

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2022. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

INFORME 32/22





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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, 2-4, 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.

Fecha de publicación: 15 de julio de 2022

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	7
1.1. Previsiones para 2022.....	7
1.2. Perspectivas a medio plazo.....	12
2. DEUDA PÚBLICA.....	13
2.1. Nivel de deuda	13
2.2. Proyecciones a largo plazo	15
3. RECOMENDACIONES	17
3.1. Recomendaciones nuevas.....	17

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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 antes del 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. Como ya sucedió el año anterior, a consecuencia de la crisis sanitaria los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), aprobada por el Congreso de los Diputados previo informe de la AIReF de 29 de julio de 2021. Para 2022 se ha señalado como referencia el déficit del 0,6% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2022 con la información actual disponible.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 22/22 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2022 de las Administraciones Públicas (AA. PP.). El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 22/22, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento actual de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA. PP. y de cada uno de los subsectores en 2022. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

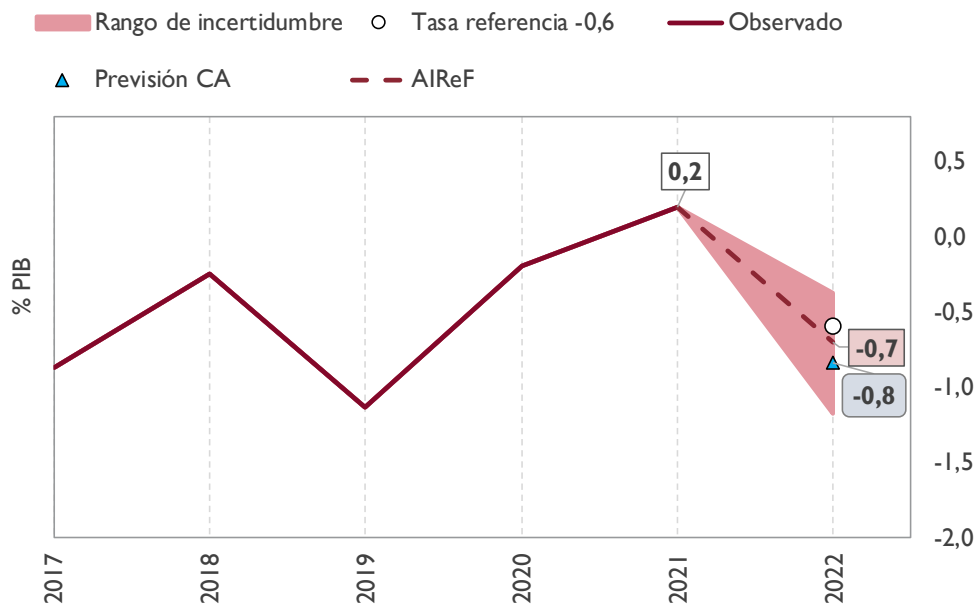
1.1. Previsiones para 2022

La AIREF prevé para la Comunidad Autónoma de Extremadura un déficit del 0,7% del PIB en 2022. Empeoran una décima las previsiones de saldo para 2022 del pasado informe de 7 de abril sobre los presupuestos iniciales de Extremadura¹, al moderarse las estimaciones de ingresos procedentes de los fondos UE tradicionales y registrarse una mayor ejecución del gasto ajeno al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que compensa la corrección a la baja del gasto por el reintegro de las ayudas de la Línea COVID, que será inferior en 2022 al considerado en el informe anterior.

La comunidad prevé alcanzar un déficit del 0,8%, manteniendo una evolución de los ingresos impositivos más pesimista que la estimada por la AIREF. La comunidad empeora en dos décimas las previsiones de saldo registradas en los planes presupuestarios a medio plazo que sirvieron de base en el anterior informe, registrando una disminución de los ingresos procedente de los fondos de la UE y un aumento de los gastos previstos. Mantiene las cifras de ingresos impositivos de la previsión anterior, por lo que se mantienen las discrepancias entre las estimaciones de ingresos de la comunidad y las de la AIREF, que se centran en los impuestos.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2022. Extremadura](#)

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. EXTREMADURA (% PIB)



