

INFORME DE CUMPLIMIENTO
ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA,
DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE
GASTO 2019. COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

INFORME 44/2019





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.

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

OBJETO Y ALCANCE.....	5
1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....	7
1.1. Evolución y situación de la comunidad.....	7
1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto	8
2. OBJETIVO DE DEUDA	11
2.1. Evolución y situación de la comunidad.....	11
2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda.....	12
2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda	12
3. RECOMENDACIONES	15
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	17
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	17
G.2. Recursos (% PIB)	17
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	18

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso. El artículo 17 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, con anterioridad al 15 de julio de cada año, la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.

El presente informe recoge el análisis individual para la Comunidad Autónoma de Extremadura. Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019¹ que recoge, las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.), se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 en la Comunidad Autónoma de Extremadura, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la información actual sobre las previsiones de financiación autonómica.

El escenario de financiación autonómico considerado más probable a la fecha no contempla la modificación de los plazos del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA. De acuerdo con la información facilitada desde el Ministerio de Hacienda (MINHAC), la AIReF incorpora a su escenario central la actualización de las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación pagadas hasta la fecha a las CC.AA. de acuerdo con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), pero no contempla una modificación de la norma del SII del IVA² para neutralizar el efecto que la misma tiene sobre la liquidación de 2017. Por ello, la previsión de ingresos de la AIReF incluye unas entregas a cuenta en línea con las comunicadas en julio de 2018. Este escenario es similar al previsto por la comunidad en las partidas que recogen los ingresos del sistema.

¹ Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto 2019

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

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Comunidad Autónoma de Extremadura ha cumplido el objetivo de estabilidad sólo en 2013 y 2018, e incumplió la regla de gasto en 2014 y 2015.

CUADRO 1. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (OEP) Y DE LA REGLA DE GASTO (RG) 2013-2018. CA DE EXTREMADURA

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✓	✗	✗	✗	✗	✓
Regla de Gasto (RG)	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Distancia al OEP ⁽¹⁾ informes cumplimiento objetivos	0,1%	-1,5%	-2,1%	-1,0%	-0,3%	0,4%
Distancia en RG ⁽²⁾ informes cumplimiento objetivos	-6,6%	2,8%	5,4%	-1,6%	-2,4%	-5,7%

(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

Fuente: MINHAC (IGAE)

Desde 2013 la comunidad ha reducido el déficit en nueve décimas del PIB, dos de ellas por la reducción de intereses y el resto por el efecto de las operaciones no recurrentes. En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en nueve décimas del PIB. Si depuramos el efecto de las operaciones no recurrentes, la reducción hubiera sido de una décima. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses), e igualmente depurado el efecto de operaciones no recurrentes, el déficit aumentaría una décima, frente a la reducción equivalente de nueve décimas en el subsector.

En este periodo, tanto los gastos como los ingresos³ han crecido en promedio por debajo del subsector. El gasto primario de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 1,3%, por debajo del promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 1,1%, por debajo igualmente del crecimiento promedio del subsector, como consecuencia del menor aumento tanto en los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta como en el resto de los ingresos, que incluso han caído.

CUADRO 1. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. CA DE EXTREMADURA VS SUBSECTOR

	EXT	Subsector
Empleos no financieros primarios	1,3%	1,7%
Recursos no financieros	1,1%	3,0%
<i>Sistema de financiación</i>	<i>3,0%</i>	<i>3,4%</i>
<i>Resto de recursos</i>	<i>-2,6%</i>	<i>2,4%</i>

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINHAC (IGAE)

1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto

Con la información actual, se considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de Extremadura cumpla el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB. Adicionalmente se observa un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto. La variación en el escenario central de ingresos de la AIReF por la no modificación del SII ha supuesto un empeoramiento de cuatro décimas en las previsiones de cierre para la comunidad respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019⁴. Si bien el cierre publicado del 2018, del 0% del PIB aparentemente no exigiría ajuste alguno para cumplir el objetivo de 2019, dado que dicho resultado se alcanzó con ingresos extraordinarios percibidos por la comunidad por Fondos de la UE derivados del marco operativo 2007-2013, el ajuste a realizar en 2019 para cumplir el objetivo estaría en torno a 7 décimas de PIB. La realización de dicho ajuste se considera *muy improbable*. Por otro lado, la evolución

³ Tanto los ingresos como los gastos se calculan netos de pagos al estado por el sistema de financiación y de operaciones no recurrentes, en términos reales per cápita (con población ajustada de acuerdo con la metodología del sistema de financiación autonómico vigente).

