

# INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2023 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

INFORME 66/22





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](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.

Fecha de publicación: 28 de octubre de 2022

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE .....	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO.....	7
1.1. Previsiones para 2022 y 2023.....	7
1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	11
1.3. Perspectivas a medio plazo (2024-2026) .....	12
2. DEUDA PÚBLICA .....	15
2.1. Nivel de deuda .....	15
2.2. Proyecciones a largo plazo .....	17
3. RECOMENDACIONES .....	19
3.1. Seguimiento de recomendaciones.....	19



# INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

**La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar un Informe sobre 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. Como en ejercicios anteriores, la AIReF ha pospuesto su elaboración hasta disponer de la información necesaria para realizar un adecuado análisis de las perspectivas fiscales para el ejercicio siguiente.

**La excepcional situación actual condiciona el pronunciamiento de la AIReF.** Como ya sucedió el año anterior, a consecuencia de la crisis sanitaria y, posteriormente, la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania, 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 previos informes de la AIReF de 13 de octubre de 2020, 29 de julio de 2021 y 29 de julio de 2022. Para 2022 y 2023 se han señalado como referencias para el subsector autonómico el déficit del 0,6% y el 0,3%, respectivamente. Ello condiciona el objeto del pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2022 y 2023 con la información actual disponible, acompañadas de una visión global del medio plazo.

**Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 52/22 sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.) 2023: CC. AA. y CC. LL<sup>1</sup>.** Sobre la información preliminar disponible en el Proyecto de PGE para 2023 presentado el 4 de octubre y el Plan Presupuestario presentado el 15 de

---

<sup>1</sup> [Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas 2023: CC. AA. y CC. LL](#)



octubre, la AIRcF ha emitido su pronunciamiento sobre las previsiones para 2023 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector, que se extiende a las perspectivas a medio plazo. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA. El análisis de la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha efectuado sobre la información proporcionada por la misma respecto al proyecto de presupuestos para 2023 aprobado el 17 de octubre. La AIRcF ha publicado el informe sobre el aval de las previsiones macroeconómicas que acompañan al proyecto de presupuesto autonómico, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIRcF<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> [Informe previsiones macroeconómicas del Presupuesto 2023 de Extremadura](#)

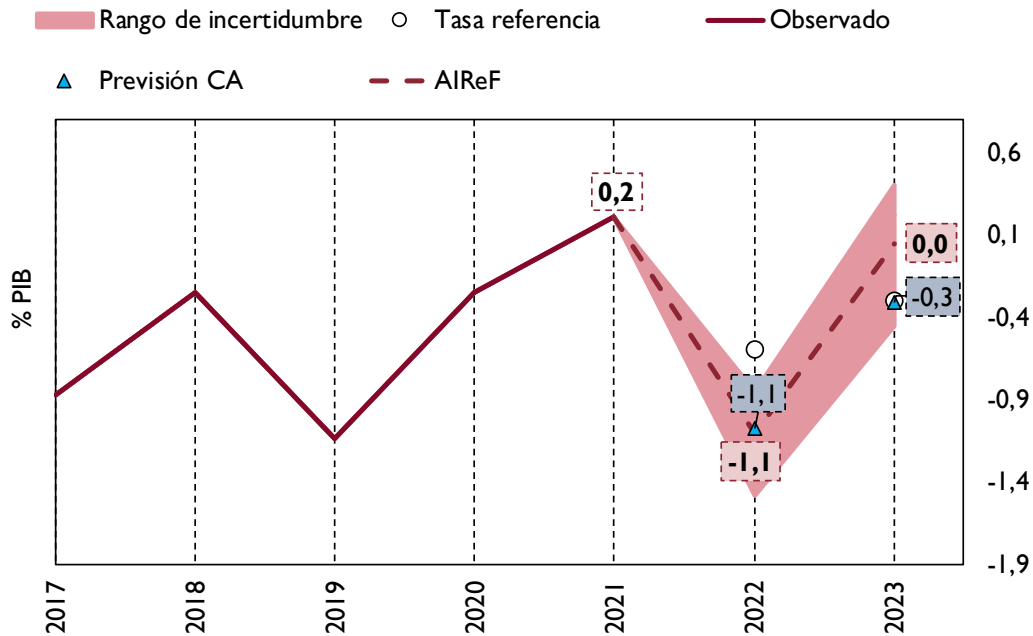
# 1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