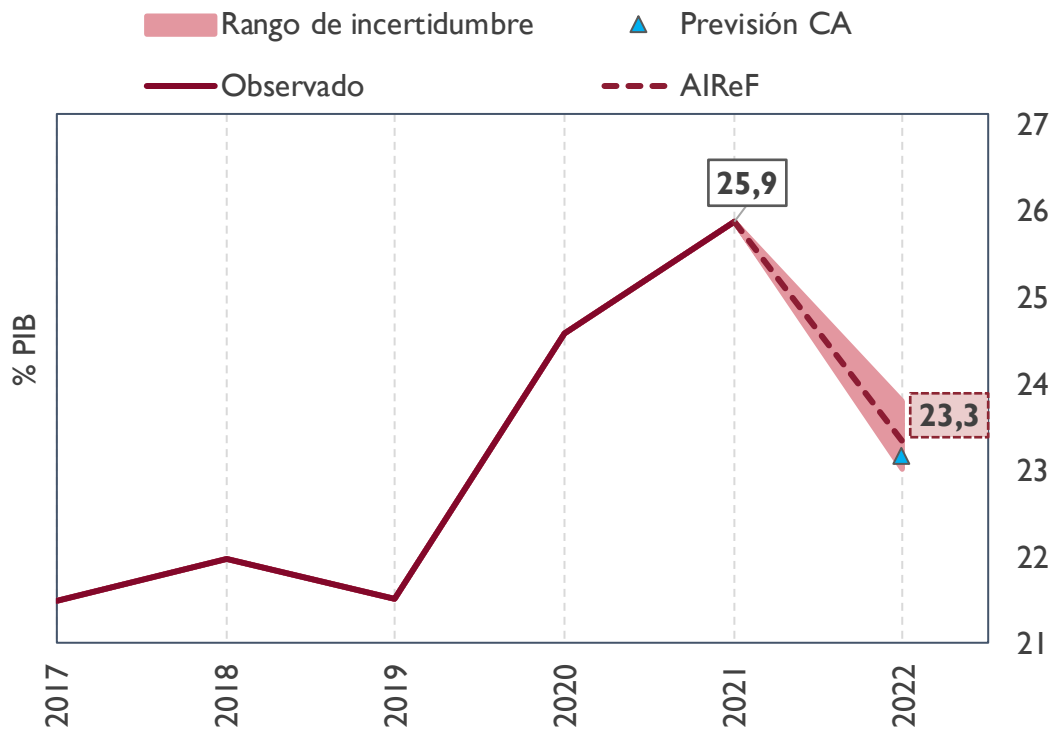
La AIReF estima que los recursos esperados al cierre de 2022 alcanzarán el 23,3% del PIB sin considerar los ingresos del PRTR. La AIReF prevé que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre descenderán un 3% sobre el nivel de 2021 (un 1% sin tener en cuenta las ayudas a empresas del RDL 5/21). Esta minoración está condicionada por la reducción de las transferencias del Estado: recursos del sistema de financiación, las ayudas a empresas de la Línea COVID y, en menor medida, las transferencias extraordinarias no condicionadas. Respecto a las previsiones del informe anterior de 7 de abril, la AIReF mejora las perspectivas de recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y del Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), a pasar de que incorpora el impacto del Decreto-ley 2/2022 de 4 de mayo, de *medidas urgentes de contratación pública y medidas fiscales*, que aprueba reducciones y bonificaciones en el ISD. Por el contrario, se revisan a la baja los ingresos esperados por fondos tradicionales de la UE, lo que, en conjunto, reduce el nivel de ingresos estimados al cierre.

CUADRO 1. RECURSOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022. EXTREMADURA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIREF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Recursos netos sin PRTR	25,9	23,3	-3,2
SFA	15,8	14,3	-3,3
Fondo extra déficit/ Compensaciones AGE	1,6	1,4	-5,1
ITPAJD	0,6	0,7	12,8
ISD	0,2	0,2	-5,3
Otros recursos	7,6	6,8	-3,9
<i>Ingresos REACT-EU</i>	0,3	0,3	-16,6
<i>Ayudas a empresas RDL 5/21</i>	0,5		
<i>Resto</i>	6,8	6,6	4,2

La comunidad revisa a la baja sus previsiones de ingresos no impositivos, manteniendo el nivel global de recursos por debajo del de la AIREF. La comunidad revisa a la baja sus previsiones de fondos europeos tradicionales, aunque lo compensa en parte con el reconocimiento de la transferencia del Estado para el Plan Integral de Empleo en Extremadura. No modifica apenas sus estimaciones de ingresos impositivos que se mantienen, como el total de recursos, inferiores a las de la AIREF.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. EXTREMADURA (% PIB)



