

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS
FUNDAMENTALES DE
PRESUPUESTOS 2019 DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
EXTREMADURA

INFORME 58/2018





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	Objeto y alcance del informe.....	5
2	Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.....	8
3	Objetivo de deuda.....	12
4	Recomendaciones.....	13
4.1.	Recomendaciones nuevas.....	14
	Anexo I: Gráficos para el análisis.....	15

1

OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre la adecuación al objetivo de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para el año siguiente.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2019¹, que, en el ámbito autonómico, se completa con los informes individuales sobre las líneas fundamentales y/o proyectos de presupuestos de cada comunidad. Sobre la información disponible sobre el Plan Presupuestario para 2019 presentado en el mes de octubre y la adicional facilitada por las distintas administraciones en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2019, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector en su conjunto. El presente informe, junto con los demás que se emitan, viene a completar el anterior descendiendo al análisis individual de las líneas presupuestarias de cada comunidad autónoma, actualizadas, en su caso, con los proyectos autonómicos de presupuestos para 2019 ya publicados.

Publicado el proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la AIReF analiza sus previsiones presupuestarias y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio. El 7 de noviembre de 2018 se aprobó el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que actualiza y amplía la información previa de líneas fundamentales remitida por la comunidad. La AIReF analiza en el presente informe las previsiones y medidas contenidas en

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2019](#)

el proyecto señalado y la posibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 a partir de las mismas.

Para efectuar el análisis, la AIReF define su escenario central para 2019 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración, si bien contempla el impacto de escenarios alternativos. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIReF debe definir su escenario central y efectuar la valoración de 2019 sobre una serie de supuestos:

- Se realiza la valoración respecto al objetivo de estabilidad para las CC.AA. del -0,1% del PIB aprobado en julio de 2017 y vigente hasta la fecha, bajo el que se están elaborando los proyectos autonómicos.
- Se espera que al final del ejercicio las CC.AA. percibirán unos recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) similares a los comunicados en julio, a los que se añadirían los derivados de la neutralización del efecto que el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA, adoptado en 2017, tiene sobre la liquidación de estos recursos. En el Informe general sobre los PEF 2108-2019 de las CC.AA.² publicado en junio se recogió el detalle de este efecto.
- Se considera que se aplicarán las medidas adoptadas en el acuerdo de sindicatos del pasado marzo sobre incrementos retributivos y estarán vigentes los convenios bilaterales acordados entre las comunidades y el Estado que afectan a 2019.

Aunque estos son los supuestos considerados más probables, debe considerarse también la posibilidad de que se apruebe la modificación que se está tramitando en estos momentos de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) por la que se modifica el sistema de aprobación de los objetivos. De cumplirse esta circunstancia, podría salir adelante la propuesta de objetivos aprobada por el Gobierno en el Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, que amplía en dos décimas el déficit que deben cumplir las CC.AA., pasando su objetivo de estabilidad del -0,1% al -0,3% del PIB.

Adicionalmente, dado el peso de los recursos del SFA de las comunidades de régimen común y la incidencia que la prórroga de los PGE y otras medidas previstas tienen en estos recursos, el análisis se completa considerando escenarios alternativos en relación con los mismos, que, de materializarse, disminuirían la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019. Así, se tiene en cuenta el impacto que tendría en dicha probabilidad:

² [Informe general sobre los PEF 2018-2019 de las CC.AA.](#)

- La prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA.
- La no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA.

Estos escenarios alternativos, en la medida en que afectan esencialmente a los ingresos autonómicos, tienen impacto en relación con el objetivo de estabilidad y su probabilidad de cumplimiento, pero, en principio, tienen efecto neutro en el gasto computable a efectos de la regla de gasto.

2 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

El proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Extremadura prevé alcanzar un saldo del -0,1% del PIB con una variación del gasto computable que, calculada en el proyecto sobre el presupuesto inicial de 2018, resulta inferior a la tasa de referencia del 2,7%. Según se recoge en el proyecto de presupuestos para 2019, la comunidad prevé alcanzar en 2019 un déficit del 0,1% del PIB. Respecto a la regla de gasto, el proyecto recoge una tasa de crecimiento del gasto computable del 0,6%, muy por debajo del límite del 2,7% aprobado, pero calculada sobre las previsiones iniciales de 2018, no sobre la ejecución esperada al cierre. A partir de la información proporcionada por la comunidad en la actualización de sus líneas fundamentales, el gasto computable calculado sobre el previsto al cierre de 2018 experimentaría un aumento superior al 5%.

De acuerdo con la información facilitada en las líneas fundamentales, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2018 con un déficit del 0,4% del PIB. Este punto de partida exigiría un ajuste de tres décimas para cumplir las previsiones autonómicas del proyecto para 2019. El ajuste se alcanzaría con un crecimiento de los recursos en torno al 14%, que aumentarían más de dos puntos su peso en el PIB, y un aumento de los gastos en torno al 12%, elevando su peso en el PIB regional dos puntos, tres décimas por debajo del aumento en los ingresos. Las previsiones de ingresos recogen, entre otros conceptos, los recursos del sistema por una cifra superior en 300 millones de euros a la notificada en julio -al incorporar la estimación de la posible neutralización del SII del IVA- y un crecimiento, sobre la cifra esperada por la comunidad en 2018, de 260 millones de los ingresos a percibir de los fondos de la UE. La comunidad registra el impacto negativo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas en años anteriores en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y el canon de saneamiento, que, no obstante, se compensan con la mayor recaudación derivada de la regulación estatal del tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos (recogido en los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta). Por el lado de los gastos, el proyecto registra, sobre el nivel esperado al cierre del año anterior, un incremento cercano al 4% en el conjunto de los gastos corrientes,

especialmente acusado en materia de personal, y superior al 200% en los gastos de capital, vinculados en gran parte a la cofinanciación de los fondos europeos. No ha precisado medidas sustanciales de gastos para 2019.

A partir de la evolución de los empleos, el proyecto autonómico recoge una estimación del gasto computable para 2019 que, sobre el previsto en el presupuesto inicial de 2018, supondría un crecimiento del 0,6%. Sin embargo, dicha estimación supondría un crecimiento superior al 5% sobre el gasto computable que la comunidad espera al cierre de 2018, lo que supondría, de cumplirse estas previsiones, incumplimiento de la regla en 2019.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de Extremadura alcance el -0,1% del PIB para 2019, apreciándose un riesgo moderado respecto al cumplimiento de la regla de gasto. El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la Comunidad de Extremadura, superior al estimado por la comunidad, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 exija un ajuste de siete décimas. A partir de la información proporcionada en las líneas, actualizada con el proyecto de presupuestos para 2019, y bajo los supuestos del escenario central de la AIReF, se estima que la evolución de los recursos, en su conjunto, será más moderada que la planteada en el proyecto de presupuestos autonómico, al considerar un menor importe tanto de los recursos que pueda recibir la comunidad para neutralizar el efecto del SII del IVA, como de los fondos de la UE. Ello llevaría a un crecimiento de los ingresos del 4% sobre el nivel esperado por la AIReF al cierre de 2018, por lo que mantendrían su peso en el PIB regional. En cuanto a los gastos, la AIReF prevé un crecimiento de los gastos de capital mucho más moderado que el recogido por la comunidad, y similar respecto a los gastos corrientes, de forma que, en su conjunto, el peso de los gastos en el PIB podría disminuir una décima. Las estimaciones de evolución de los gastos corrientes, especialmente los de personal y los derivados de conciertos, están condicionadas por medidas adoptadas con carácter general, como el Acuerdo Gobierno Sindicatos de marzo, la supresión en el ámbito educativo de algunas de las medidas del Real Decreto-Ley 14/2012 o el mayor gasto en el ámbito educativo derivado de la renovación de personal jubilado sujeto a MUFACE por personal de nuevo ingreso sujeto al régimen general de la Seguridad Social. Estas circunstancias determinan que, aun sin medidas específicas de incremento del gasto por parte de la comunidad, se espera un mayor crecimiento del gasto corriente que el de años anteriores. En definitiva, el crecimiento estimado en los ingresos y gastos determina que se considere *muy improbable* llevar a cabo el ajuste necesario para alcanzar el -0,1% del PIB.

Por otro lado, la AIREF considera que el gasto computable en 2019 será inferior al recogido en el proyecto autonómico, y que, por el contrario, el nivel de