## 1.1. Previsiones para 2022 y 2023

**Las previsiones de la AIReF sobre la Comunidad Autónoma de Extremadura en 2022 empeoran, previendo un déficit del 1,1% del PIB, igual al estimado por la comunidad.** La AIReF empeora en cuatro décimas su pronunciamiento anterior de 15 de julio sobre la previsión de cierre en 2022 para la comunidad, que quedaría 5 décimas por encima de la referencia del -0,6% fijada para el subsector. La AIReF incorpora el impacto estimado del incremento retributivo del 1,5% aprobado recientemente y corrige ligeramente a la baja, a partir de los datos de ejecución disponibles a la fecha, los ingresos procedentes de fondos europeos y asociados a la producción, mientras que eleva el nivel esperado de empleos corrientes. Las previsiones de la comunidad, por su parte, empeoran tres décimas, estimando que alcanzará en 2022 un déficit del 1,1% del PIB, bajo un crecimiento de recursos y empleos inferior al estimado por la AIReF, que no incorpora el incremento salarial adicional del 1,5% recientemente aprobado para los empleados públicos.

**Para 2023, la AIReF prevé que la comunidad cierre en equilibrio, mientras la comunidad estima alcanzar el -0,3% del PIB, ajustado a la referencia señalada para el subsector.** El saldo de la comunidad en 2023 mejorará 1,1 puntos de PIB respecto al esperado en 2022, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF. Esta mejora se producirá fundamentalmente por la evolución de los recursos del sistema que permiten absorber este año el crecimiento esperado en los gastos unido al crecimiento más moderado en otros ingresos. La comunidad prevé una menor reducción del déficit, ocho décimas desde el cierre de 2022, bajo un escenario superior de gastos e ingresos asociados, entre otros factores, a una mayor ejecución de fondos europeos.

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



**La AIReF prevé que los ingresos de la comunidad en 2023, sin tener en cuenta los fondos del PRTR, aumenten un 10%, alcanzando el 24,1% del PIB.** El aumento del 25% de los recursos del sistema de financiación, condicionado por la liquidación de 2021 (frente a la liquidación negativa de 2020) compensa la no reiteración de las compensaciones extraordinarias recibidas desde el Estado en 2022 (liquidación negativa de 2020 y la derivada del SII del IVA en 2019). Los ingresos impositivos, afectados por las medidas tributarias de rebaja fiscal anunciadas por la comunidad y por la mayor recaudación esperada del impuesto sobre depósitos de residuos cedido a las CC. AA, crecerán un 5% y el resto de los ingresos un 4% en conjunto (ingresos asociados a la producción, otras transferencias del Estado y fondos europeos).

**La comunidad ha puesto en marcha rebajas fiscales de carácter temporal, que tendrán impacto en 2023.** La comunidad prevé para el 2023 bonificaciones o reducciones, exclusivas para el ejercicio, en el canon de saneamiento, en concesiones por inspección técnica de vehículos (I.T.V.) y en otras tasas y precios públicos cuantificadas inicialmente por la comunidad en 4, 4,5 y 7,5 M€, respectivamente. Para la renta de 2022 aprobó nuevas deducciones y límites en el IRPF que tendrán su impacto, estimado en 12M€ por la comunidad, a partir de 2024.