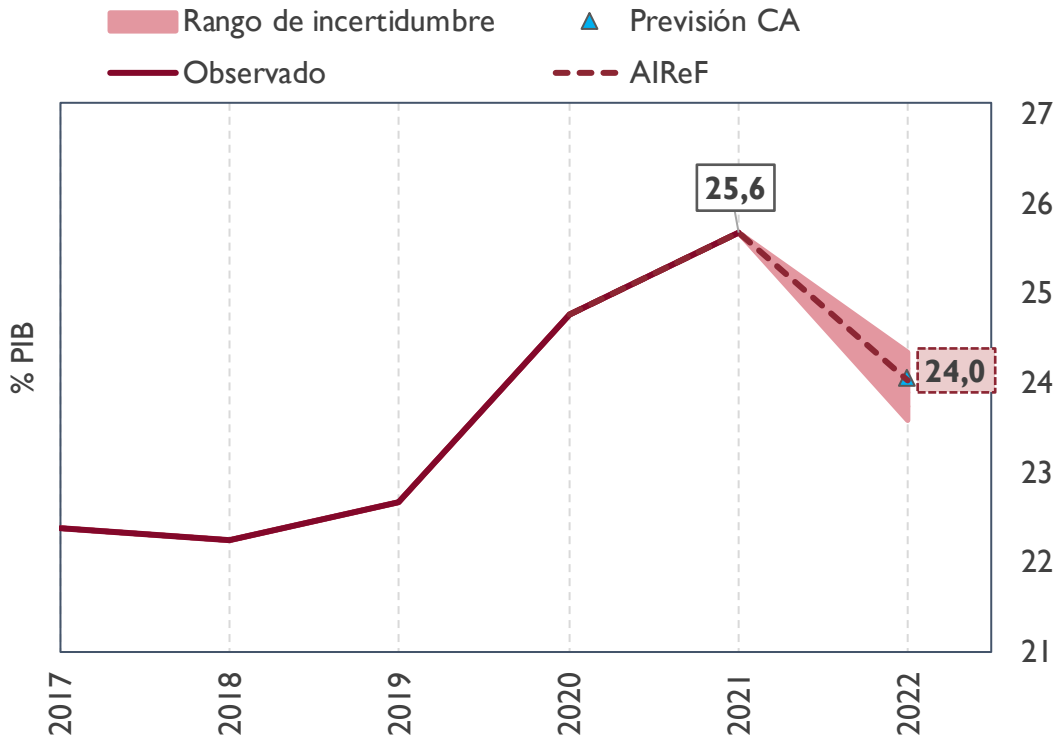
La AIReF considera que los empleos de la comunidad, sin PRTR, aumentarán ligeramente hasta alcanzar el 24% del PIB Regional. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIReF ha mantenido el nivel global de empleos previsto al cierre de 2022, si bien con cambios en su composición. Por un lado, se corrige a la baja el gasto esperado en 2022 por la devolución de las ayudas de la Línea COVID no reintegradas al cierre de 2021, que fueron de 28 M€. En sentido contrario, se revisa al alza el resto de los empleos a partir de los datos de ejecución registrados hasta la fecha. Bajo las nuevas estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto aumentarían un 1% sobre el nivel alcanzado en 2021, a pesar de la reducción esperada (cercana al 60%, inferior a lo esperado en el informe anterior) de las medidas autonómicas vinculadas al COVID-19 y del gasto por las ayudas a empresas del RDL 5/2021 (de 79 millones de euros en 2021 a 28 millones de euros en 2022). Estas minoraciones se compensarían por el crecimiento esperado de otros empleos no asociados a la pandemia.

CUADRO 2. EMPLEOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022. EXTREMADURA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIReF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Empleos netos sin PRTR	25,6	24,0	0,5
Sanidad	10,0	9,7	3,6
Educación	6,3	5,9	0,7
Otros gastos	9,3	8,4	-3,0
<i>De todo ello Gastos REACT-EU</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>-16,6</i>
<i>Ayudas a empresas RDL 5/21</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-65,0</i>

La comunidad prevé una evolución de los empleos similar a la estimada por la AIReF. La comunidad aumenta sus previsiones de gastos al cierre, fundamentalmente corrientes, respecto a las recogidas en las previsiones anteriores, situando su escenario de empleos, en conjunto, en línea con el previsto por la AIReF.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. EXTREMADURA (% PIB)



La AIReF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá en 2022 un 3%. Los datos publicados del cierre de 2021 muestran un aumento del gasto computable del 5,1% sobre el nivel de 2020. Considerando estas cifras y la revisión de empleos y fondos europeos esperados al cierre de 2022, la AIReF aumenta las estimaciones de variación del gasto computable en este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior, que podría crecer un 3% en 2022.

