



Esquema metodológico del informe sobre los planes económico-financieros

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPySF) establece la obligación de presentar un Plan económico-financiero (PEF) en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto.

Estos planes, de acuerdo con el artículo 21 del Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), han de ser informados por ésta en el supuesto de que la administración incumplidora sea la Administración Central o una Comunidad Autónoma. Los informes que elabore la AIReF, señala el propio artículo 21, tienen que tomar en consideración aspectos como el grado de cumplimiento y circunstancias de ejecución de los PEF de años anteriores, la existencia de riesgos contingentes, y los informes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) y otras actuaciones de coordinación en el marco del Programa de Estabilidad.

A continuación se presenta el esquema metodológico que se va a seguir en la elaboración de los informes, si bien previamente se hacen una serie de consideraciones que delimitan su alcance y contenido:

1. La finalidad que la LOEPySF otorga a los PEF es garantizar, en el año en curso y el siguiente, el cumplimiento de los objetivos fijados. A tal fin, en el caso de los PEF elaborados por las Comunidades Autónomas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) tiene que comprobar la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de las previsiones a los objetivos que se hubieran establecido.

2. El informe que elabore y publique la AIReF analizará un borrador de PEF que no es necesariamente público. Esta circunstancia, sin duda, no facilita la comprensión y seguimiento del informe, ni su evaluación pública, en la medida en que no es posible recurrir al documento del PEF presentado que, solo en su versión definitiva, se publicará tras su aprobación.

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, 2ª planta. 28003 Madrid.Tel. +34 917 017 990/2

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

3. El análisis, con el detalle que se expone a continuación, se centra en el ejercicio 2014, si bien se incluirá un breve análisis del impacto previsto de las medidas en 2015 y su posible suficiencia de cara al cumplimiento de los objetivos fijados para ese año.

4. Respecto a la valoración de las previsiones y medidas para 2014, ha de tenerse en cuenta que el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 27 de junio, ha modificado los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de 2014 para el conjunto de las Administraciones Públicas, y cada uno de sus subsectores, con el fin de adaptarlos al Programa de Estabilidad aprobado el pasado 30 de abril.

5. Está pendiente la modificación del reparto individual de objetivos por Comunidades Autónomas, de manera que los PEF que van a presentarse en el próximo CPFF no tienen los objetivos de estabilidad y deuda adaptados al nuevo contexto definido, con carácter general, en el Programa de Estabilidad y el Acuerdo de Consejo de Ministros señalado en el punto anterior. Las implicaciones de esta situación excepcional son distintas:

a. En el ámbito de la estabilidad presupuestaria, el objetivo del subsector no se ha modificado. Es posible, por tanto, que no se propongan cambios en el reparto, sin perjuicio de las recomendaciones que la AIReF pueda formular en el informe respecto a la fijación de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas. Adicionalmente, todavía no se conocen las conclusiones que pueda alcanzar el Grupo de trabajo del CPFF sobre racionalización y eficiencia del gasto público ni en qué medida éstas se incorporen a los PEF o su ejecución.

b. A pesar del avance que la aprobación y puesta en marcha de la LOEPySF ha supuesto en cuanto al seguimiento de la deuda pública, la situación es más compleja por varios motivos: el objetivo individual es distinto para cada Comunidad; el objetivo del subsector se ha modificado, y por lo tanto necesariamente ha de modificarse el reparto; y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio reconoce la posibilidad de que el MINHAP determine la existencia de algunas circunstancias que hayan de tenerse en cuenta en el cumplimiento del objetivo de deuda que, a priori, no se conocen.

Todos estos condicionantes, hacen que la AIReF no pueda pronunciarse sobre el cumplimiento de los objetivos de deuda más allá de los riesgos o certidumbres que el objetivo de estabilidad presupuestaria le traslade y de los asociados al nivel de endeudamiento de la comunidad o a la existencia de pasivos contingentes.