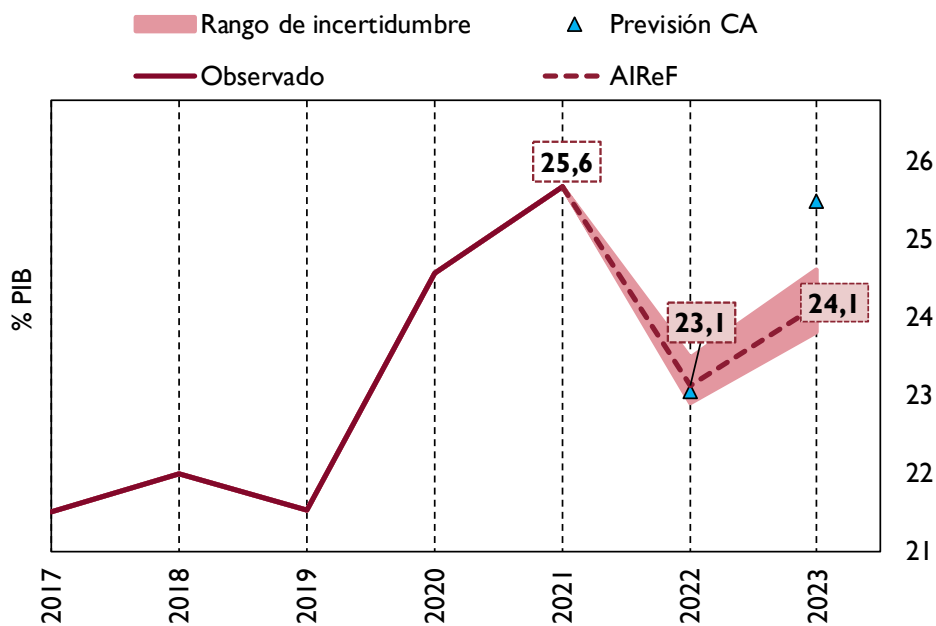


CUADRO 1. PREVISIÓN AIREF RECURSOS 2022/2023. EXTREMADURA (% PIB Y % VARIACIÓN)

	Previsión AIReF 2022 (% PIB)	Previsión AIReF 2023 (% PIB)	% Variación 2023/2022
<b>Recursos netos sin PRTR</b>	<b>23,1</b>	<b>24,1</b>	<b>10</b>
SFA	14,2	16,7	25
Compensaciones AGE	1,4	0,0	0
ITPAJD	0,6	0,6	1
ISD	0,2	0,2	0
Otros ingresos impositivos	0,8	0,8	9
Otros recursos	6,0	5,9	4
<i>Ingresos REACT-EU</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>19</i>
<i>Resto (Otros Fondos UE, ventas, otras trans</i>	<i>5,7</i>	<i>5,6</i>	<i>3</i>

La comunidad estima alcanzar en 2023 un nivel superior de recursos debido a unas previsiones más optimistas de fondos europeos. Si bien el proyecto de presupuestos de la comunidad prevé una evolución negativa en los ingresos impositivos respecto al nivel esperado al cierre de 2022, contempla un volumen muy superior de ingresos vinculados a los fondos europeos, que sitúan su nivel global de recursos por encima del previsto por la AIReF.

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



**Según las previsiones de la AIRcF, los gastos autonómicos en 2023, sin considerar los financiados por el PRTR, aumentarán un 5% sobre el año anterior, situándose en el 24,1% del PIB.** Los empleos corrientes ajenos a los proyectos del PRTR aumentarán en la comunidad más de un 5%. La actualización de los salarios derivada de la normativa básica estatal, llevarán a un crecimiento del 6% en la remuneración de asalariados, que representa cerca del 50% de los empleos autonómicos. También se espera un crecimiento significativo de los gastos de funcionamiento y asociados a conciertos, especialmente afectados por la inflación esperada y la actualización de salarios, y de los destinados a familias, por el incremento de las prestaciones de dependencia cofinanciadas por el Estado. La AIRcF prevé que los gastos de capital no asociados a la ejecución del PRTR aumenten sobre el nivel del año anterior por la aplicación de las mayores transferencias del Estado registradas en el proyecto PGE destinadas a educación ("Escuela 4.0"), atención primaria, cultura y otras líneas.

**La comunidad valora en más del 0,1% del PIB el mayor gasto previsto por medidas de personal adicionales al incremento retributivo derivado de la normativa básica.** La comunidad ha valorado en 40M€ el mayor gasto esperado en 2023 por las medidas de personal derivadas del II Acuerdo Junta de Extremadura – Sindicatos para la profundización en la recuperación de derechos, en materia de flexibilización y jornada, carrera y desarrollo profesional y dignificación de las empleadas públicas y empleados públicos en sus distintos ámbitos publicado en el DOE de 16 de agosto de 2022