⁴ [Informe sobre los Presupuestos iniciales 2019. CA de Extremadura.](#)

esperada de los componentes considerados en el cálculo de la regla de gasto determina un riesgo alto de incumplimiento de la regla en 2019.

Los ingresos de la Comunidad Autónoma de Extremadura al cierre de 2019 podrían perder nueve décimas de peso en el PIB regional, adicionales a las cuatro de caída derivadas del impacto del SII del IVA. El crecimiento esperado en los ingresos está condicionado fundamentalmente por la evolución negativa de fondos de la UE. Este factor, añadido al crecimiento moderado de los recursos del sistema y, en menor medida, al impacto de las rebajas fiscales de años anteriores, determinan que el conjunto de los ingresos caiga cerca de 3%, minorando su peso en el PIB 1,3 puntos.

Se prevé que los gastos crezcan en torno al 3% perdiendo dos décimas de peso sobre PIB. La comunidad prevé en 2019 medidas de incremento del gasto de personal limitados que valora en 6 millones de euros, adicionales a las derivadas del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre. El efecto conjunto de las medidas y el impacto que puede derivarse de otros factores como el mayor gasto esperado por cambio de MUFACE a Seguridad Social en la reposición de los empleados, junto con la ejecución observada hasta la fecha hacen que se estime un crecimiento de los gastos de personal en torno al 3%. Por otro lado, se observa una contención del gasto de capital que hace que, en conjunto, los empleos puedan crecer ligeramente por encima del año anterior, cerca del 3%, perdiendo dos décimas de peso en el PIB.

Se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto. Si bien el crecimiento previsto de los empleos al cierre en la comunidad no apunta a un riesgo alto de incumplimiento de la regla, el efecto desfavorable de la minoración esperada en los fondos de la UE elevan dicho riesgo: la consideración de los ingresos por fondos como referente del gasto cofinanciado que se excluye del cómputo de la regla, en la medida en que no tengan relación directa con el gasto registrado, ha favorecido el cumplimiento de la regla en 2018 (la variación del gasto computable en la comunidad al cierre de 2018 fue negativa, del -3,3%) y, en sentido contrario, determina un riesgo muy alto de incumplimiento de la regla en 2019. Sin dicho efecto, el riesgo apreciado en la comunidad sería bajo.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha cumplido todos los años el objetivo de deuda salvo en 2017 y, en la mayoría de las ocasiones, no ha llegado a endeudarse por el nivel máximo permitido. Los objetivos de deuda se fijaron por primera vez en 2013 con la entrada en vigor de la actual LOEPSF. Con la excepción de 2017⁵, durante estos años, la comunidad no solo ha cumplido los objetivos fijados, sino que, en la mayoría de las ocasiones, no ha agotado el margen de endeudamiento permitido por el objetivo de deuda, cumpliendo sobradamente esta regla fiscal.

CUADRO 2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. EXTREMADURA.

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Distancia al OD ^(*) informes cumplimiento objetivos	0,5%	0,7%	0,1%	0,1%	-0,1%	0,0%
Nivel endeudamiento	15,8%	18,6%	20,4%	22,9%	23,7%	23,8%

(*) En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación

Fuente: MINHAC y Banco de España

Durante el periodo 2013-2018, el nivel de deuda de la comunidad ha pasado del 15,8% al 23,8% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de Extremadura asciende al 23,8% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa ligeramente por debajo del subsector que, a esa fecha, alcanza el 24,3% del PIB.

⁵ La desviación en 2017 obedeció a que las cantidades destinadas a financiar déficits de años anteriores fueron desembolsadas en enero y febrero de 2018 por el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, por lo que no se computaron dichos pagos, por lo que la comunidad no necesitó articular medidas específicas de reducción del endeudamiento en 2018 que compensaran la desviación transitoria del objetivo en 2017.