6. De acuerdo con lo anterior, el informe de la AIReF se emitirá sobre un PEF cuyo escenario de ejecución al término del ejercicio tiene, necesariamente, un carácter provisional al desconocerse los objetivos que finalmente tendrá cada Comunidad Autónoma. Una vez que se conozcan los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, la AIReF revisará el análisis de la suficiencia de las medidas y la adecuación de las previsiones a los nuevos objetivos en el marco de los informes sobre la aplicación de los mecanismos de corrección de la LOEPySF previstos en el artículo 20 de su Estatuto Orgánico.

Contenido del informe

El informe de la AIReF se centrará en el análisis de los PEF desde dos perspectivas; una primera de carácter más formal que juzga la calidad de la información del plan y otra segunda centrada en los aspectos sustantivos del plan, la idoneidad de las medidas y la adecuación de las previsiones.

Ambas perspectivas están íntimamente ligadas en la medida en que la coherencia, consistencia y calidad de la información del PEF condicionan las posibilidades de análisis respecto a la suficiencia de las medidas y a la posibilidad y probabilidad de que se cumplan las previsiones económicas y presupuestarias contenidas en él.

1. CONSISTENCIA DEL DOCUMENTO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Se analizarán aspectos como la objetividad, claridad y concreción del documento, así como la integridad de la información. En relación a este último aspecto, se diferenciará la información que el artículo 21 de la LOEPySF señala como contenido mínimo obligatorio, del resto de los datos que configuran el contenido completo del PEF de acuerdo con el modelo existente.

2. ADECUACIÓN DE LAS PREVISIONES A LOS OBJETIVOS

2.1. Objetivo de Estabilidad presupuestaria

En este apartado se analizarán las variables económicas y presupuestarias en las que descansa el PEF y la correlación entre el impacto previsto de las medidas y los escenarios de cierre del ejercicio. A tal fin, se distinguirán los principales conceptos del presupuesto de ingresos y gastos, así como los ajustes más relevantes que permitan el paso de los datos presupuestarios a los de estabilidad presupuestaria que se expresan en contabilidad nacional.

■ Escenario de ingresos:

1. Recursos del sistema de financiación:

- Entregas a cuenta y liquidación.
- Resto de los recursos del sistema (Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentales, Impuesto sobre sucesiones y donaciones...).

2. Otros ingresos tributarios.

3. Ingresos no tributarios.

- Escenario de gastos:
 1. Gastos de personal.
 2. Gastos de intereses.
 3. Resto de gastos corrientes.
 4. Gastos de capital.

- Ajustes de contabilidad nacional
 1. Recaudación incierta.
 2. Cuenta 409/413.
 3. Intereses.
 4. Inejecución.
 5. Resto de ajustes.

2.2. Objetivo de Deuda pública

Con las limitaciones señaladas anteriormente, que determinan que no pueda valorarse la adecuación de las previsiones de endeudamiento al objetivo fijado, se indicará tentativamente la situación de la Comunidad respecto a su nivel de deuda y el peso de su coste financiero en sus gastos. Estos factores, unidos a la valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y otros aspectos relevantes que se conozcan como pueda ser la existencia de pasivos contingentes, permitirán cierta evaluación del riesgo en materia de deuda pública.

3. SUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS

En este apartado serán objeto de estudio las medidas previstas y se analizarán aspectos como la probabilidad de que se lleven a cabo, el impacto económico y su grado de ejecución. El punto de partida será el grado de cumplimiento y las circunstancias de ejecución de años anteriores.

El nivel de detalle se ajustará en la medida de lo posible a las categorías fijadas en el Programa de Estabilidad en los cuadros relativos al impacto presupuestario esperado de las medidas adoptadas y previstas. Habrá, por tanto, un cuadro específico de medidas que afecten a:

- Gastos:

1. Gastos de personal.
2. Gastos farmacéuticos y conciertos.
3. Resto de gastos corrientes.
4. Gastos de capital.

- Ingresos:

1. Ingresos tributarios.
2. Ingresos no tributarios.

- Deuda

4. VALORACIÓN

La valoración se realizará de acuerdo con un baremo: adecuado, incompleto e inadecuado. El contenido de las variables utilizadas en cada apartado se define en el anexo adjunto.