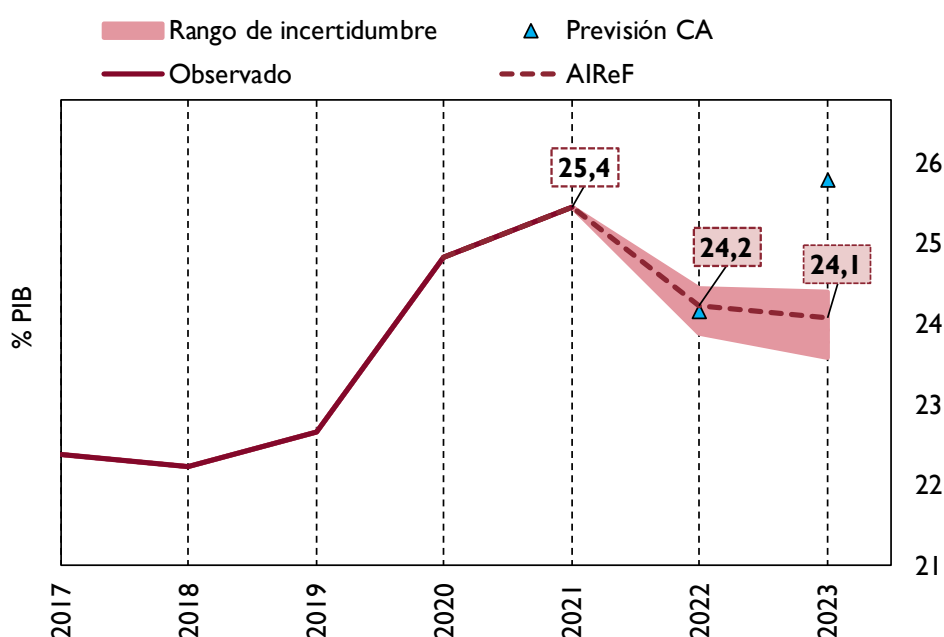
**CUADRO 2. PREVISIÓN AIRcF EMPLEOS 2022/2023. EXTREMADURA (% PIB Y % VARIACIÓN)**

	<b>Previsión AIRcF 2022 (% PIB)</b>	<b>Previsión AIRcF 2023 (% PIB)</b>	<b>% Variación 2023/2022</b>
<b>Empleos netos sin PRTR</b>	<b>24,2</b>	<b>24,1</b>	<b>5</b>
Sanidad	9,8	9,9	7
Educación	6,0	6,1	7
Otros gastos	8,4	8,1	2
<i>De todo ello Gastos REACT-EU</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>19</i>
<i>Ayudas a empresas RD Ley 5/21 (reintegros)</i>	<i>0,1</i>		<i>-100</i>

**La comunidad estima alcanzar en 2023 un nivel de gastos superior al previsto por la AIRcF, en parte asociado a una mayor ejecución de fondos europeos.** Las previsiones autonómicas estiman en términos presupuestarios un crecimiento más acusado de los gastos de personal que el previsto por la AIRcF, que incorpora la actualización de salarios derivada del proyecto de

PGE para 2023. Por otro lado, registran para las demás partidas de gasto previsiones superiores a las del escenario de la AIReF, especialmente en el caso de los empleos de capital, en gran parte asociadas a la aplicación de fondos europeos también registrados en el escenario de ingresos. No obstante, sin tener en cuenta los gastos de personal y depurando los empleos que puedan estar asociados a fondos europeos, y que tienen su reflejo paralelo en los recursos, el proyecto autonómico contempla, en conjunto, un nivel superior de gasto similar al estimado por la AIReF para 2023.

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



**La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará en 2023 más de un 5%.** Bajo las estimaciones actuales de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE, la AIReF estima que el gasto computable en la Comunidad Autónoma de Extremadura podría aumentar un 5% en 2022 y otro 5% adicional en 2023.

## 1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

**De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, hasta 2022 se habría ejecutado en Extremadura el 65% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad.** Los datos de ejecución publicados hasta la fecha, correspondientes al mes

de julio de 2022, muestran un registro de ingresos procedentes de fondos europeos que hace prever que al cierre de 2022 pueda estar ejecutado cerca del 65% de los fondos asignados a la comunidad por el REACT-EU, 187M€.