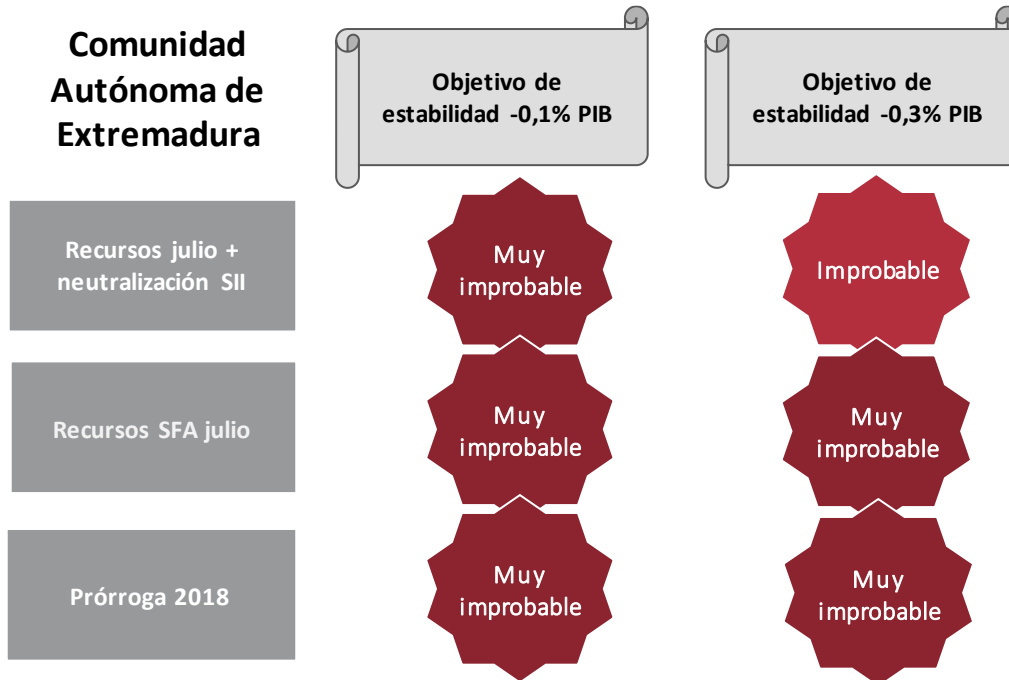
partida de 2018 puede ser superior al estimado por la comunidad. En base a ello, considera que el crecimiento del gasto computable puede estar ajustado al límite máximo del 2,7%, si bien no admitiría desviaciones en el gasto o en las exclusiones estimadas, por lo que se aprecia un *riesgo moderado* respecto al cumplimiento de la regla, que en esta comunidad no resulta más exigente que el objetivo de estabilidad.

Bajo escenarios alternativos distintos respecto al objetivo de estabilidad y a los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirá la comunidad en 2019, se siguen apreciando graves dificultades para cumplir el objetivo de estabilidad de 2019. Frente a la previsión derivada del escenario central, bajo el objetivo actual del -0,1% del PIB, la no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA, supondría para la comunidad un crecimiento de los recursos en su conjunto inferior al 3% que, frente al aumento esperado en los gastos llevaría a un saldo similar al de 2018. Adicionalmente, un escenario de prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA tendría una incidencia acusada en el saldo, ya que con un crecimiento de los recursos del 1%, bajo las previsiones de gasto, empeoraría el saldo respecto al cierre del año anterior. En ambos casos, se acentuaría la improbabilidad de incumplimiento.

Si se modificara el objetivo de estabilidad aprobándose para todas las CC.AA. el -0,3% del PIB, sólo mejoraría la probabilidad de cumplimiento del mismo en el caso de que el nuevo objetivo fuera acompañado de una medida adicional dirigida a neutralizar el impacto del SII del IVA, y, aun así, se apreciaría improbable alcanzarlo.

La figura siguiente resume las valoraciones de la AIReF respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad por la comunidad en el escenario central y los alternativos.

CUADRO I. PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD DE 2019 BAJO ESCENARIOS ALTERNATIVOS. CA DE EXTREMADURA



3

OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad Autónoma de Extremadura cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. En su proyecto de ley de presupuestos para 2019, la comunidad señala el nivel de deuda previsto por la comunidad al cierre de 2019, el cual se corresponde con el aumento neto del endeudamiento que está contemplado por el actual sistema de fijación de objetivos de deuda (endeudamiento para financiar el déficit permitido por el objetivo y el importe anual de las liquidaciones negativas aplazadas) y, por tanto, a priori permitiría cumplir el objetivo de deuda recalculado al cierre a efectos de verificar su cumplimiento. Como ya ha señalado la AReF en Informes anteriores³, la amplia definición de los objetivos de deuda por el flexible y poco restrictivo sistema de fijación de objetivos hace que, en general, resulte previsible el cumplimiento de esta regla fiscal y, por tanto, también en 2019 en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos de deuda para el trienio 2019-2021.

³ [Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AAPP 2018](#)

4

RECOMENDACIONES

La AIREF ha recomendado en numerosos informes la necesidad de que en la propuesta de fijación de objetivos de estabilidad se tuviera en cuenta la situación de cada subsector, con el fin de dotar de realismo y legitimidad a dichos objetivos y permitir un seguimiento adecuado de los mismos. En el ámbito autonómico, esta recomendación desciende a nivel individual, de forma que igualmente se ha plasmado en diversos informes la necesidad de que se tenga en cuenta la regla de gasto y la situación particular de cada comunidad en la distribución horizontal del objetivo del subsector. Ello con el fin de evitar, por un lado, el establecimiento para algunas comunidades de metas imposibles que desincentiven la realización de actuaciones dirigidas a su cumplimiento; y, por otro, una holgura para otras comunidades que haga que los objetivos fijados pierdan su sentido como reglas fiscales.

Hasta la fecha, las últimas propuestas de objetivos han seguido sin reconocer, a nivel de subsector, el superávit de las Corporaciones Locales y, a nivel individual, la incidencia de la regla de gasto y la situación particular de cada comunidad. Analizado el proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura y las previsiones de la misma para el cierre de 2018 y 2019, se observa que la distancia respecto al objetivo, si bien se ha ido moderando en los últimos años, sigue siendo sustancial, sin que la situación de la comunidad permita apreciar márgenes de actuación suficientemente efectivos para cerrar dicha brecha en un año, tanto más cuanto que una parte sustancial de su gasto está condicionado por medidas adoptadas con carácter general.

La AIREF no comparte la idea de que no se reconozca la situación particular de cada subsector y de cada administración a la hora de fijar los objetivos de estabilidad. Si bien no vuelve a reiterar esta recomendación por considerar explicados por el MINHAC los motivos para apartarse de ella, dada la importancia para la credibilidad del marco fiscal de que se fijen objetivos realistas y que incentiven a su cumplimiento, la AIREF mantiene esta recomendación como viva y la publica bajo esta denominación en el apartado de recomendaciones de su página web.

4.1. Recomendaciones nuevas

La desviación respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad en la Comunidad Autónoma de Extremadura, unida a la situación ajustada apreciada en cuanto a la regla de gasto, hace que en este momento se considere que la comunidad debe avanzar en la adopción de actuaciones que favorezcan el proceso de consolidación, evitando medidas que perjudiquen el mismo y adoptando, dentro de sus posibilidades, actuaciones que lo favorezcan.

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

-
- 1. En la aprobación del presupuesto para 2019 evite medidas que perjudiquen el cumplimiento de las reglas fiscales, y lleve a cabo, dentro de sus posibilidades, actuaciones que favorezcan dicho cumplimiento.***
-

Por otro lado, el presupuesto autonómico debe dirigirse al cumplimiento de las reglas fiscales teniendo en cuenta las reglas aplicadas para su medición. La plasmación en el proyecto de presupuestos de la evolución del gasto computable calculada sobre una previsión inicial alejada de las previsiones de cierre no se ajusta a las normas de valoración existentes y refleja una situación irreal respecto a las perspectivas de cumplimiento de la regla de gasto. En consecuencia, la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Extremadura que:

-
- 2. El presupuesto que se apruebe vaya acompañado de una medición adecuada de las previsiones de crecimiento de gasto computable ajustando, en su caso, el crecimiento del gasto a un escenario dirigido al cumplimiento de las reglas fiscales.***
-

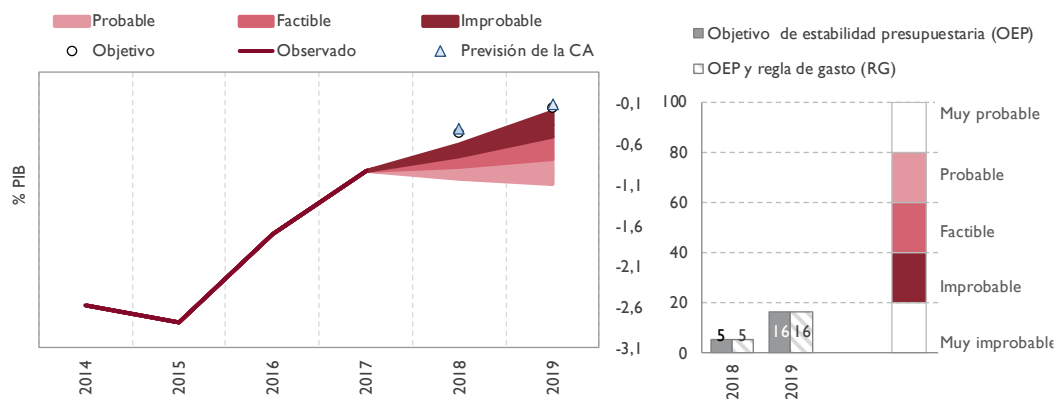
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

