad en 2018.

En el Informe individual de la AIReF de 17 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2017 de la Comunidad Autónoma de Extremadura[2] se consideró improbable que cumpliera el objetivo de estabilidad de 2017, habiendo empeorado la valoración con la última información disponible. De cumplirse esta previsión, el ajuste que la comunidad debería realizar para cumplir el objetivo de estabilidad en 2018 estaría en torno a cuatro décimas del PIB. Teniendo en cuenta la evolución estimada por la AIReF de ingresos y gastos, bajo el crecimiento económico previsto en el Plan Presupuestario, la consecución del objetivo de 2018 se estima improbable (ver Gráfico A del Anexo I).

No obstante, la prolongación en el tiempo de la incertidumbre derivada de la inestabilidad política en Cataluña podría afectar significativamente al crecimiento de la economía, en una horquilla que podría oscilar del 2,3% al 1,5%, y, en consecuencia, a la evolución de los ingresos autonómicos distintos de los derivados del SFA, lo cual disminuiría para la Comunidad Autónoma de Extremadura la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2018.

[1] Informe establecimiento objetivos individuales CCAA 2018-2020

[2] Informe individual de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2017 de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Por otra parte, la falta de aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado determina que deban valorarse escenarios alternativos en relación a los recursos del SFA, que, de producirse, disminuirían la probabilidad de cumplimiento del objetivo en 2018.

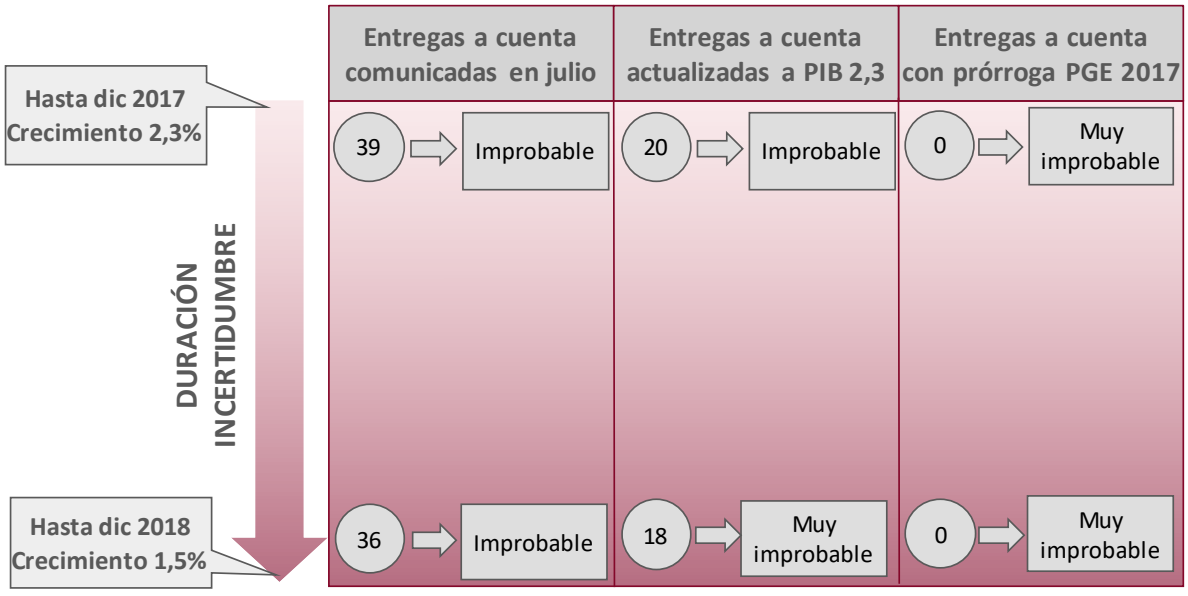
Así, un escenario alternativo se daría con la actualización del cálculo de las entregas a cuenta al crecimiento actualmente considerado en el Plan Presupuestario, incorporándolo en los PGE que se aprueben. En este caso, la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018 para la Comunidad Autónoma de Extremadura oscilaría entre improbable y muy improbable a lo largo del rango de crecimiento esperado de la economía, en función de la temporalidad de la situación de Cataluña.

Por último, se podría contemplar la situación en la que se aplicara la prórroga de los PGE durante todo el ejercicio 2018 sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA. En este caso, el rango de probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018 se movería en la valoración de muy improbable.

La incidencia en la probabilidad de cumplimiento de los distintos escenarios, de acuerdo con el crecimiento asociado a una incertidumbre temporal o prolongada en el tiempo de la situación política en Cataluña, se describe en el cuadro 1.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la plasmación de las distintas situaciones consideradas determinará en el ejercicio 2020 una diferente liquidación de los recursos de 2018.

CUADRO 1. RANGO DE PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO 2018 EN DISTINTOS ESCENARIOS. EXTREMADURA



La Comunidad Autónoma de Extremadura recoge para 2018 la previsión de recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta que se comunicó en julio, acompañada de una estimación del resto de los ingresos similar, en su conjunto, a la estimada por la AIReF. Los recursos del sistema de financiación incorporados en las previsiones de la comunidad son las que percibiría de acuerdo con la notificación efectuada

en el mes de julio. Este supuesto implica que los recursos del sistema crecerían un 4% sobre los del ejercicio anterior, aumentando una décima su peso en el PIB regional. Para el resto de ingresos, la comunidad prevé una evolución más prudente que la estimada por la AIReF, especialmente para los ingresos de capital, sobre los que espera una caída. Sin embargo, como parte de un nivel de ingresos al cierre de 2017 muy por encima de lo esperado con la información disponible, le lleva a un nivel para 2018 que se considera factible. (ver Gráfico B del Anexo I).

Se considera que el nivel de gastos en 2018 será ligeramente superior al reflejado en las previsiones de la comunidad. Por el lado de los gastos, el escenario autonómico de líneas prevé un crecimiento de los empleos muy moderado sobre el cierre del ejercicio anterior, partiendo de un nivel al cierre de 2017 muy superior al esperado por la AIReF**.** Así, prevé una caída de los gastos sobre el cierre del ejercicio anterior, esperando el mantenimiento de los gastos de personal y de capital, y una minoración de en torno al 2% en el resto de gastos corrientes. Para 2018, la AIReF, en aplicación de sus modelos de crecimiento de gasto sanitario y educativo, junto con la consideración de la evolución de los gastos de ejercicios anteriores, y la ausencia de información adicional que sustente las evoluciones recogidas por la comunidad, prevé que el crecimiento de los empleos de la comunidad en su conjunto se situará por encima del 2%, lo que implica una caída de dos puntos en el PIB regional (ver Gráfico C del Anexo I).

La evolución esperada del gasto, aun siendo superior a la prevista por la comunidad, podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, la evolución del gasto de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2018 podría llevar a un crecimiento del gasto computable dentro de la tasa de referencia fijada del 2,4% (ver Gráfico D del Anexo I).

2. Deuda y sostenibilidad de la deuda

2.1. Objetivo de deuda

Se prevé el cumplimiento del objetivo de deuda para 2018 por Extremadura, a pesar de no disponer del objetivo que mide el cumplimiento al cierre del ejercicio, dada la amplia definición de este objetivo. Como se ha señalado en la parte general del Informe, existen importantes excepciones al objetivo de deuda[3] que, además, se han visto ampliadas para 2018. En el caso particular de esta comunidad, el hecho de que se considere que no va a cumplir los objetivos de déficit de 2017 y 2018, en principio, no supone un obstáculo para el cumplimiento del objetivo de deuda, por encontrarse exceptuada del objetivo de deuda, entre otras posibles exclusiones, la financiación de los excesos de déficit de ejercicios anteriores. Por lo tanto, la amplitud de definición del objetivo de deuda, permite prever el cumplimiento por la comunidad de su objetivo de deuda para 2018.

Por otra parte, la comunidad debe incluir en su proyecto de presupuestos información adecuada y suficiente para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda de 2018. Se ha observado que, a pesar de la obligación prevista en el artículo 6 de la Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) de incorporar esta información, en los presupuestos de ejercicios anteriores, la comunidad alude a la necesidad de que el endeudamiento máximo formalizado durante el ejercicio garantice el cumplimiento del objetivo de deuda, pero no incluye información de detalle que permita verificar que el endeudamiento neto previsto es consistente con el cumplimiento del objetivo de deuda.

No obstante, la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda no guarda relación con la situación real de la deuda de esta comunidad. La previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2018 no refleja la situación real de la deuda de esta comunidad, tanto respecto al tiempo estimado para alcanzar el límite legal del 13% del PIB como a los riesgos apreciados para la sostenibilidad de su deuda, tal y como se analiza en el apartado 2.2 siguiente del presente Informe.

2.2. Sostenibilidad

Existen riesgos ligeramente altos para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del objetivo de deuda en el medio plazo, que no se proyecta para antes de 2036. La deuda presenta una dinámica desfavorable y el nivel actual supera el 20% del PIB. Ligeras perturbaciones fiscales negativas generarían trayectorias insostenibles mientras que las de carácter macro no tendrían un impacto sustancial en la dinámica de disminución de la deuda. Debido a la falta de acceso al mercado, casi la mitad del stock de deuda regional ha sido financiado a través de mecanismos de financiación estatal, estando las necesidades de liquidez relativamente contenidas en los próximos años. La calificación crediticia es de grado medio bajo, como la mayoría de las CCAA.

[3] La cuantía de estas excepciones en el periodo 2012-2016 representaron en Extremadura el 54% del incremento de deuda de la comunidad en ese periodo.

3. Recomendaciones

Dada la tendencia apreciada en la evolución de los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se considera improbable que esta alcance el objetivo de estabilidad en 2018.

De acuerdo con los indicadores de gasto publicados en anteriores informes de la AIReF[4], que miden el nivel de gasto relativo en relación a la población ajustada, la Comunidad Autónoma de Extremadura se encuentra por encima de la media en el total de gasto primario homogéneo, así como en gasto en los servicios públicos fundamentales. Si bien respecto a este último tipo de gasto, la posición relativa de la comunidad podría estar condicionada en parte por las diferencias entre comunidades en la demanda de provisión privada de los servicios públicos fundamentales, cabe señalar que en relación al gasto no dirigido a la cobertura de estos servicios, Extremadura presenta el gasto relativo más elevado del subsector.

Teniendo en cuenta lo anterior ***se recomienda a la Comunidad Autónoma de Extremadura que:***

1. ***De cara a la tramitación del Proyecto de Presupuestos para 2018, revise las actuaciones en materia de gasto, de manera que pueda garantizarse una evolución de los mismos compatible con el cumplimiento del objetivo de estabilidad.***

En relación al endeudamiento, la aprobación de la actual LOEPSF en 2012, ha supuesto la incorporación del objetivo de deuda, como límite específico a la deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Esta regla fiscal está en vigor desde el ejercicio 2013, por lo que, desde ese momento, la información presupuestaria debería recoger la información necesaria que permita comprobar que, tanto los presupuestos como su ejecución, resultan consistentes con el cumplimiento del objetivo de deuda. En este sentido, se pronuncia el artículo 6 de la LOEPSF, dentro del principio general de transparencia.

No obstante, se ha podido observar que, a pesar del periodo transcurrido desde la entrada en vigor del objetivo de deuda, la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha recogido en anteriores presupuestos la mencionada información. Las dificultades existentes por la corrección del objetivo de deuda en el momento de su medición, no eximen a las CCAA de la obligación de incluir en sus presupuestos para 2018 información relevante para verificar el cumplimiento de este objetivo. La AIReF considera que, al menos, debería reflejarse el compromiso de la comunidad con el cumplimiento del objetivo de deuda y aportar información de detalle que permita verificar que el incremento neto de deuda (PDE) que prevé la comunidad para el ejercicio 2018 es consistente con el tipo de incrementos de deuda permitidos por el sistema de fijación del objetivo de deuda para ese año.

[4] Informe sobre los presupuestos iniciales 2017 de Extremadura (febrero 2017)

Por tanto, **la AIReF recomienda a Extremadura que**:

2. ***Incluya en su proyecto de presupuestos y en sus presupuestos iniciales para 2018 información adecuada y suficiente para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda de ese ejercicio o, al menos, para verificar que el incremento de endeudamiento neto PDE previsto por la comunidad se ajusta al tipo de operaciones de endeudamiento permitidas por el objetivo de deuda para 2018.***

4. Orientaciones de buenas prácticas

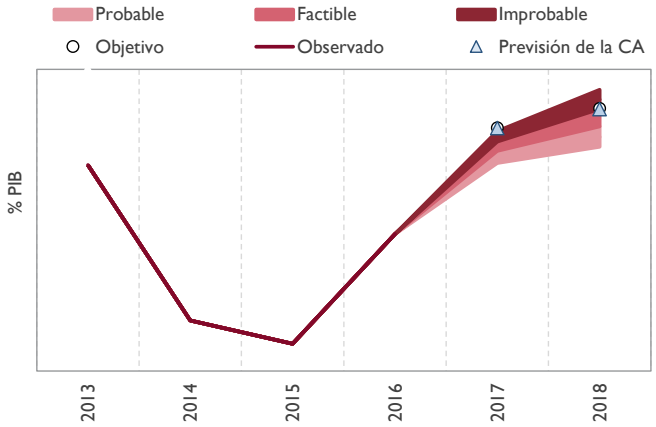
La no aprobación a la fecha de los PGE determina que puede haber variaciones a la baja sobre los recursos del sistema de financiación autonómica comunicados en julio y los que finalmente percibirán las CCAA en 2018, especialmente una vez que el Pan Presupuestario presentado plantea un escenario de crecimiento inferior al que determinó la comunicación de julio. Estos importes comunicados se han considerado para elaborar las previsiones presupuestarias autonómicas, por lo que, dada la incertidumbre existente al respecto y el peso de estos ingresos en el presupuesto de la comunidad, sería deseable, que en la ejecución del mismo se tuviera en cuenta especialmente el principio de prudencia.

En consecuencia, ***la AIReF plantea a la Comunidad Autónoma de Extremadura que:***

1. ***Lleve a cabo una ejecución prudente del presupuesto, considerando la posible rebaja de los ingresos que puede derivarse de la actualización de los recursos del SFA al escenario real de crecimiento que se incorpore en los PGE.***

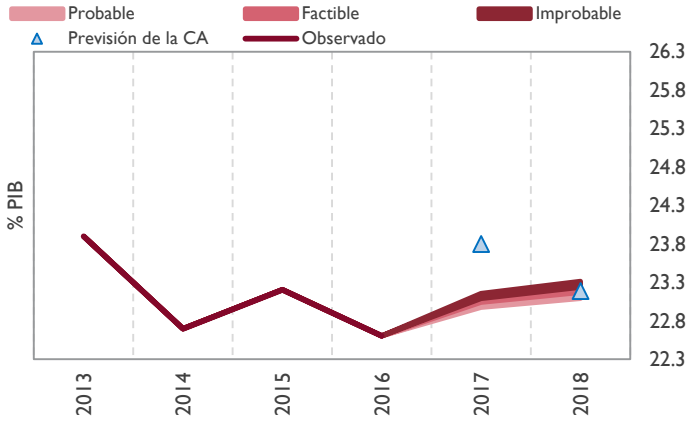
Anexo I. Estabilidad y regla gasto. C.A. de Extremadura

A. Capacidad / necesidad de financiación (%PIB)



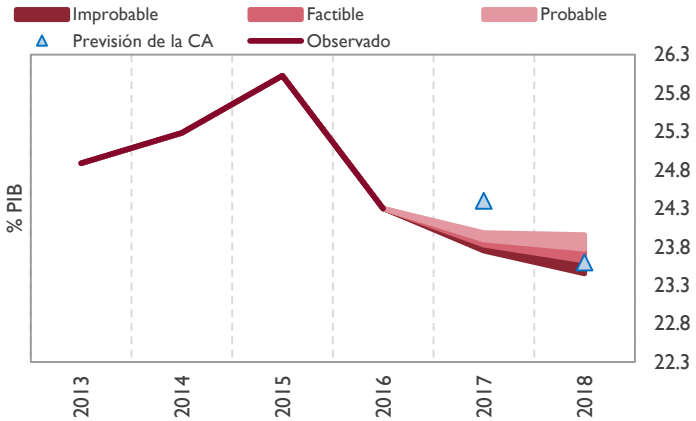
Se considera improbable que la CA de Extremadura cumpla el objetivo de estabilidad en 2018, incluso bajo los supuestos del escenario central de la AIReF respecto a los recursos del SFA. La probabilidad de cumplimiento empeoraría ante un crecimiento de la economía más limitado por la prolongación en el tiempo de la situación de Cataluña, y en escenarios alternativos de actualización de los recursos del SFA.

B. Recursos (%PIB)



La CA de Extremadura recoge en su escenario para 2018 los recursos del SFA comunicados en julio y una previsión del resto de ingresos similar a la estimada por la AIReF.

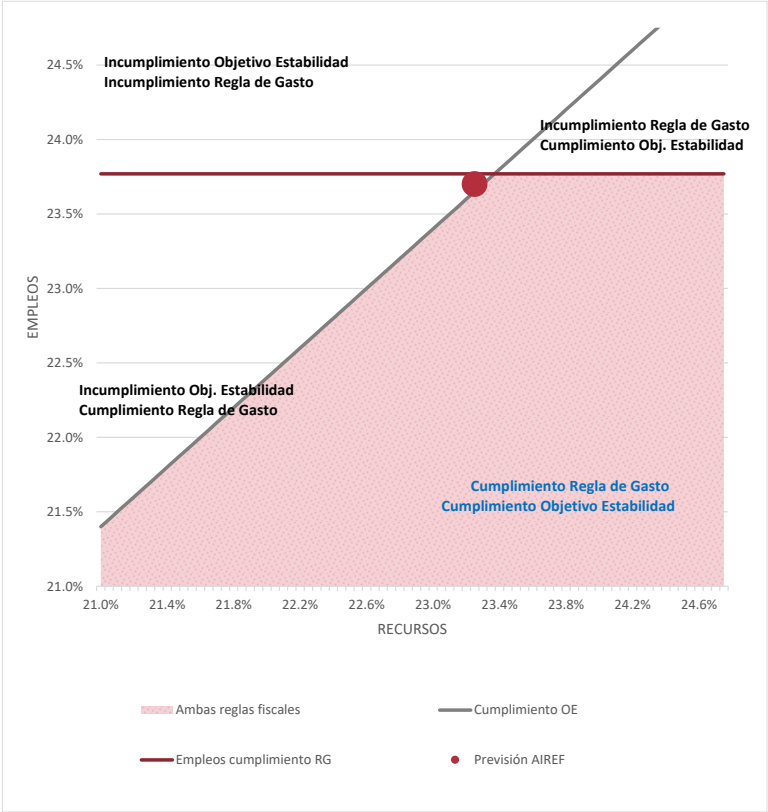
C. Empleos (%PIB)



El escenario de empleos de la CA de Extremadura recoge para 2018 un nivel de empleos ligeramente inferior al estimado por la AIReF, con variaciónes negativas al partir de una previsión al cierre de 2017 superior a la esperada, especialmente respecto a los gastos de capital.

Anexo I. Estabilidad y regla gasto. C.A. de Extremadura

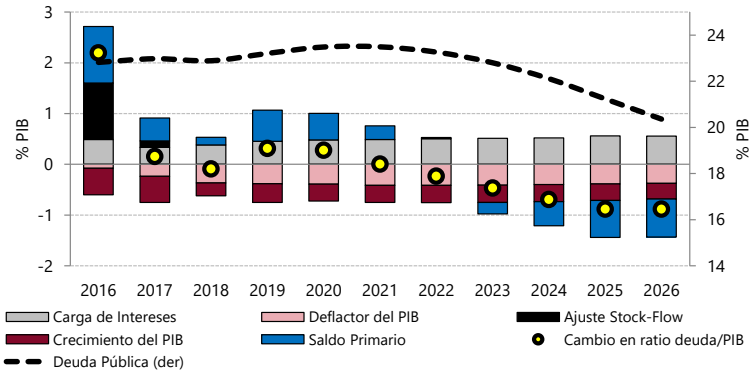
D. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto 2017(%PIB)



La AIReF considera que el nivel de recursos y empleos que previsiblemente puede alcanzar la CA de Extremadura en 2018 no permitiría el cumplimiento del objetivo de estabilidad, pero sí podría ser compatible con la regla de gasto.

Anexo II. Sostenibilidad. C.A. de Extremadura

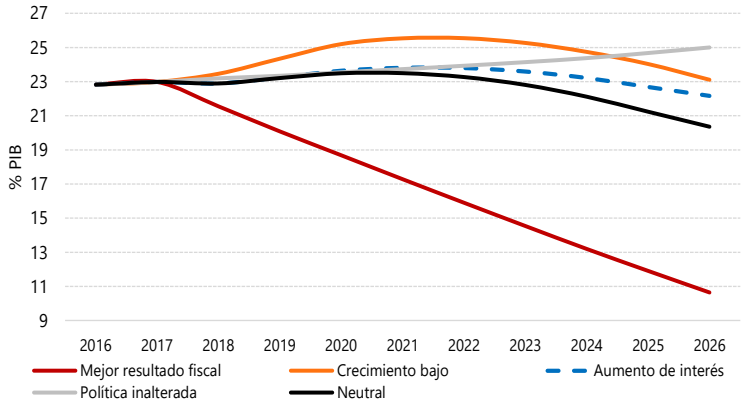
A. Aportaciones a la evolución de la deuda (% PIB)



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

- Cumplimiento del límite del 13% en 2036.
- Trayectoria decreciente en el escenario central, a partir de 2022.
- Luego de la mejora prevista para 2018, el efecto denominador no consigue compensar hasta el año 2021 a la contribución negativa de la carga de intereses y de los déficits primarios.

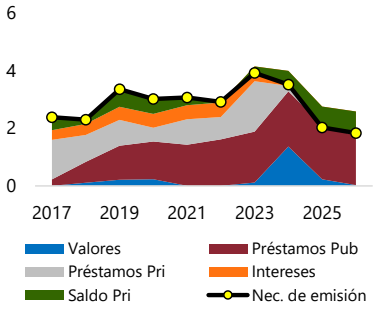
B. Análisis de sensibilidad



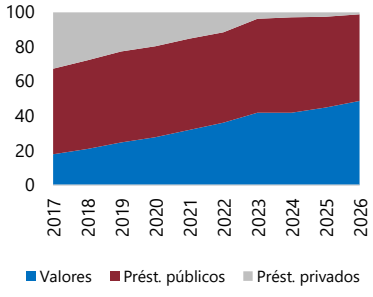
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- 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.

C. Necesidades de endeudamiento



D. Estructura de la deuda

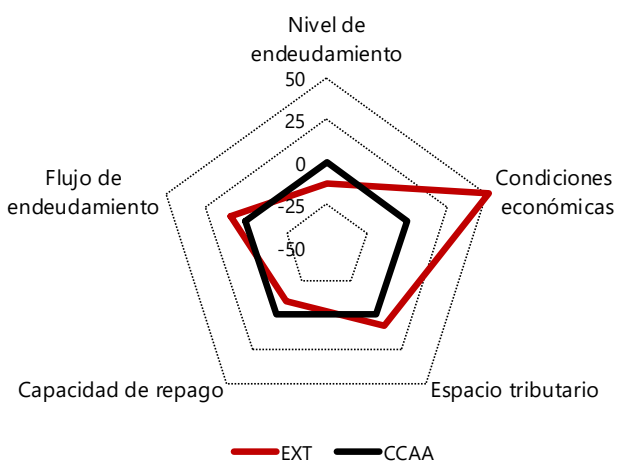


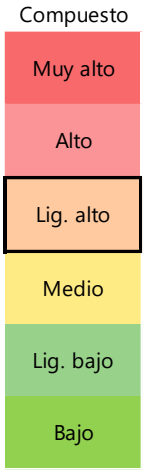
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

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

Anexo II. Sostenibilidad. C.A de Extremadura

E. Riesgos para la sostenibilidad





- El indicador compuesto señala riesgos ligeramente altos para la sostenibilidad financiera.
- En particular, se evidencia un desempeño negativo en las condiciones económicas, estando los demás relativamente en línea con el agregado.
- Para más detalles ver anexo metodológico.

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

F. Principales supuestos en la previsión de deuda

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Saldo primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2014	1,30	- 1,97	-	- 1,99	0,19
2015	3,03	1,01	-	- 2,24	- 0,04
2016	2,60	0,37	-	- 1,11	1,11
2017	2,32	1,06	2,09	- 0,45	0,13
2018	1,13	1,63	2,03	- 0,15	-
2019	1,65	1,71	1,98	- 0,61	-
2020	1,47	1,72	2,34	- 0,52	-
2021	1,48	1,80	2,74	- 0,27	-
2022	1,50	1,80	3,22	- 0,02	-
2023	1,50	1,80	3,41	0,23	-
2024	1,51	1,80	3,54	0,48	-
2025	1,51	1,80	3,64	0,73	-
2026	1,50	1,80	3,72	0,75	-
2027	1,50	1,80	3,79	0,75	-
2028 - 2047	1,50	1,80	4,31	0,51	-

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