2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda

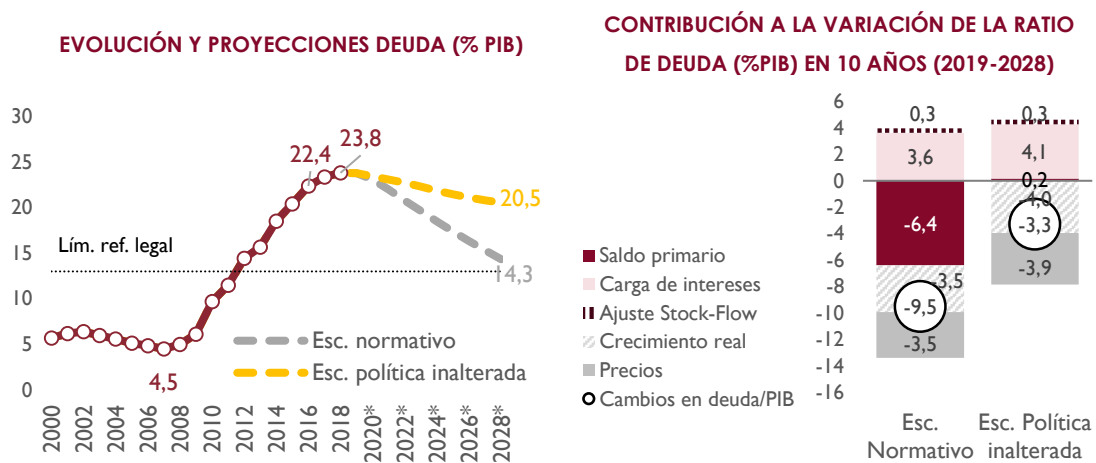
Se prevé el cumplimiento del objetivo de deuda para 2019, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de estos objetivos. En línea con los dos anteriores pronunciamientos de la AIReF, tanto en el Informe de líneas fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé aumentar su deuda para financiar el déficit máximo permitido por el objetivo de estabilidad (-0,1% del PIB), en línea con su previsión de déficit al cierre, y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. Estas operaciones son compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos de deuda establecido por el MINHAC, por lo que permitirían, a priori, su cumplimiento.

2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Extremadura es “medio”. Según la metodología⁶ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “medio” para la sostenibilidad financiera de Extremadura, siendo sus principales determinantes el nivel de deuda, las condiciones económicas generales y el reducido espacio tributario disponible. Las agencias calificadoras Moody's y S&P sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión, aunque cerca del límite inferior, con ratings de Baa2 y BBB respectivamente.

En los últimos 4 años la ratio de deuda ha seguido creciendo alcanzando su valor máximo en 2018, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en algo más de 3 puntos de PIB. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 19 puntos hasta el máximo alcanzado en 2018. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda ha continuado creciendo, hasta situarse cerca del 24%, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en algo más de 3 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda del 23,8% del PIB, prácticamente igual a la de finales de 2018.

⁶ El análisis de la AIReF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.



En su escenario normativo⁷ la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 14,3 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2030. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 20,5% a finales de 2028. La reducción de 9,5 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (6,4 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 7 puntos), mientras que la carga de intereses resta 3,6 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,64% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,92% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce entorno a un tercio (3,3 puntos), consecuencia principalmente de mantener un saldo primario nulo (0% del PIB), saldo que sigue siendo considerablemente elevado en términos históricos.

⁷ Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%

3. RECOMENDACIONES

En el informe de presupuestos iniciales para 2019 de la Comunidad Autónoma de Extremadura se puso de manifiesto la improbabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad para la comunidad y se reiteró la recomendación efectuada en el informe de líneas, en el que ya se alertaba de esta situación, recomendando a la comunidad que evitara medidas que perjudicaran el cumplimiento de las reglas fiscales y llevara a cabo actuaciones que favorezcan dicho cumplimiento. Adicionalmente, dada la relevancia que tienen en sus cuentas, se le recomendó la realización de un seguimiento mensual de los fondos de la UE y los elementos determinantes de los mismos. La comunidad ha propuesto enviar la información solicitada con periodicidad trimestral una vez concluido el primer semestre del ejercicio correspondiente, lo cual se ha considerado suficiente.