ADECUADO  INCOMPLETO  INADECUADO 

Se concluirá con una evaluación de síntesis en la que la AIReF determinará en qué medida el PEF presentado está en línea con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública fijados.

1. CONSISTENCIA DEL DOCUMENTO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

<u>VARIABLES</u>	<u>ADECUADO</u>	<u>INCOMPLETO</u>	<u>INADECUADO</u>
OBJETIVIDAD			
CLARIDAD			
CONCRECIÓN			
INTEGRIDAD			
■ Contenido del artículo 21 de la LOEPy SF			
1. Causas del incumplimiento			
2. Previsiones tendenciales			
3. Descripción, cuantificación y calendario de las medidas			
4. Previsiones económicas y presupuestarias			
5. Análisis de sensibilidad.			
■ Otra Información			

2. ADECUACIÓN DE LAS PREVISIONES A LOS OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO DE ESTABILIDAD

<u>VARIABLES</u>	ADECUADO	INCOMPLETO	INADECUADO
VARIABLES ECONÓMICAS			
CONSISTENCIA DEL ESCENARIO PRESUPUESTARIO -MEDIDAS			
■ Escenario de ingresos			
1.Recursos sist.financ.(entregas a cuenta y liquidación)			
2.Resto de recursos del sistema de financiación			
3.Otros ingresos tributarios			
4.Resto de ingresos			
■ Escenario de gastos			
1.Gastos de personal			
2.Resto de gastos corrientes			
3.Gastos de capital			
■ Ajustes de contabilidad nacional			
1.Recaudación incierta			
2.Intereses			
3.Cuenta 409/413			
4.Inejecución			
5.Resto de ajustes			

2.2 OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA: Ratios de sostenibilidad financiera.

3. SUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS (un cuadro por cada una de las categorías definidas)

<u>VARIABLES</u>	ADECUADO	INCOMPLETO	INADECUADO
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES			
CONCRECIÓN			
CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS			
INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO			
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN			
ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO			



EL PRESIDENTE DE LA
AUTORIDAD INDEPENDIENTE
DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Fdo.- José Luis Escrivá Belmonte



Anexo: Definición de las variables

1. CONSISTENCIA DEL DOCUMENTO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

▶ Objetividad

- Ausencia de juicios de valor.
- Apoyo en estadísticas y estimaciones oficiales.
- Ausencia de hipótesis basadas en escenarios subjetivos y poco probables.

▶ Claridad

- Descripción comprensible de las realidades y los argumentos.
- Apoyo de la expresión escrita (de hechos y argumentos) en cuadros y/o gráficos claros y comprensibles.
- Estructura e hilo conductor del documento lógico y comprensible.

▶ Concreción

- Los hechos y argumentos que se describen son concretos y se expresan mediante la adecuada presentación de los correspondientes datos.

▶ Integridad

- El documento contiene toda la información que ha de incluirse de acuerdo con la LOEPySF y el modelo de PEF vigente.

◇ Contenido mínimo artículo 21 de la LOEPYSE

- Causas del incumplimiento

- Las causas incluidas en el PEF son todas las que objetivamente explican el incumplimiento en que se ha incurrido.
- No se incluyen causas que objetivamente no estén relacionadas con los incumplimientos.