1.2. Perspectivas a medio plazo

La AIReF estima que los dos próximos años los ingresos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común serán excepcionalmente positivos, normalizándose a partir de 2025. La recaudación real de 2021 se ha situado muy por encima de las previsiones bajo las que se calcularon las entregas a cuenta del sistema de financiación en dicho año. Esto va a generar en 2023 una liquidación muy positiva que, sobre la negativa del año anterior (sin perjuicio de que haya sido compensada) supondrá un excepcional crecimiento de los recursos del sistema de financiación en 2023. En 2024 podría replicarse una situación similar, ya que todo apunta a que la recaudación real de 2022 puede estar por encima de la estimada para calcular las entregas a cuenta de este año. En definitiva, hasta 2025 no se espera que se normalice el flujo de ingresos asociados al sistema. En concreto, en la Comunidad Autónoma de Extremadura los recursos del sistema de financiación podrían crecer, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, más de un 20% y cerca de un 9%, respectivamente, en 2023 y 2024. Por el contrario, en 2025 podrían disminuir ligeramente sobre el nivel del año anterior.

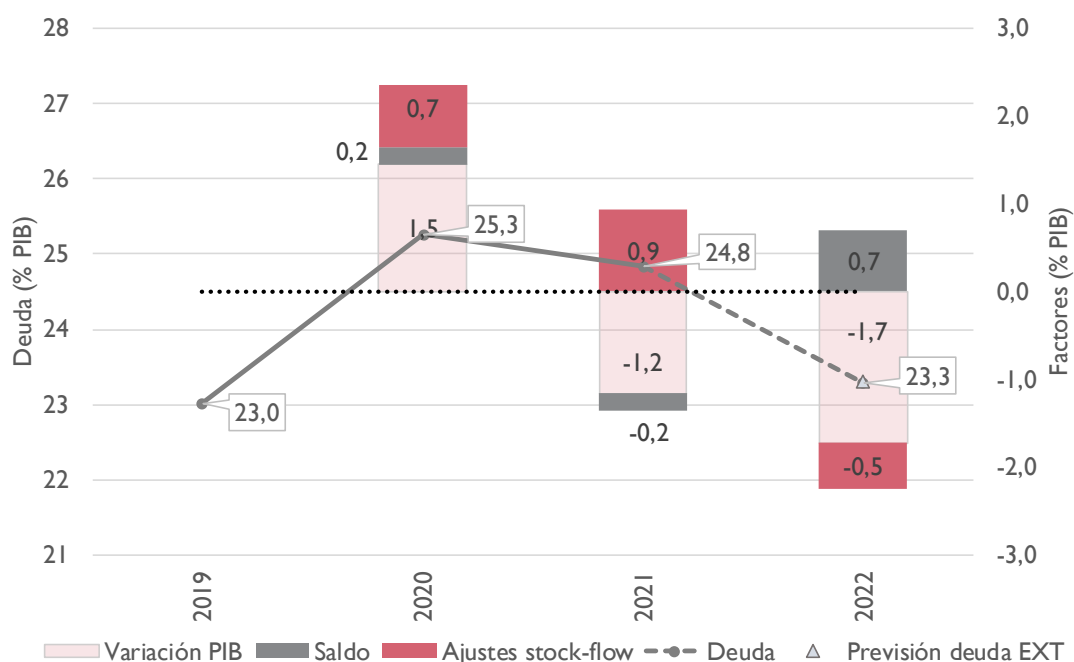
Si el gasto no asociado a fondos de la UE evoluciona en los años siguientes en línea con el crecimiento inercial estimado por la AIReF, una parte del deterioro fiscal esperado en 2022 revertiría en los años siguientes. Bajo las previsiones señaladas de evolución de ingresos, y considerando una evolución inercial del gasto no asociado a fondos europeos, el deterioro del saldo de 2022 podría revertir en gran parte en los años siguientes. Esto permitiría afrontar 2025 con un déficit limitado para avanzar en la reducción del déficit estructural.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIREF estima que, aplicando completamente los excesos de financiación acumulados y bajo sus previsiones de 2022, la ratio deuda/PIB de la Comunidad Autónoma de Extremadura se situaría al cierre del ejercicio en un **23,3%**. Partiendo de un 24,8% en 2021, la ratio mejoraría por el efecto del crecimiento previsto del PIB y por los ajustes stock-flow, que compensarían el efecto del déficit previsto para 2022. La comunidad considera en sus estimaciones un nivel de deuda similar.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO. EXTREMADURA (% PIB)