La consideración del actual escenario de ingresos del sistema empeora las perspectivas para la comunidad, ya que el escenario actual más probable, de acuerdo con la información del MINHAC, no conlleva la neutralización del impacto del SII. La AIREF ha recomendado al MINHAC en el informe general de cumplimiento esperado⁸ que aclare cuanto antes a las CC.AA. la situación previsible de financiación para el ejercicio. Si de dichas aclaraciones resultara el mantenimiento del escenario actual, dado el significativo importe que el impacto del SII supone en la comunidad, el cumplimiento del objetivo de estabilidad exigiría acomodar la ejecución del gasto.

Adicionalmente a este efecto, en el presente informe se aprecia un empeoramiento de las perspectivas respecto a las consideradas en el informe de abril, que ya eran negativas, debido a la información actual sobre ingresos registradas en 2018 que no se espera que se repliquen en 2019, asociado al menor margen temporal para la adopción de actuaciones. En

⁸[Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto 2019.](#)

esta situación, la AIReF recomendaría a la comunidad la actuación de medidas específicas y concretas sobre el gasto, solicitando al Ministerio la activación de las medidas preventivas del artículo 19 de la LOEPSF.

No obstante, existe una serie de factores por los que la AIReF considera que no caben recomendaciones adicionales a las derivadas del cumplimiento del artículo 18.1 de la LOEPSF:

- Mantiene una ejecución muy contenida del gasto.
- El crecimiento promedio del gasto primario per cápita de los últimos años (2013-2018) se sitúa por debajo de la media.
- No ha adoptado medidas sobre personal significativas adicionales a las derivadas del RDL 24/2018.
- Aunque el crecimiento de su gasto computable, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, determina un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto, dicho aumento está condicionado por la distorsión que produce la variación de los fondos de la UE.

En esta situación **la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Extremadura que:**

-
- 1. Haga un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y realice, en su caso, el ajuste que requiera el cumplimiento de las reglas fiscales.**
-

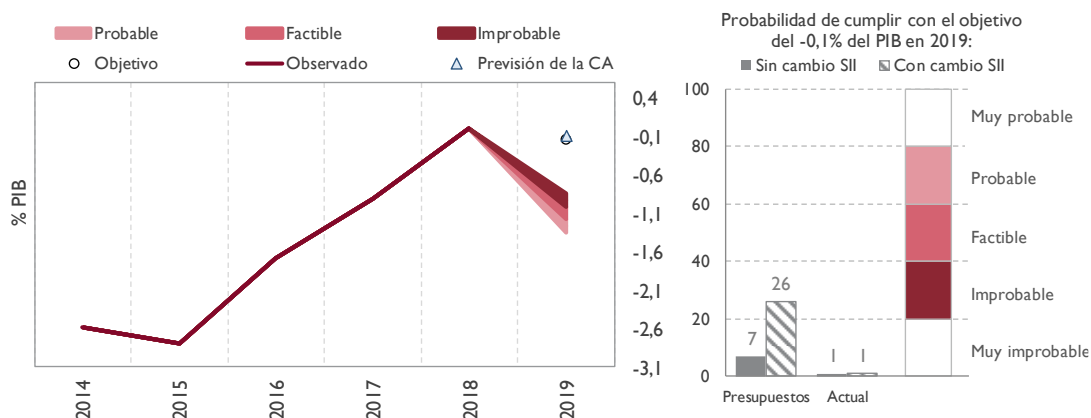
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

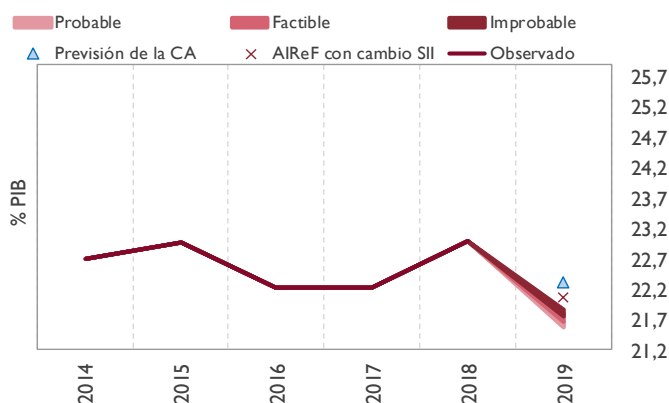
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



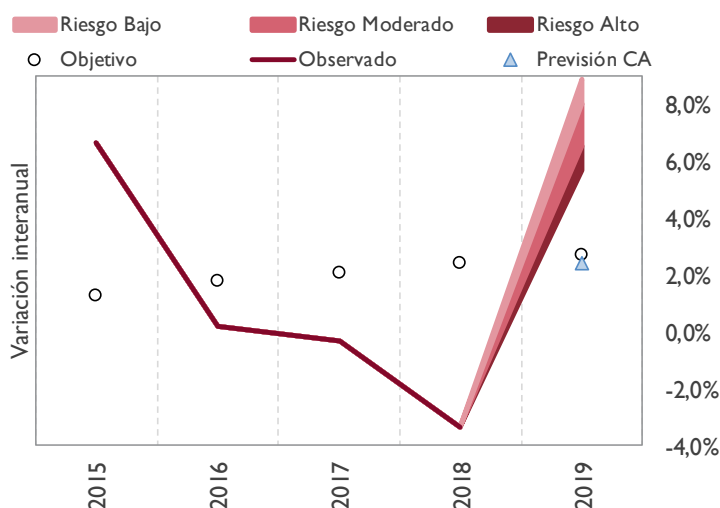
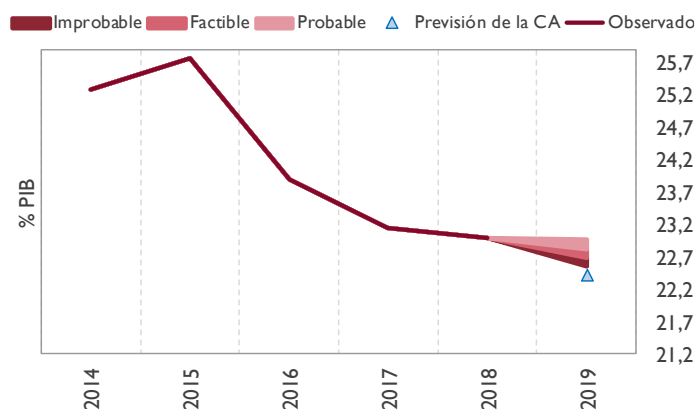
Se considera *muy improbable* que la CA de Extremadura cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 habiendo empeorado las perspectivas respecto a las manifestadas en el informe de abril no sólo por el actual escenario de ingresos del sistema sino también por la información disponible sobre los ingresos de la UE que no se replicarán en 2019.

G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2018, se prevé que el conjunto de los recursos se reduzca en términos absolutos cerca de un 3%, cayendo 1,3 puntos su peso en el PIB. El crecimiento moderado de los ingresos del sistema de financiación queda anulado por la caída esperada del resto de ingresos (particularmente de los fondos de la UE). De neutralizarse el impacto del SII del IVA, la caída de los recursos en peso PIB sería 4 décimas menor. La comunidad contempla en su escenario previsiones más optimistas de fondos del Estado y de la UE.

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



Se considera que los empleos de Extremadura en su conjunto pueden crecer en torno al 3% en 2019, cayendo dos décimas su peso en el PIB. Las previsiones autonómicas contemplan un crecimiento de los empleos inferior.

La AIReF considera que existe un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto debido al efecto desfavorable de la variación negativa de los ingresos de la UE que se toman como referencia en su cómputo. Si se descontara el efecto de operaciones no recurrentes, el riesgo bajaría a moderado. La comunidad estima un crecimiento del gasto computable inferior al previsto por la AIReF y una evolución de los fondos de la UE más positiva, con lo que prevé el cumplimiento de la regla de gasto.