**Por otro lado, la AIRcF estima que la ejecución del PRTR en 2023 será muy superior a la de 2022.** La AIRcF revisa a la baja la ejecución esperada en 2022 de los fondos asociados al PRTR, para los que estima en la comunidad un gasto al cierre del 0,4% del PIB regional. Se espera que en 2023 se concentrará la mayor aplicación de estos fondos en el período, que podrían llegar a ejecutarse en un 0,8% del PIB.

### 1.3. Perspectivas a medio plazo (2024-2026)

**A medio plazo, la AIRcF estima una situación coyuntural de superávit en 2024 y 2025 y una vuelta al déficit en 2026 en niveles inferiores a los previos a la pandemia.** La mejora del saldo estimada para 2023 continuará en 2024 y 2025 hasta una situación de superávit que sería coyuntural al estar sustentada en las liquidaciones excepcionalmente positivas del sistema de financiación. Posteriormente, el saldo se deteriorará registrando en 2026 un déficit más favorable que el existente antes de la pandemia.

**En este periodo, los recursos de la Comunidad Autónoma de Extremadura mostrarán un perfil irregular debido a las liquidaciones del sistema de financiación autonómica.** Las liquidaciones del sistema de financiación implicarán que la comunidad recibirá en 2024 y 2025 ingresos de carácter coyuntural originados por el crecimiento de la recaudación de 2022 y 2023 por encima de lo previsto en los PGE. Los ingresos del sistema de financiación para 2023 experimentan un aumento del 25% sobre el año anterior y para 2024, la AIRcF prevé que estos recursos crezcan más de un 10%. Mientras que se mantendrán los recursos en 2025, en 2026 se espera un nivel normalizado junto a un crecimiento inercial del resto de ingresos.

**La evolución de los empleos a medio plazo se verá condicionada por la remisión de las tensiones inflacionistas y el retorno de las reglas fiscales.** Tras el crecimiento previsto para 2023, la AIRcF considera para los años siguientes una evolución inercial más moderada del gasto no asociado a fondos europeos ni a gastos de personal. En cuanto a la remuneración de asalariados, la evolución se ve marcada por el acuerdo alcanzado con los sindicatos a nivel nacional, una vez aplicadas en 2023 las medidas anunciadas por la comunidad. El resto de consumo público, asociado principalmente a sanidad y educación, retomará una evolución en línea con la evolución previa a la pandemia, toda vez que se considera que más del

40% del incremento del gasto asociado al COVID tiene naturaleza estructural. Por último, se prevé una evolución contenida de los empleos de capital no vinculados a los fondos europeos, tanto estructurales como asociados al PRTR, justificada por la necesidad de ejecutar los gastos de los proyectos vinculados a esos fondos. Por otra parte, el retorno a las reglas fiscales, aunque se desconoce el resultado final de la reforma a nivel europeo y nacional, también contribuirá a la moderación del crecimiento del gasto.

**Bajo el nivel de empleos previsto por la comunidad en 2023, la situación a medio plazo señalada podría deteriorarse.** En la medida en que las estimaciones de empleos ajenos a fondos europeos recogidas en el proyecto autonómico para 2023 supongan la consolidación de un nivel superior de gasto al estimado por la AIRcF, el perfil a medio plazo señalado en los párrafos anteriores empeoraría a lo largo de todo el periodo.

