

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el segundo trimestre de 2018

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

En el segundo trimestre de 2018, la AIReF emitió los siguientes informes sobre:

- El proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018 y sobre sus previsiones macroeconómicas.
- Los presupuestos iniciales para 2018 tanto de las CCAA como de las CCLL.
- La Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2021.
- Los Planes Económicos Financieros (PEF) de Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Región de Murcia, La Rioja, País Vasco y Comunitat Valenciana.

Como resultado de su evaluación, la AIReF formuló 47 recomendaciones: 28 nuevas y 19 reiteradas que afectan a temas respecto de los que la AIReF considera necesario mantener abierto el diálogo.

En calidad de órganos competentes para desarrollarlas, se dirigieron 29 recomendaciones al Ministerio de Hacienda (MINHAC); 2 al Ministerio de Economía y Empresa; 2 al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social 2; 22 a CCAA en particular y 19 a CCLL¹.

La AIReF ha solicitado a las administraciones competentes para atender las recomendaciones que indiquen si tienen intención de cumplirlas y, en caso contrario, expliquen las causas por las que no lo van a hacer. Todas ellas han atendido esta solicitud, con la excepción de los ayuntamientos de La Alfranca de la Concepción, Totana, Navalcarnero, Ayamonte y Almonte.

De las recomendaciones formuladas, el 80% estaban encaminadas principalmente a la mejora del marco fiscal, mientras que el 20% restante fueron dirigidas a administraciones territoriales concretas con el fin de que adoptaran actuaciones que permitieran el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio.

Las respuestas favorables al cumplimiento o compromiso de cumplimiento de las recomendaciones recibidas por las administraciones territoriales se encuentran en torno al 80%, mientras que, en el caso del Gobierno central, el porcentaje de respuestas favorables se reduce al 30%.

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

Recomendaciones encaminadas a la mejora del marco fiscal:

Orientación a medio plazo

En el informe sobre la APE 2018-2021, con el fin de dotar la planificación presupuestaria de mayor realismo y credibilidad, la AIREF recomendó al MINHAC, además de una mayor concreción de las medidas, promover la implantación de un marco fiscal presupuestario a medio plazo que cuente con un mayor consenso y participación de todos los agentes implicados. Con esta misma perspectiva de medio plazo, la AIREF, al informar el PEF de la Región de Murcia, recomendó al MINHAC la fijación de una senda de objetivos realista para que el PEF fuese efectivo.

El MINHAC se ha comprometido a realizar ese esfuerzo de concreción de las medidas contenidas en la APE pero se aparta de la recomendación del plan fiscal a medio plazo por considerar que el proceso del marco presupuestario de la APE ya engloba a todos los agentes implicados. La AIREF continuará insistiendo en esta recomendación puesto que entiende que es fundamental contar con un marco presupuestario a medio plazo en el que se engargen los presupuestos anuales y se identifiquen las previsiones presupuestarias de las distintas administraciones públicas y su correspondencia con la contabilidad nacional. En este momento, el nivel de detalle contenido en la APE no permite asignar a este documento la consideración de marco presupuestario definido en los términos anteriores.

En el informe de presupuestos iniciales de CCLL 2018, se formularon recomendaciones a los ayuntamientos para los que se apreciaba riesgos de sostenibilidad a medio plazo de acuerdo con una graduación de: nivel crítico (Parla, Jaén y Jerez de la Frontera); riesgo alto (Algeciras, Gandía, La Línea de la Concepción, Aranjuez, Totana, Navalcarnero, Isla Cristina y Ayamonte) y riesgo moderado (Alcorcón, Valdemoro, Sanlúcar de Barrameda, San Andrés del Rabanedo y Almonte).

Para el primer grupo se recomendó al MINHAC convocar y liderar una comisión de expertos para analizar las causas y proponer soluciones, lo que el ministerio considera innecesario puesto que estas entidades ya tienen plan de ajuste; A pesar de ello, se compromete a reforzar la colaboración con estas entidades para dar solución a sus dificultades. Al segundo grupo se le solicitó la adopción de medidas de ingresos y gastos, habiendo especificado estas medidas Gandía, Aranjuez, e Isla Cristina y manifestado su compromiso de adoptarlas Algeciras. Por último, se instó al tercer grupo a que adoptaran las medidas necesarias para avanzar en la mejora de la sostenibilidad, a lo que todos los ayuntamientos, excepto Almonte, han contestado señalando medidas concretas.

Por otra parte, se reiteró la recomendación de ampliar el periodo transitorio de deuda para definir una senda de referencia que resulte creíble y exigente para la reducción sostenida de la ratio de deuda. El MINHAC contesta que analizará la posibilidad de cumplir con esta recomendación.

Aplicación de la LOEPSF

En el informe sobre el proyecto de PGE 2018, se recomendó la revisión del marco fiscal vigente para garantizar la coherencia de las reglas fiscales e incorporar aquellos aspectos que están siendo objeto de regulación transitoria en disposiciones legales distintas de la LOEPSF. El MINHAC comparte la necesidad de revisar determinados elementos de las reglas vigentes y de la LOEPSF pero reconoce las enormes dificultades en la situación actual de acometer una reforma que requiere un amplio consenso.

En el informe sobre presupuestos iniciales de las CCLL 2018, se solicitó a los ayuntamientos de Barcelona, Bilbao y Madrid la aplicación de la gradualidad de la LOEPSF por incumplimientos reiterados de los PEF, pero los tres se apartaron de la recomendación explicando que no habían incumplido las reglas. Al mismo tiempo se encomendó a los órganos de tutela, Comunidad Autónoma de Cataluña, Diputación Foral de Vizcaya y MINHAC respectivamente, la adopción de las medidas previstas en la ley para los supuestos de incumplimiento. Los dos primeros órganos de tutela han coincidido en que no procede su aplicación por no haberse incumplido las reglas, mientras que el MINHAC ha señalado que está realizando un seguimiento del Ayuntamiento de Madrid. La AIREF ha solicitado al MINHAC que aclare la vinculación de los límites que para cada regla fiscal establecen los PEF vigentes de las CCLL, dadas las discrepancias interpretativas que se ha puesto de manifiesto al hilo de estas recomendaciones.

En este mismo informe, la AIREF recomendó al MINHAC promover la modificación normativa para concretar el contenido y extensión de las competencias de tutela financiera de las CCLL, así como los mecanismos correctivos en los supuestos de que el ejercicio de sus competencias no se efectúe conforme a lo regulado. El MINHAC no lo considera necesario porque, si bien reconoce la dispersión de las normas de tutela financiera, señala que ya están definidas las medidas correctivas que despliega la LOEPSF, además del encuentro anual de órganos de tutela financiera para aclarar y uniformar criterios. La AIREF considera que esta dispersión normativa y jurisprudencial no contribuye a la aplicación adecuada y homogénea de estas competencias de tutela financiera y que existen lagunas que es preciso solventar. Precisamente, en aras de esta homogeneidad, la AIREF ha reiterado la recomendación de que el MINHAC establezca y supervise un marco común para el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos de tutela de las CCLL.

En el ámbito de las CCAA, la AIREF reiteró varias recomendaciones generales respecto a los Planes Económico-Financieros (PEF), dirigidas a reducir las incertidumbres existentes en la elaboración del escenario del segundo año cubierto por el plan.

Objetivos de estabilidad

En el informe sobre el proyecto de los PGE 2018, la AIREF destacó la debilidad del actual sistema de fijación de objetivos como consecuencia de la presentación por parte del Gobierno del Proyecto de PGE 2018 sin referencia a los objetivos de estabilidad aprobados. Además, se apuntó la falta de realismo en la fijación de los objetivos por subsectores derivada, principalmente, del no reconocimiento del superávit recurrente de las CCLL, lo que dificulta enormemente el seguimiento de la ejecución y compromisos presupuestarios, y reduce la exigibilidad del marco fiscal. Por estos motivos, se recomendó que la fijación de los objetivos para los distintos subsectores tenga en cuenta la situación fiscal de cada uno de ellos, lo que facilitaría su seguimiento y exigibilidad, dotando con ello de mayor credibilidad al marco fiscal vigente.

En la misma línea, en los informes de presupuestos iniciales de las CCAA 2018 y de CCLL 2018, se reiteró esta misma recomendación exigiendo que en la fijación individual de los objetivos se tuviera en cuenta la regla de gasto.

En su respuesta, el MINHAC reconoce que la fijación de los objetivos de los distintos subsectores se ha venido realizando con la pretensión de garantizar el cumplimiento global del Reino de España, al tiempo que admite la necesidad de mejorar la asignación de objetivos para que sean más coherentes con la situación fiscal y las competencias atribuidas a cada subsector. Sin embargo, en el caso particular de las CCAA, considera que los objetivos deben ser simétricos y no tienen que tener en cuenta la regla de gasto porque legalmente esto solo se exige en el subsector (artículo 15 LOEPSF) y

no en los objetivos individuales (artículo 16 LOEPSF). La AIREF insistir  en esta recomendación puesto que la coherencia de las reglas fiscales y su exigibilidad, así como las medidas de corrección previstas en la LOEPSF, solo se entienden en relación a nivel individual de cada administración pública.

Regla de gasto

En el informe de presupuestos iniciales de las CCAA 2018, se puso de relieve que la DA 106  de la Ley de PGE 2018 permite destinar en 2018 parte del superávit de 2017, en vez de a la amortización de la deuda, a inversiones financieramente sostenibles que se excluyen del cómputo de la regla de gasto. Sin embargo, dado el elevado nivel de deuda existente y siendo la regla de gasto un elemento principal para su reducción, la AIREF recomendó incorporar a la regulación de la regla de gasto de las CCAA consideraciones respecto a su posición financiera, de forma análoga a la existente en el ámbito local, con el fin de que se garantice la efectividad de la regla como instrumento de estabilización y consolidación fiscal. El MINHAC, a pesar de haber incluido esta excepción en una ley ordinaria, responde que cualquier modificación de la normativa vigente que regula la regla de gasto exige la adopción de una Ley Orgánica, lo cual puede resultar complicado dada la situación actual.

Por otra parte, si bien se ha avanzado en la información proporcionada sobre la regla de gasto, siguen existiendo bastante incertidumbre en la valoración de determinados elementos esenciales por falta de información y por los frecuentes cambios de criterio en el cálculo de la regla. Esto ha llevado a la AIREF a recomendar que: (i) se actualice la gu  de cálculo de la regla de gasto de CCAA; (ii) se complete la información de los informes mensuales y anuales de cumplimiento de la regla; (iii) se transparente anticipadamente la metodología que se va a seguir en la medición de la regla de gasto y (iv) se publique la serie homogénea mensual o, al menos, anual, del gasto computable adaptada a los criterios actuales de cálculo. El MINHAC analizar  la posibilidad de cumplir estas recomendaciones, salvo en lo que se refiere a publicar una serie homogénea del gasto computable por considerar que la normativa no lo exige y que esto supondría una carga de trabajo adicional, así como en cuanto a detallar más información en los informes de ejecución mensual, lo que desaconseja porque las diferencias que existen cada año en las tasas de ejecución mensual le restan representatividad.

Respecto a las recomendaciones reiteradas, por un lado, la AIREF insiste en que se reía el grupo de trabajo sobre regla de gasto del Consejo de Política Fiscal y Financiera donde se discutan y aborden las cuestiones relevantes relativas a la regla. Dado que el MINHAC afirma que este grupo ya se está reuniendo, la AIREF procederá a solicitar el estado de estos trabajos así como el calendario de reuniones previsto. Por otro lado, se reitera al MINHAC que incorpore el cálculo de la regla de gasto a la información que las CCLL comunican sobre las líneas fundamentales, presupuestos aprobados y ejecución, a lo que este se compromete a cumplir.

Transparencia

En el informe de presupuestos iniciales de CCLL 2018, se insta al MINHAC para que modifique la Orden de suministro de información, de modo que los datos publicados por el MINHAC reflejen la  tima situación existente en la información económico-financiera de las CCLL. Se trataba de evitar que las publicaciones no recojan los datos, en caso de grabación de los mismos más allá del cierre del ejercicio en cuestión y, por tanto, no reflejen la verdadera situación económico-financiera de la entidad local. El MINHAC se aparta de su cumplimiento por considerar que las obligaciones de suministro de información resultan suficientes.

Por  timo, se han reiterado diversas recomendaciones relacionadas con la transparencia:

En el informe de la APE 2018-2021, incluir en la APE (i) proyecciones presupuestarias para el conjunto de AAPP; (ii) objetivos de deuda pública e información de regla de gasto por subsectores y (iii) mayor información sobre riesgos contingentes. El MINHAC solo se compromete a analizar la posibilidad de incluir información sobre los objetivos de deuda.

En relación a la AC y FSS, la falta de un Proyecto de PGE en términos de contabilidad nacional dificulta la valoración del cumplimiento y el seguimiento de las reglas fiscales. En este sentido se considera esencial que los PGE incluyan información: (i) sobre aquellas entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen en el subsector AC en términos SEC 2010; (ii) que permita evaluar de forma específica el cumplimiento del objetivo de deuda y la regla de gasto para la AC; y (iii) la necesaria para realizar el cálculo del IRP. En relación a todas estas peticiones, el MINHAC explica que es suficiente la información que ya existe, salvo la información para valorar los objetivos de deuda a la que se compromete a estudiar su cumplimiento y, la relativa al cálculo del IRP, que se opone a incluirla en el PGE por considerar que se trata de una información sensible.

En el informe de previsiones macroeconómicas del proyecto de PGE, se reiteró al MINEICO que adopte y haga públicas las medidas necesarias para corregir los importantes sesgos observados en las previsiones de otorgo del consumo público, a lo que este responde que se está trabajando en la revisión de los modelos utilizados. Así mismo, se instó de nuevo a acompañar el cuadro macroeconómico de un escenario inercial o “a políticas constantes” y de una cuantificación separada del impacto económico de las medidas adoptadas o previstas, lo que ya ha sido cumplido en la APE 2018-2021.

En el ámbito autonómico, se recomendó que los proyectos y presupuestos de las CCAA de Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y País Vasco incorporaran en años sucesivos, información sobre la regla de gasto, a lo que todas ellas se han comprometido a cumplir para el presupuesto de 2019. Por otro lado, se reiteró la publicación de las evaluaciones de la CDGAE sobre el cumplimiento de la regla de gasto sanitaria y porcentaje de exceso de déficit respecto del objetivo de cada año que decida la CDGAE que debe compensarse en presupuestos de ejercicios posteriores.

Recomendaciones para el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio:

En el ámbito de las CCAA, se realizaron recomendaciones para el cumplimiento de la regla de gasto, instando a que Andalucía, Illes Balears y Comunidad de Madrid diseñaran mecanismos de corrección inmediata ante desviaciones del gasto. Todas ellas explicaron los mecanismos de control y seguimiento de los que disponían, dando cumplimiento a la recomendación. Así mismo, se formularon recomendaciones relativas al control del déficit a tres CCAA (Extremadura, Comunitat Valenciana y Región de Murcia), para que utilizaran las palancas fiscales disponibles para seguir avanzando en el proceso de consolidación, que todas ellas se comprometieron a cumplir. Por último, se realizaron peticiones concretas sobre los PEF de 4 CCAA de cara a que Comunitat Valenciana y Extremadura incorporaran información de detalle que avalara los escenarios del PEF; Comunitat Valenciana y Madrid revisaran y controlaran su senda de gasto y Región de Murcia realizara actuaciones que favorecieran el cumplimiento del objetivo o al menos, evitar las que no lo favorecieran. Todas ellas cumplieron las recomendaciones en los PEF 2018-2019 aprobados en el CPFF del pasado 31 de julio de 2018.

En cuanto a las CCLL, se recomendó al Ayuntamiento de Palma de Mallorca la adopción de medidas preventivas por alto riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2018 y al de Valencia la inclusión en su PEF de compromisos para el año 2018 coherentes con su plan de ajuste para el que se apreció riesgo moderado de incumplimiento. Ambos ayuntamientos han respondido que no aprecian riesgos y que prevén cumplir.