

# INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2019. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

INFORME 21/2019





Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

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](mailto:Info@airef.es).

Web: [www.airef.es](http://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. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS .....	7
2. ANÁLISIS COMPARATIVO.....	9
2.1. Análisis comparativo del objetivo de estabilidad.....	9
2.2. Análisis comparativo de la regla de gasto.....	10
2.3. Análisis comparativo del objetivo de deuda.....	10
3. RECOMENDACIONES .....	11
ANEXO I. GRÁFICOS COMPARATIVOS .....	13
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB) .....	13
G.2. Recursos (% PIB) .....	13
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual) .....	14



## OBJETO Y ALCANCE

**La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 1 de abril de cada año, un Informe sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el que se analicen las variaciones sobre las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas.** El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que la AIReF debe elaborar antes del 1 de abril un informe sobre el grado de cumplimiento de las reglas fiscales de los presupuestos de las CC.AA. Por su parte, el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, concreta que, en la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones en la documentación recibida, en particular con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos.

**El pasado 20 de diciembre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Extremadura.** La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 de la comunidad autónoma de Extremadura teniendo en cuenta la información remitida en sus líneas fundamentales, actualizada con el proyecto de presupuestos de la comunidad para 2019.

**Publicado el Presupuesto para 2019 de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>1</sup>, la AIReF analiza su contenido y las variaciones respecto a la información disponible en el análisis del proyecto informado, actualizando la valoración respecto al cumplimiento de las reglas fiscales.** El 22 de enero de 2019 se aprobó la Ley 2/2019 de Presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicada el 24 de enero. La AIReF analiza en el presente informe el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 teniendo en cuenta las medidas contenidas en el presupuesto y las variaciones respecto a la información del proyecto, así como el cierre publicado de 2018 y los cambios previstos en el escenario macroeconómico general.

**La AIReF efectúa el análisis considerando los supuestos sobre financiación contenidos en los presupuestos autonómicos, si bien contempla el impacto de escenarios alternativos.** En la situación política actual se acentúa la incertidumbre sobre elementos fundamentales que condicionan la situación financiera de las CC.AA., como son los recursos del sistema de financiación

---

<sup>1</sup> [Informe sobre las Líneas fundamentales de Presupuestos 2019 de Extremadura.](#)

que finalmente percibirán en 2019. En este contexto, se valora en primer lugar con la información actual la probabilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 considerando un escenario de recursos similar al recogido en los presupuestos autonómicos, los cuales prevén que se percibirán unos recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) en línea con 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<sup>2</sup>, aplicado en 2017, tiene sobre la liquidación de estos recursos.

No obstante, si bien la AIReF considera que el escenario más probable lleva consigo la actualización de los recursos del sistema a las previsiones reales de ingresos del Estado, existe mucha más incertidumbre sobre si finalmente se llevará a cabo alguna medida dirigida a neutralizar dicho impacto. En este sentido, se valora también la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en un escenario de ingresos del sistema sin recursos adicionales por la neutralización de este impacto.

---

<sup>2</sup> Ver Recuadro 1 del [Informe sobre proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP: proyecto PGE 2019](#)

# 1. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

**Aunque la AIReF mejora sus previsiones, considera improbable que la Comunidad Autónoma de Extremadura cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, fijado en el -0,1% del PIB regional.** El cierre de 2018 recientemente publicado del 0,0% del PIB ha sido mucho más favorable al esperado en el informe anterior. Sin embargo, dicha mejora se ha debido en gran parte al efecto de la liquidación de fondos de la Unión Europea (UE) del Programa Operativo anterior, 2007-2013, que no se replicarán en 2019. Eliminados los ingresos puntuales, el cierre de 2018 exige realizar un ajuste aproximado de cuatro décimas para alcanzar en 2019 el objetivo fijado en el -0,1% del PIB, que se estima improbable.

**La evolución esperada por la AIReF de los ingresos y gastos, una vez corregidos con la información actual, llevaría en 2019 a un déficit superior al objetivo de 2019.** El presupuesto aprobado de la comunidad para 2019, que prevé alcanzar el saldo del -0,1% del PIB, no presenta cambios significativos respecto del proyecto analizado en diciembre. Si se cumplen los supuestos de financiación considerados en el informe anterior, los recursos del sistema, que la AIReF ha revisado a la baja respecto al informe anterior, crecerían cerca del 4%. Sin embargo, en el resto de los ingresos la AIReF espera una evolución negativa en su conjunto, al no replicarse un importante volumen de fondos de la UE percibidos en 2018 por la liquidación del Programa Operativo anterior, 2007-2013. Así, aunque la AIReF ha corregido al alza sus estimaciones de ingresos respecto de las consideradas en el informe anterior al incorporar una mejor evolución de los fondos de la UE asociados al actual Programa Operativo, se espera un crecimiento casi nulo del conjunto de los recursos, que perderían casi siete décimas de peso en el PIB respecto al nivel alcanzado en 2018. Esta previsión sigue situándose por debajo de las estimaciones de la comunidad, las cuales son muy superiores en cuanto a los fondos esperados de la UE y del Estado. Al mismo tiempo, con cierta corrección a la baja, la AIReF ha mantenido, en su conjunto, las estimaciones de gasto, que con un crecimiento inferior al 3% sobre el nivel de 2018 perderían tres décimas de peso en el PIB regional. Las previsiones del

presupuesto autonómico siguen estando por encima de las de la AIReF por la discrepancia en los gastos de capital previstos.

**Respecto a la regla de gasto, se sigue apreciando un riesgo moderado, aunque más acusado, de incumplimiento para 2019.** Si bien a la fecha no se dispone de los datos de cálculo de la regla de gasto para 2018, el crecimiento registrado por los fondos de la UE generaría un efecto favorable sobre la regla de gasto de 2018, en la medida en que dichos fondos se toman como referencia para excluir los gastos cofinanciados. En 2019, con una variación negativa esperada en dichos fondos, el efecto sería el contrario, lo que acentúa el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto apreciado en el informe anterior.

**Bajo las previsiones de gasto actuales, de no llevarse a cabo alguna medida para la neutralización del impacto del SII del IVA, el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019 pasaría a considerarse muy improbable.** Los recursos adicionales que supondría una modificación de los plazos del SII del IVA podrían alcanzar cuatro décimas del PIB regional en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Sin dichos recursos adicionales, manteniendo invariable la evolución esperada en los gastos, se aprecia muy improbable el cumplimiento por la comunidad del objetivo de estabilidad de 2019.

**La AIReF sigue apelando a la prudencia en la ejecución presupuestaria en tanto no desaparezca la incertidumbre actual sobre los ingresos que finalmente percibirán las CC.AA. en 2019.** La incertidumbre vigente en el análisis de los proyectos presupuestarios sobre los ingresos a percibir por las CC.AA. en 2019 sigue existiendo, acentuada por los próximos procesos electorales. Este contexto hace que se mantenga con más claridad la necesidad de que se lleve a cabo una ejecución prudente, en tanto no desaparezcan las incertidumbres mencionadas. Como ya se indicó en el informe de líneas, de resultar finalmente un escenario de ingresos menos favorable que el previsto por la comunidad, la AIReF en el informe de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos y la regla de gasto, formulará la correspondiente recomendación dirigida a la adopción de actuaciones concretas para adaptar la ejecución a los recursos resultantes.



# 2. ANÁLISIS COMPARATIVO

## 2.1. Análisis comparativo del objetivo de estabilidad

<b>Valoración informe líneas 2019 (diciembre 2018)</b>	<b>Valoración informe presupuestos 2019 (abril 2019)</b>
<p>Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF a partir de la información proporcionada en las líneas presupuestarias, actualizada con el proyecto de presupuestos para 2019, se consideró muy improbable que la CA de Extremadura alcanzara el objetivo de estabilidad.</p> <p>Con respecto a los recursos, se estimó que su evolución, en conjunto, era más moderada que la planteada en el proyecto de presupuestos autonómico, al considerar un menor importe tanto de los recursos que pudiera recibir la comunidad para neutralizar el efecto del SII del IVA, como de los fondos de la UE.</p> <p>En cuanto a los gastos, la AIReF previó un crecimiento de los gastos de capital mucho más moderado que el recogido por la comunidad, y similar respecto a los gastos corrientes.</p> <p>La AIReF recomendó a la CA de Extremadura que en la aprobación del presupuesto para 2019 evitara medidas que perjudicaran el cumplimiento de las reglas fiscales, y llevara a cabo, dentro de sus posibilidades, actuaciones que favorecieran dicho cumplimiento.</p>	<p>La AIReF, aunque mejora sus previsiones gracias al cierre mucho más favorable de 2018, considera improbable que la Comunidad Autónoma de Extremadura cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria. Esto es debido a que dicha mejora proviene en gran parte de ingresos puntuales de fondos de la UE que, una vez eliminados, supondrían la necesidad de realizar un ajuste de cuatro décimas de PIB.</p> <p>La AIReF ha corregido al alza sus estimaciones de ingresos por la mejor evolución de los fondos de la UE asociados al actual Programa Operativo, pero se espera un crecimiento casi nulo del conjunto que perderían casi siete décimas de peso en el PIB respecto al nivel alcanzado en 2018. Esta previsión sigue situándose por debajo de las estimaciones de la comunidad, las cuales son muy superiores en cuanto a los fondos esperados de la UE y del Estado.</p> <p>Con cierta corrección a la baja, la AIReF ha mantenido, en su conjunto, las estimaciones de gasto que, con un crecimiento inferior al 3% sobre el nivel de 2018, perderían tres décimas de peso en el PIB, y siguen por debajo de las previsiones de la comunidad por la discrepancia en los gastos de capital.</p> <p>La comunidad contestó que los presupuestos de la comunidad habían sido finalmente aprobados sin alteraciones significativas respecto al documento informado por la AIReF.</p>

## 2.2. Análisis comparativo de la regla de gasto

<b>Valoración informe líneas 2019 (diciembre 2018)</b>	<b>Valoración informe presupuestos 2019 (abril 2019)</b>
<p>La AIReF consideró un riesgo moderado respecto al cumplimiento de la regla de gasto dado que el gasto computable estimado en 2019 era inferior al recogido en el proyecto autonómico, y que, por el contrario, el nivel de partida de 2018 podía ser superior al estimado por la comunidad.</p> <p>La AIReF recomendó a la CA que el presupuesto que se aprobara fuera acompañado de una medición adecuada de las previsiones de crecimiento del gasto computable, ajustándolo en su caso.</p>	<p>La AIReF sigue apreciando un riesgo moderado de incumplimiento para 2019, aunque más acusado por los menores fondos de la UE esperados respecto a 2018, lo que afecta negativamente a los gastos cofinanciados que se excluyen de la regla de gasto.</p> <p>La CA señala que dispone de un procedimiento de revisión continua de gastos a través del interventor regional, con la posibilidad de que el Consejo de Gobierno adopte retenciones de crédito, en caso de que fuera necesario, para garantizar el cumplimiento.</p>

## 2.3. Análisis comparativo del objetivo de deuda

<b>Valoración informe líneas 2019 (diciembre 2018)</b>	<b>Valoración informe presupuestos 2019 (abril 2019)</b>
<p>Se previó que la CA de Extremadura cumpliera el objetivo de 2019, en tanto se mantuviera la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos.</p>	<p>No hay cambios en la previsión de cumplimiento del objetivo, por lo que se mantienen las conclusiones.</p>

# 3. RECOMENDACIONES

## 3.1. Recomendaciones reiteradas

En el informe sobre líneas fundamentales de los presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicado el pasado mes de diciembre, la AIR<sup>e</sup>F a la vista de la desviación detectada respecto al cumplimiento del objetivo, recomendó a la comunidad que en la aprobación del presupuesto para 2019 evitara medidas que perjudicaran el cumplimiento de las reglas fiscales, y llevara a cabo, dentro de sus posibilidades, actuaciones que favorecieran dicho cumplimiento.

En contestación a la recomendación, la comunidad señaló que los presupuestos de la comunidad habían sido finalmente aprobados sin alteraciones significativas respecto al documento informado por la AIR<sup>e</sup>F.

Una vez completado el análisis, se sigue apreciando improbable el cumplimiento del objetivo por parte de la comunidad, si bien se observa una evolución contenida del gasto tanto en 2018 como en las previsiones de 2019.

Por este motivo, **la AIR<sup>e</sup>F reitera la recomendación:**

- 1. La comunidad evite medidas que perjudiquen el cumplimiento de las reglas fiscales, y lleve a cabo, dentro de sus posibilidades, actuaciones que favorezcan dicho cumplimiento.**

## 3.2. Recomendaciones nuevas

Por otra parte, tal y como se pone de manifiesto en este informe, la variación de un ejercicio a otro en el volumen de los fondos procedentes de la UE recibidos por la comunidad tiene una gran incidencia en el cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto. Por este motivo es importante

realizar un adecuado seguimiento de estos fondos, principalmente en aquellas CC.AA., como Extremadura, que son grandes receptoras de los mismos.

En este sentido, la AIReF recomienda a la comunidad que efectúe un seguimiento detallado de los fondos de la UE y concrete los términos en los que se efectuará este seguimiento.

Por ello, **la AIReF recomienda que:**

---

**2. La comunidad efectúe un seguimiento mensual sobre los fondos de la UE, que se comuniquen a la AIReF y en el que se identifiquen y se actualicen:**

- *los gastos ya certificados y pendientes de certificar en el año, identificando el ejercicio al que corresponden esos gastos realizados (años anteriores o año actual) y*
  - *los ingresos realizados y previstos en el año en función de los datos anteriores.*
- 

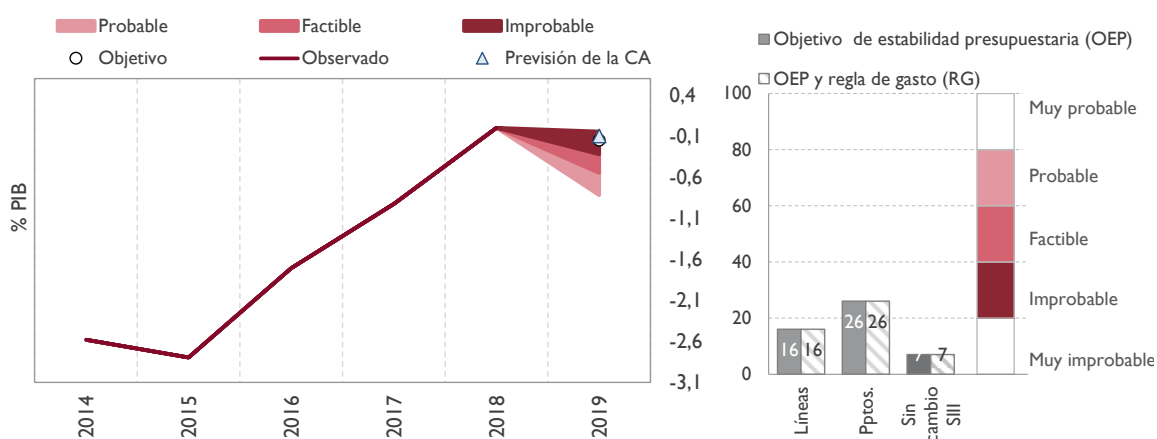
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

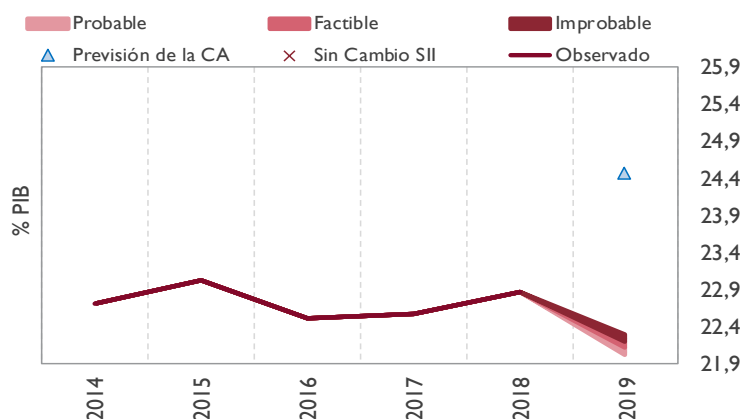
## ANEXO I. GRÁFICOS COMPARATIVOS

### G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



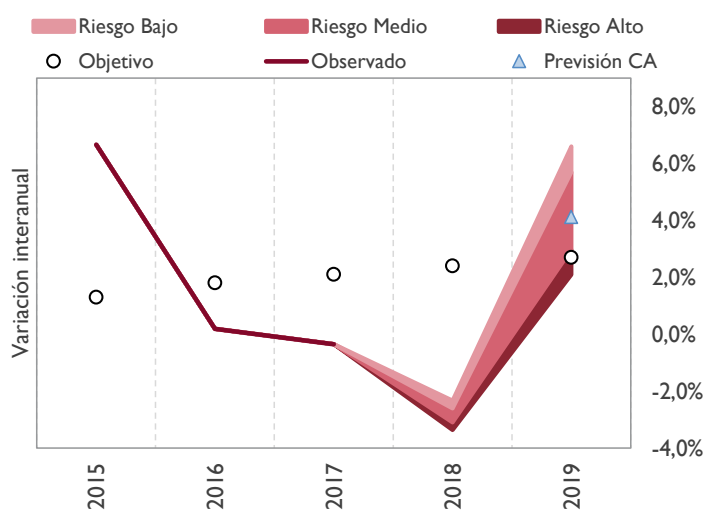
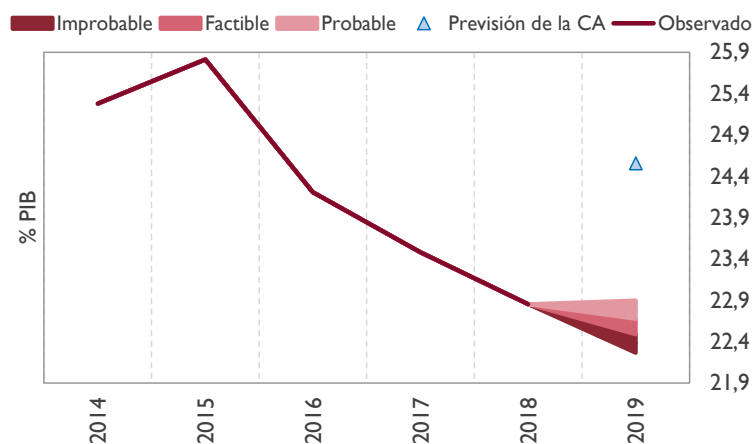
La AIReF considera improbable que la comunidad Autónoma de Extremadura cumpla el objetivo de estabilidad de 2019, a pesar de la mejora de las perspectivas derivada del positivo cierre de 2018 una vez depurados los ingresos que no se replicarán en 2019. La evolución esperada de estos fondos y su incidencia en el cálculo de la regla de gasto acentúan el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto. De no neutralizarse el impacto del SII, el cumplimiento se aprecia muy improbable.

### G.2. Recursos (% PIB)



La AIReF corrige ligeramente al alza sus previsiones de ingresos incorporando la mejora derivada de los datos de cierre de 2018 que previsiblemente continuará en 2019 por los fondos de la UE del programa operativo actual. No obstante, dados los ingresos extraordinarios registrados en el año anterior, el crecimiento es casi nulo, previéndose una caída cercana a las 7 décimas en el PIB.

### G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIReF ha revisado ligeramente a la baja las previsiones de empleos de la CA de Extremadura para 2019, que, con un crecimiento cercano al 3% y con la revisión del PIB, perderían tres décimas de peso en el mismo.

La evolución esperada de los fondos de la UE y su incidencia en el cálculo de la regla de gasto elevan el riesgo de incumplimiento de la misma.