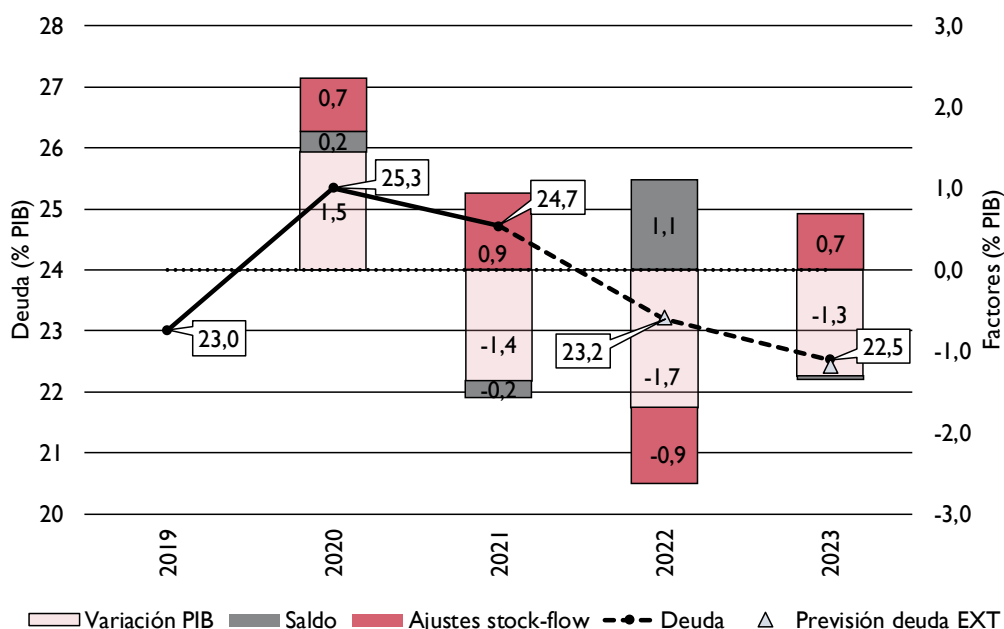


# 2. DEUDA PÚBLICA

## 2.1. Nivel de deuda

La AIReF considera que la deuda de la Comunidad Autónoma de Extremadura se situará al cierre de 2023 en torno a un 22,5% del PIB. Partiendo de un 24,7% en 2021 y considerando que se aplican completamente los excesos de financiación acumulados, la ratio mejoraría en 2022 y 2023 por el efecto del crecimiento previsto del PIB, que compensaría el efecto del déficit previsto por la AIReF en 2022 y de los ajustes stock-flow en 2023.

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

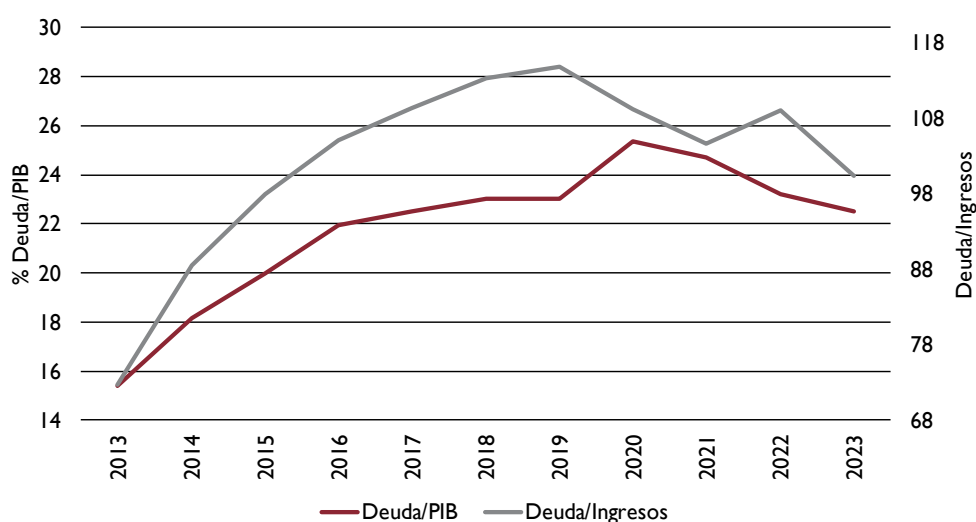


La comunidad estima un nivel de endeudamiento ligeramente superior para 2023. Las diferencias con las estimaciones de la AIReF se derivan de unas previsiones de déficit más pesimistas para 2023, compensadas en parte al no tener en cuenta la comunidad las previsiones de exceso de déficit sobre

la tasa de referencia en 2022, que sería preciso financiar en el ejercicio siguiente. La comunidad también asume la aplicación de los excesos de financiación acumulados a 31 de diciembre de 2021. Adicionalmente, esta previsión podría verse aumentada por el endeudamiento en que pueda incurrir para hacer frente al incremento retributivo recientemente aprobado para 2022 por Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre de 2022.

**La AIReF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes<sup>3</sup> registrará en 2023 un nivel inferior al de 2021.** Mientras la ratio sobre PIB cae por el efecto denominador, la ratio deuda sobre ingresos disminuye en el periodo 2021-23, pues el crecimiento de 2022 es consecuencia de la reducción de los ingresos procedentes del Estado (sistema de financiación, transferencias extraordinarias no condicionadas y ayudas directas a empresas) que se ve compensado en 2023 por el crecimiento de éstos (sistema de financiación).

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



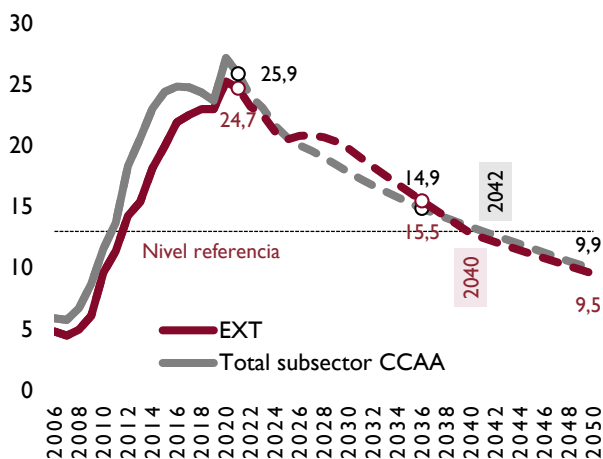
<sup>3</sup> La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.



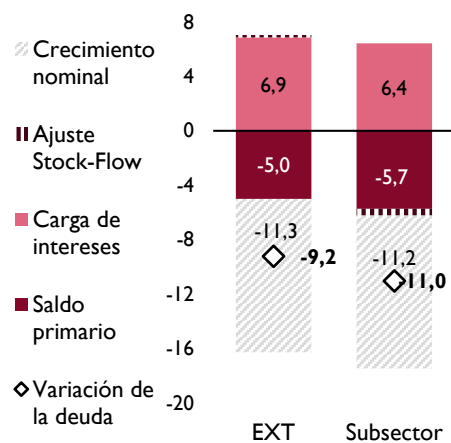
## 2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo<sup>4</sup> se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 9,2 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 11 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 2040.

**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)**



<sup>4</sup> El escenario normativo implica una mejoría 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. Seguimiento de recomendaciones

En el anterior informe, de 15 de julio, se puso de manifiesto que en el período 2019-2022 el crecimiento de los empleos primarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura había sido superior al de la media del subsector. Por otro lado, ya se alertaba sobre los extraordinarios ingresos que, a través de las liquidaciones del sistema de financiación, tendrían entrada en 2023 y 2024 y que acentuaban el riesgo, en un marco de suspensión de reglas fiscales, de que se usaran para la cobertura de actuaciones de ingresos o gastos que comprometieran la situación fiscal futura de la comunidad.

En este contexto, la AIReF recomendó a la comunidad, por un lado, *enmarcar los presupuestos para 2023 en una estrategia fiscal a medio plazo que contemplara la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos;* y, por otro, *evitar 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.*

Como respuesta a estas recomendaciones, la comunidad señaló que *“se establecerían escenarios presupuestarios plurianuales referidos a los tres ejercicios siguientes como establece el artículo 37 de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura y se reiteraba el firme compromiso de mantener una senda de contención del gasto estructural”.*

En el proyecto autonómico no se publican escenarios presupuestarios plurianuales, si bien según el artículo 39 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura *“Los escenarios presupuestarios plurianuales serán confeccionados por la Consejería competente en materia de Hacienda y aprobados por el Consejo de Gobierno, con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de cada año”.*

No obstante, en los documentos presupuestarios remitidos a la AIRcF, la comunidad ha facilitado previsiones fiscales hasta 2025.

Por otro lado, como igualmente se indicó en el informe de julio, la fijación de referencias laxas puede favorecer que se generen nuevos excesos de financiación, como los acumulados hasta 2021, por lo que se recomendó a la comunidad que *“tuviera 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 comunidad señaló que *“seguiría en la línea de ajustar al máximo los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación y que en 2021 no se había dispuesto de la totalidad del Tramo III”*.

Dado que la AIRcF prevé para la comunidad un cierre más favorable a la referencia fijada en 2023 y a la previsión autonómica, alerta sobre la posibilidad de que se vuelvan a generar excesos de endeudamiento e insta a la comunidad a que preste especial atención a ello.

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez