

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el tercer trimestre de 2015

El principio de cumplir o explicar es la principal herramienta con la que cuenta la AIReF para dar cumplimiento a su mandato. Este principio establece que las administraciones tienen obligación de seguir las recomendaciones de la AIReF o explicar los motivos por los que se desvía de la misma. A través de su aplicación, las recomendaciones realizadas por la AIReF deben dar lugar a un diálogo constructivo y transparente entre esta institución y las administraciones competentes.

En el tercer trimestre de 2015, la AIReF emitió 28 recomendaciones a las administraciones públicas (AAPP) incluidas en i) los informes sobre los Planes Económico -Financieros (PEF) de Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Región de Murcia, País Vasco y La Rioja ; ii) sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las AAPP; iii) sobre establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas (CCAA); y iv) sobre los proyectos y líneas Fundamentales de presupuestos de las AAPP: Presupuestos Generales del Estado 2016. Estas recomendaciones estaban dirigidas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (21), al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (4), al Ministerio de Economía y Competitividad (1) y a diversas CCAA (6)¹. De acuerdo con la Resolución 14/15 sobre el Calendario de solicitud y recepción de información para la emisión de informes y el seguimiento de las recomendaciones para 2015 ² se les remitió una carta solicitando información sobre su intención de cumplir o desviarse de las recomendaciones. A través de esta carta, se ha podido establecer un diálogo con las administraciones que se valora positivamente desde la AIReF, puesto que todas las administraciones han respondido.

Comunidades Autónomas

Las recomendaciones dirigidas a las CCAA, así como parte de las destinadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas , están relacionadas con la aplicación de las medidas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). En el informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos, la AIReF recomendó adaptar los PEF a la realidad de cada Comunidad Autónoma, de manera que se garantizaran los aspectos sustanciales de la LOEPSF flexibilizando, en lo necesario, los aspectos procedimentales para su aprobación, así como su contenido . Por un lado, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas respondió que la configuración de los PEF ya recogía dichos aspectos, no considerando necesario su extensión a un marco plurianual de tres o cuatro años. Sin embargo, la AIReF mantiene que las reglas fiscales para que sean efectivas tienen que resultar creíbles y aplicables . Esto justificó la interpretación flexible de la LOEPSF para aquellas CCAA para las que dado el nivel de déficit alcanzado , no resulta factible realizar el ajuste fiscal en un año que exige el cumplimiento del objetivo de estabilidad, siendo necesario que este ajuste se realice en un horizonte temporal a medio plazo en el marco del PEF.

¹ Cada recomendación puede ir dirigida a más de una administración.

² <http://www.airef.es/es/contenidos/resoluciones/116-calendario-de-solicitud-y-recepcion-de-informacion-para-la-emision-de-informes-y-el-seguimiento-de-las-recomendaciones-para-2015>

Por otro lado, las CCAA que han remitido su PEF a la AIREF habrán cumplido en términos generales con esta recomendación aportando información plurianual. En este sentido, cabe destacar el esfuerzo de Extremadura por recoger en una senda plurianual los compromisos de corrección anuales con identificación de los supuestos económicos y de financiación en los que se basa la evolución prevista de sus ingresos y gastos. Asimismo, otras Comunidades con desviaciones recurrentes de sus objetivos, como Murcia o Comunitat Valenciana, han aportado información plurianual, pero habría sido necesario un mayor esfuerzo para aportar una senda más plausible. En cualquier caso, hay que destacar que el Consejo de Política Fiscal y Financiera sólo aprobó en julio el PEF de Cataluña, no habiéndose vuelto a reunir desde entonces.

Asimismo, Illes Balears no ha remitido ningún PEF a la AIREF, incumpliendo, por lo tanto, la obligación contenida en la LOEPSF y esta falta de remisión impide el cumplimiento de la recomendación. En cuanto a los PEF informados, la AIREF consideraba necesaria la inclusión de medidas adicionales en 2015 y 2016 para cumplir los objetivos por parte de la Región de Murcia y de Cataluña y en 2015 en el caso de Madrid. Aunque el PEF aprobado para Cataluña recoge cambios respecto al informado previamente, no se han incorporado medidas de cuantía significativa, por lo que la AIREF considera que no se ha cumplido la recomendación. Por otra parte, en la medida en que los PEF de la Región de Murcia y de Madrid no han sido aprobados, no es posible pronunciarse sobre el cumplimiento de estas recomendaciones.

En consecuencia, se ha cerrado el ejercicio 2015 sin que se hayan aprobado, con la excepción ya mencionada de Cataluña, los PEF correspondientes a los incumplimientos de las reglas fiscales en 2014. Esta circunstancia tiene un impacto negativo sobre la posibilidad de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria por parte del subsector de las CCAA. En cualquier caso, la AIREF continúa considerando, que sería deseable la extensión del horizonte temporal de los PEF y su adaptación a la realidad de cada Comunidad Autónoma, de manera que no fueran un mero requisito formal.

También en el ámbito de las CCAA, la AIREF recomendó el establecimiento de objetivos de déficit diferenciados en 2016 y 2017 de manera que fuera posible la senda de convergencia al equilibrio para 2018. Además, para próximos ejercicios la fijación de objetivos deberá basarse en un análisis previo de factibilidad, de manera que fueran realistas y alcanzables, y en la coherencia del objetivo de estabilidad presupuestaria con el cumplimiento de la regla de gasto. No obstante, el CPFF, tras el correspondiente debate y votación, decidió desviarse de la recomendación y aprobar objetivos idénticos para todas las CCAA, decisión que se plasmó en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de septiembre de 2015. Además, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas defiende que la propuesta aprobada fue informada favorablemente por el CPFF del que es miembro el Presidente de la AIREF con voz pero sin voto, por lo que la AIREF habría tenido la oportunidad de realizar una propuesta de fijación de objetivos en dicha reunión. Sin embargo, la AIREF considera que su competencia es la de informar con carácter previo a su presentación en el CPFF la propuesta de objetivos elaborada por el MINHAP, pero que no cuenta con competencias para realizar una propuesta concreta de fijación de los objetivos, salvo petición expresa por parte del CPFF.

Respecto a los objetivos de deuda, la AIREF reiteró su recomendación de establecer un sistema que permita su valoración ex ante por parte de la AIREF, así como la publicación de los acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) al respecto. En este sentido, el MINHAP considera que las CCAA cuentan con información suficiente, amparándose en la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos colegiados del Gobierno para justificar la no publicación de los acuerdos de la CDGAE. No obstante, la AIREF continuará reiterando esta

recomendación en la medida que la información para valorar el cumplimiento ex ante de los objetivos de deuda no es suficiente.

Sostenibilidad financiera de los subsectores

En el informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos, se reiteró la recomendación sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social, dirigida al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. La respuesta de ambos departamentos hacía referencia al desarrollo de la Disposición adicional octogésima quinta de los Presupuestos Generales del Estado para 2016 que establece que: “...el Gobierno avanzará en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las AAPP, para lo cual valorar las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración.” Posteriormente, en el informe sobre los PGE 2016, la AIREF recomendó el desarrollo de esta disposición, a lo que tanto el Ministerio de Hacienda como el de Empleo han respondido afirmativamente. Además, el Ministerio de Empleo ha señalado que su implementación será, en todo caso, acordada en el seno del Pacto de Toledo.

En la misma línea, el informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las AAPP reiteraba la recomendación sobre la necesidad de analizar la capacidad financiera de cada subsector atendiendo a los servicios prestados de acuerdo con el reparto competencial vigente. En relación a esta recomendación, el Ministerio de Hacienda ha insistido en que este análisis se está llevando a cabo y se ha concretado en la reforma local. En cualquier caso, considera que es competencia del Gobierno determinar el momento oportuno para plantear este análisis. Por su parte, la AIREF, aun reconociendo las circunstancias esgrimidas por el Ministerio, insiste en que resulta fundamental adecuar el nivel de gasto a los recursos derivados del sistema de financiación y al cumplimiento de la regla de gasto, por lo que continuó reiterando esta recomendación en los próximos informes.

Asimismo, la AIREF recomendó aportar información adicional en el Programa de Estabilidad por subsectores para que pudiera ser considerado como el PEF de la Administración Central y la Seguridad Social, a lo que el Ministerio de Hacienda contestó explicando que el nivel de detalle del Programa de Estabilidad es el mismo que de los PEF y destacó la inclusión de nueva información en la actualización de este ejercicio. No obstante, la AIREF mantiene que esta información no es suficiente.

Regla de gasto

La AIREF también ha reiterado nuevamente en los diferentes informes del tercer trimestre la importancia de contar con la información necesaria sobre la regla de gasto, así como de regular su metodología de cálculo a través de una orden ministerial. En este sentido, cabe destacar positivamente la publicación por la Intervención General de la Administración del Estado de la Guía para el cálculo de la regla de gasto de las CCAA, cumpliendo así la recomendación de la AIREF. Sin embargo, una vez publicadas las guías para CCAA y CCLL, el MINHAP considera que no es necesaria una orden ministerial regulando la metodología. A este respecto, la AIREF mantiene que determinados aspectos de la regulación actual contenida en el artículo 12 de la LOEPSF no están suficientemente desarrollados como tampoco lo está la metodología necesaria para su cálculo ni el procedimiento de remisión de la información necesaria para que cada administración pueda calcular a priori y hacer un seguimiento de la regla de gasto. Por este motivo, la AIREF considera necesario que todos estos elementos se desarrollen mediante una orden ministerial.

En cuanto a la inclusión de la información en los presupuestos, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas considera que no tiene obligación de incluir en el Informe Económico Financiero que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado el dato de empleos no financieros con el desglose necesario para el cálculo de la regla de gasto, así como información sobre la metodología utilizada, señalando que la información disponible es suficiente. En este sentido, la AIReF mantiene que esta información resulta necesaria para el correcto desarrollo de sus funciones. No obstante, el Ministerio ha comunicado su compromiso de incluir información sobre el grado de cumplimiento de la regla de gasto en sus informes mensuales de contabilidad nacional.

Por su parte, aunque la guía metodológica se publicó con carácter general de manera posterior a la elaboración de sus presupuestos, las CCAA de Galicia, Canarias, Castilla y León, La Rioja, Región de Murcia y Andalucía han cumplido su compromiso de incluir la información sobre la regla de gasto en sus respectivos proyectos de presupuestos.

Transparencia

Con el objetivo de subsanar las limitaciones al alcance encontradas en la elaboración de sus informes, la AIReF recomendó, tanto en el informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos como en el de los PGE 2016, la elaboración de los presupuestos iniciales y de las previsiones de liquidación en términos de contabilidad nacional, sin que se haya producido ningún avance en este sentido en la presentación de los presupuestos para 2016.

En materia de transparencia, la AIReF también recomendó la publicación en los PGE de la información sobre el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), aunque el Ministerio de Empleo y Seguridad Social entiende que la información ofrecida es suficiente para deducir la aplicación del máximo fijado por la normativa y que corresponderá ofrecer más información cuando el resultado esté por encima del máximo. Por el contrario, teniendo en cuenta la relevancia para el conjunto de la sociedad de este asunto, es conveniente obrar con la mayor transparencia, por lo que la AIReF insiste en que esta información debe hacerse pública independientemente del resultado de la fórmula.

En esta misma línea, se recomendó que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas publicara información sobre el impacto económico en el ejercicio de las competencias normativas tributarias de las CCAA y que incluyera en los PGE información sobre las entidades que sin tener naturaleza pública forman parte del subsector Administración Central según el SEC 2010.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha manifestado que una de las prioridades del Gobierno es impulsar la transparencia económico-financiera de las Administraciones Públicas. En consecuencia, este Ministerio, dentro de los medios disponibles y siempre que no suponga incremento alguno en los costes de funcionamiento, tiene intención de continuar impulsando medidas que puedan contribuir a mejorar la presentación de la información económico-financiera y presupuestaria de las administraciones públicas.