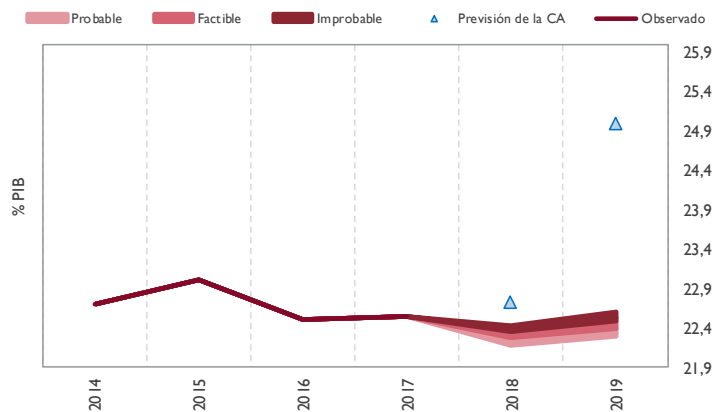
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



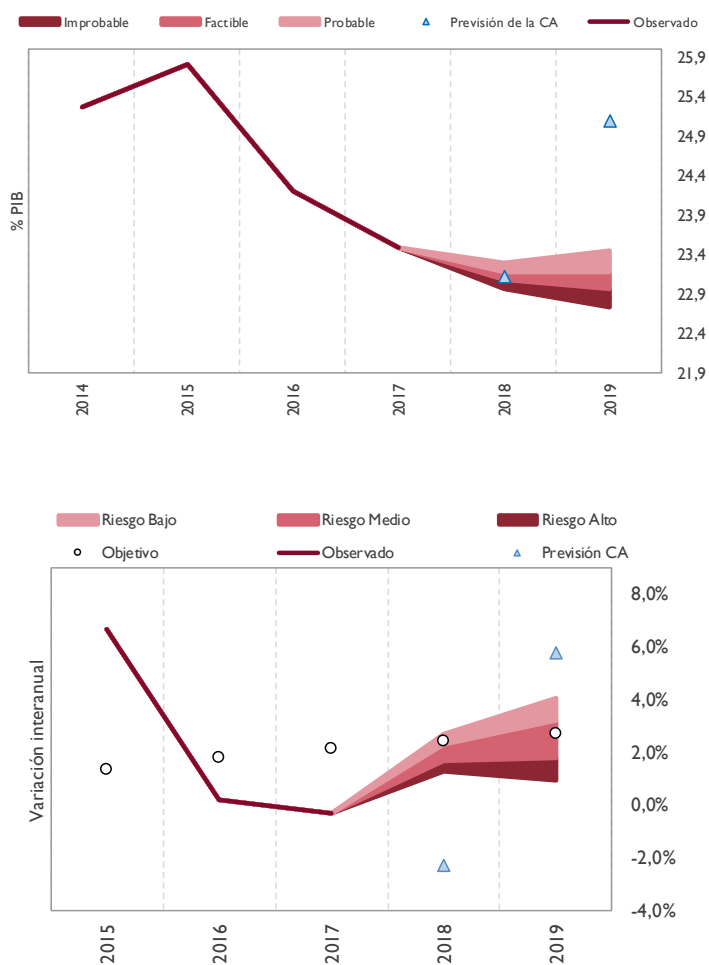
La AIREF considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de Extremadura alcance en 2019 el déficit del 0,1% del PIB recogido en el proyecto de presupuestos de la comunidad, debido a las desviaciones observadas al cierre de 2018 y al escaso margen de ajuste que parece ofrecer la evolución de ingresos y gastos. La regla de gasto no resulta más restrictiva que el déficit para la comunidad.

B. Recursos (% PIB)



El proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura registra previsiones de ingresos procedentes del Estado y de fondos de la UE muy superiores a las estimadas por la AIREF.

C. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIREF estima que en 2019 se alcanzará un nivel de empleos muy inferior al previsto por la comunidad en su proyecto, al considerar una evolución del gasto de capital mucho más limitada que la recogida en el escenario autonómico. Esta circunstancia, unida a la consideración de un gasto computable en 2018 por encima del estimado por la comunidad, hacen que se observe un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto. La previsión de evolución del gasto computable incluida en el proyecto de presupuestos 2019 de la CA (0,6%) toma como base el gasto contemplado en los presupuestos de 2018. Sobre la previsión de cierre de 2018 de la propia CA, la evolución del gasto computable previsto se eleva hasta el 5,7%.