- Previsiones tendenciales
 - Se incluyen las previsiones de todos los conceptos que han de incluirse de acuerdo con el modelo de PEF.
 - Se presentan adecuadamente los datos y supuestos en que se basan las previsiones.
 - Se explicita comprensiblemente la forma en que estas previsiones se deducen de los supuestos de partida.
- Descripción, cuantificación y calendario de las medidas
 - La descripción y el calendario de las medidas son claros y precisos.
 - La cuantificación de las medidas y las partidas presupuestarias afectadas están completa y claramente expuestas.
- Previsiones de las variables económicas y presupuestarias
 - Las previsiones en las que se apoyan los argumentos del PEF están incluidas íntegramente y de forma clara.
 - La metodología utilizada para efectuar las previsiones está explicitada.
 - Los supuestos en que se basan las previsiones están incluidos de forma comprensible en el PEF.
- Análisis de sensibilidad
 - Las consecuencias de las distintas hipótesis de evolución del PIB sobre las variables objetivo están determinadas con claridad.
 - Los cálculos para determinar las consecuencias de las hipótesis sobre las variables objetivo están claramente explicitados y apoyados en cuadros de datos.
- ◇ Resto de información
 - Se incluye el resto de la información solicitada por el MINHAP en el modelo de PEF vigente.
 - Dicha información se sustenta en explicaciones claras y en cuadros que apoyan su descripción.

2. ADECUACIÓN DE LAS PREVISIONES A LOS OBJETIVOS

▶ Variables económicas

- Identifica las variables económicas en las que se basa el escenario presupuestario y su evolución.
- Analiza el impacto de su evolución en el escenario presupuestario.
- Acredita los métodos de estimación utilizados y las hipótesis de partida.

▶ Consistencia del escenario presupuestario con las medidas previstas

- Identifica el grado en que las variaciones de ingresos y gastos del escenario presupuestario previsto al cierre del ejercicio se justifican por la instrumentación de medidas.
- Justifica variaciones de ingresos y gastos del escenario presupuestario que no derivan de la ejecución de medidas.
- Acredita la estimación de los ajustes de contabilidad nacional previstos.
- Justifica el ajuste por inejecución y lo vincula con aplicaciones presupuestarias concretas y con la adopción de acuerdos de no disponibilidad, en su caso.

3. SUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS

▶ Grado de implementación de las medidas de ejercicios anteriores

- Informa con claridad sobre la ejecución o inejecución de las medidas del ejercicio anterior.
- Recoge el efecto de las medidas ejecutadas del ejercicio anterior sobre las variables objetivo.
- Recoge la justificación relativa a las medidas del ejercicio anterior que no se han ejecutado, en todo o en parte.
- Recoge la situación de las medidas del ejercicio anterior que no se han ejecutado y cuantifica su efecto en caso de desplazamientos en el calendario de implementación de la medida.

▶ Concreción

- La descripción de las medidas es concreta y el nivel de detalle permite su identificación y seguimiento.
- Se identifica el concepto presupuestario en el que se refleja el impacto de la medida y el órgano u entidad cuyo presupuesto se ve afectado.

▶ Contexto jurídico – administrativo

- Informa sobre el acto jurídico o administrativo origen de la medida.
- La cobertura jurídico – administrativa es la necesaria para garantizar la ejecución de la medida.

▶ Indicación del procedimiento

- Describe el procedimiento establecido para la puesta en marcha de las medidas, con indicación de las diferentes fases del mismo.
- Informa sobre el estado de tramitación de las fases pendientes de desarrollo.
- Identifica las Administraciones competentes para la realización de cada uno de los trámites y determina las responsabilidades de cada una de ellas.

▶ Grado de implementación

- Informa de la fase de ejecución en que se encuentra cada una de las medidas en el momento de presentación del plan.
- Identifica y acredita los hitos asociados a la ejecución de las medidas.
- Justifica el calendario de ejecución.

▶ Adecuación del impacto económico previsto

- Incorpora valoración comprensiva del efecto de las medidas en la capacidad o necesidad de financiación.
- Acredita los métodos de estimación utilizados y las hipótesis de partida.
- Explica el efecto de las medidas en las variables intermedias que causan impacto en la capacidad o necesidad de financiación.