Las necesidades generadas en el año se verían compensadas por la liquidez acumulada de años anteriores. La incidencia del déficit previsto en 2022 se vería compensada por los excesos de financiación procedentes del superávit generado en 2021 (41 millones de euros) y de la sobre financiación por encima de sus necesidades (94 millones de euros), elementos que también tiene en

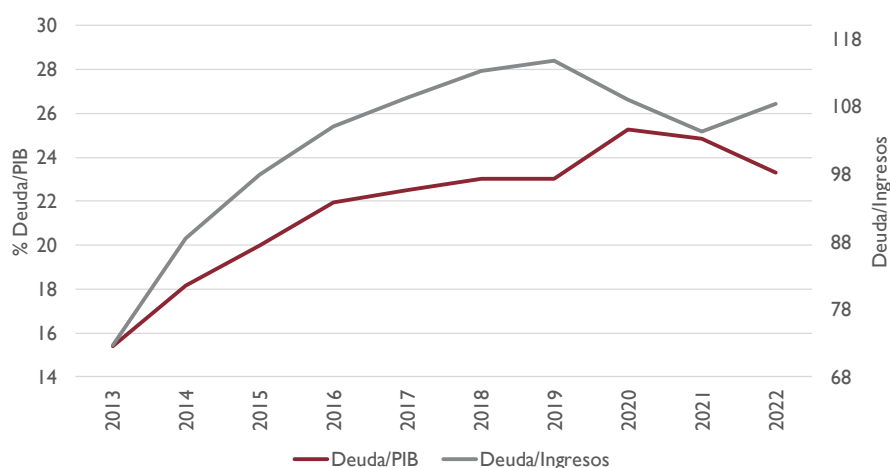
cuenta la comunidad en sus previsiones. Estos excesos de financiación son independientes de los flujos de tesorería derivados de los fondos MRR y REACT-EU.

CUADRO 3. PREVISIONES AIREF SOBRE LA VARIACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN 2022. EXTREMADURA (% PIB)

1. Deuda a 31/12/2021	24,8
2. Efecto PIB	-1,7
3. Saldo	0,7
4. Ajustes stock-flow	-0,5
Exceso de déficit 2022 no financiado	-0,1
Excesos de financiación a 31/12/2021	-0,4
Superavit 2021 pdte. de aplicar	-0,2
Liquidaciones Negativas 2008-2009	0,2
5. Deuda 2022 (1+2+3+4)	23,3

La AIReF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² registrará un crecimiento cercano a 4 puntos porcentuales en 2022. Mientras la ratio sobre PIB cae por el efecto denominador, la deuda sobre ingresos aumenta consecuencia de la reducción de los ingresos procedentes del Estado (SFA, transferencias extraordinarias no condicionadas y ayudas directas a empresas).

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. EXTREMADURA (% PIB Y % INGRESOS)



² La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo³ se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 13,5 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando el nivel previo a la pandemia en el año 2023. Bajo el mismo escenario, se proyecta una reducción para el conjunto del subsector de 12,2 puntos. El crecimiento económico será el factor que más contribuya en la reducción de la ratio ambos casos, la cual se verá impulsada por un saldo fiscal positivo, alcanzando así el límite de referencia del 13% en el año 2032.

GRÁFICO 6. PROYECCIONES DEUDA (% PIB) DEL ESCENARIO NORMATIVO Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%

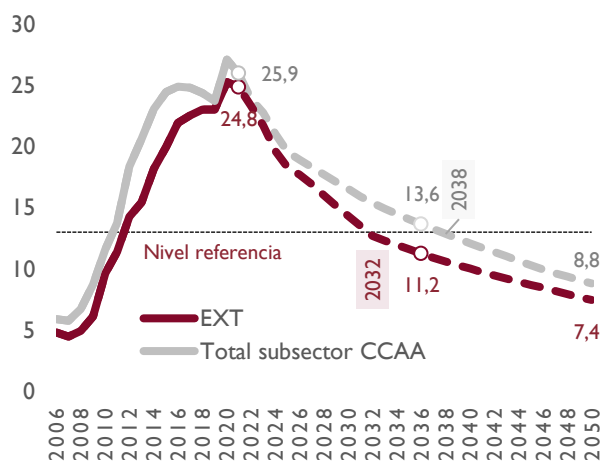
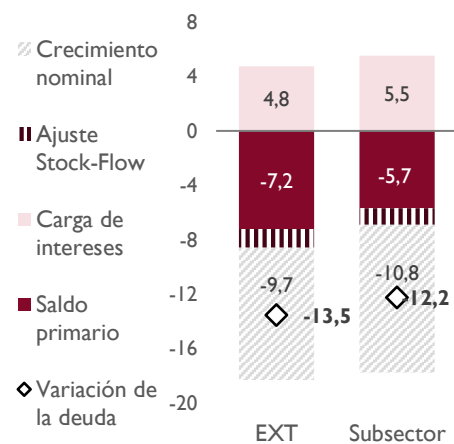


GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2022-2036)



³ El escenario normativo implica una mejora anual del saldo primario de 0,25 puntos de PIB hasta alcanzar un superávit de 0,75%, que se mantendrá mientras la ratio de deuda supere el nivel del 13% del PIB. Una vez alcanzado este límite, el superávit primario se igualará a la carga financiera proyectando un escenario de equilibrio presupuestario sostenido.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

Como ya alertó la AReF en el pasado informe de 12 de mayo sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025⁴, diversos factores han provocado o están provocando un crecimiento de los ingresos por encima de los inicialmente previstos en 2021 y 2022. Estos incrementos de recaudación por encima de lo previsto en los PGE en 2021 y 2022 repercutirán en las CC. AA. de régimen común en 2023 y 2024 a través de la liquidación del sistema de financiación. Existe el riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos de gasto o reducciones de otros ingresos con carácter estructural. Estos riesgos se agudizan en un contexto de suspensión de reglas fiscales y ausencia de una estrategia a medio plazo y, si se materializan, pueden situar a la comunidad en 2025 en una situación muy vulnerable, con un elevado nivel de gasto estructural que no disponga de la necesaria financiación de la misma naturaleza, acompañado de un alto nivel de deuda.

Por ello, en el informe de la APE, la AReF recomendó a todas las AA.PP. que *destinaran aquellos ingresos que se materializaran por encima de lo previsto y otros de carácter temporal a acelerar la necesaria reducción del déficit estructural y evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural que no contaran con una financiación de la misma naturaleza.*

En este contexto, la AReF considera que las ventajas de contar con una estrategia fiscal a medio plazo a nivel nacional son plenamente aplicables al ámbito concreto de actuación de cada administración pública. Así, **la AReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Extremadura que:**

⁴ [AReF Informe Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025](#)

-
- 1. Enmarque la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contemple la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos.**
 - 2. Evite incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años.**
-

Por otro lado, las transferencias extraordinarias percibidas estos últimos años de la administración central han favorecido la consecución de déficits más favorables a los existentes antes de la pandemia y a los previstos inicialmente. Ello, asociado a la fijación de referencias laxas, ha generado un exceso de financiación en la Comunidad Autónoma de Extremadura de 4 décimas de PIB, más de 90 millones de euros que se unen al superávit generado de 41 millones de euro lo que ha situado la deuda de la comunidad al cierre de 2021 en un 24,8% del PIB.

En este sentido, se recomienda al MINHAFP en el informe general que *tenga en cuenta los excesos de financiación generados al cierre de 2021 en las autorizaciones de deuda, tanto a través de los fondos de financiación como de otros mecanismos.*

Las perspectivas en el medio plazo apuntan a que puede revertirse en 2023 y 2024 el deterioro de saldo esperado en 2022 por lo que, aunque la APE parece contemplar estas perspectivas en las previsiones para el subsector autonómico, para evitar nueva acumulación de excesos de financiación, debe tenerse en cuenta en la fijación de referencias y objetivos de los próximos años. Por ello, la AIRcF ha recomendado al MINHAFP en el informe general que, *en la fijación de referencias u objetivos de estos años para las CC. AA., tenga en cuenta esta situación y haga un seguimiento periódico y exhaustivo de las previsiones de cierre para cada comunidad, actualizadas en cada momento, con el fin de ajustar la deuda a las necesidades reales de financiación.*

En el mismo sentido, es fundamental que la propia comunidad revise y actualice periódicamente sus previsiones, y ajuste las operaciones de deuda a sus necesidades reales de financiación, por lo que **la AIRcF recomienda a la Comunidad Autónoma de Extremadura que:**

3. Tenga en cuenta las previsiones actualizadas de cierre del ejercicio en curso y siguientes para ajustar los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez