

NOTA DE PRENSA
23/12/2016

Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas

LA AIReF RECOMIENDA OBJETIVOS DIFERENCIADOS DE DÉFICIT PARA LAS CCAA Y QUE ÉSTAS SE IMPLIQUEN EN LA DISTRIBUCIÓN DE DICHS OBJETIVOS

- La AIReF considera que la distribución horizontal de objetivos debe sustentarse en indicadores que permitan la diferenciación por CCAA atendiendo a su situación relativa en términos de factibilidad, equidad y regla de gasto
- Desde la perspectiva de factibilidad, el establecimiento de objetivos homogéneos en este momento para todas las CCAA supone un riesgo de desviación para las más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector, lo que tiene un coste en términos de credibilidad
- Aragón, Cataluña, Valencia y, especialmente, Extremadura y Murcia tendrían que realizar un esfuerzo de consolidación fiscal en el periodo 2016-2017 claramente superior a la media de CCAA.
- Cualquier evaluación de un reparto de objetivos de déficit hacia adelante debe incorporar aspectos de equidad, por lo que la AIReF ha hecho un ejercicio de análisis conjunto de factibilidad y equidad mediante una relación de sustitución intertemporal de esfuerzo pasado y futuro
- El binomio equidad-factibilidad y el peso que se dé a cada uno de sus términos es una decisión que requiere de un debate previo que no es posible dado el plazo existente entre la celebración de la sesión preparatoria y el pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el que se vota la propuesta del MINHAFP
- La propuesta recibida no toma en consideración la regla de gasto que, de tenerse en cuenta, podría suponer un objetivo más exigente para siete CCAA. En Andalucía, Baleares, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja, la aplicación de la regla de gasto podría llevar a un déficit inferior al fijado como objetivo de estabilidad



La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) acaba de publicar en su página web el Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas (CCAA) en el que recomienda objetivos diferenciados de déficit público para las CCAA. El establecimiento de déficits homogéneos supone un riesgo de desviación para las CCAA más alejadas del objetivo y para el conjunto del subsector, lo que tiene un coste de credibilidad, afirma la AIReF. Además, remarca: “la aplicación de la Regla de gasto podría suponer un déficit inferior al objetivo de estabilidad fijado en el -0,6% en siete CCAA: Andalucía, Baleares, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja”.

La AIReF emite este informe con una doble perspectiva: de un lado, la evaluación de las propuestas de objetivos individuales de déficit y deuda públicos para las Comunidades Autónomas (CCAA) en 2016 y en el periodo 2017-2019 remitidas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) y de otro, el seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales.

De acuerdo con la normativa vigente, la AIReF tiene que informar las propuestas de distribución horizontal de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas (CCAA) para el ejercicio 2016 y para el periodo 2017-2019 presentadas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP).

Las recomendaciones que deriven de esta evaluación podrán plasmarse o no en una nueva propuesta del Ministerio de acuerdo con el “principio de cumplir o explicar”. En ningún caso la Ley orgánica de creación de la AIReF, ni la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) contemplan la presentación de una propuesta alternativa por parte de esta institución. Este informe se realiza en el ejercicio de las funciones de supervisión de este organismo que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF, nacen de la necesidad de que una institución fiscal independiente realice un seguimiento efectivo del cumplimiento de las reglas fiscales.

A la AIReF no le corresponde la presentación de una propuesta de distribución individual de objetivos alternativa, sino la evaluación de la propuesta realizada por el MINHAFP. En el informe sobre distribución horizontal de objetivos de déficit y deuda de las CCAA en 2015, la AIReF planteó una serie de indicadores, que a su juicio debería contener la propuesta del MINHAFP, y cuya aplicación apuntaba a la conveniencia de unos déficit asimétricos en función de la posición relativa de cada comunidad. Esta consideración dio lugar a una recomendación a la que el MINHAFP contestó que la AIReF “tuvo la oportunidad de incluir en dicho informe una propuesta de fijación de ambos objetivos basada en los supuestos que consideró oportunos”. A este respecto, la AIReF entiende que no está entre sus competencias realizar actuaciones alternativas a las que corresponden el MINHAFP sino evaluar estas actuaciones, formulando las recomendaciones oportunas, en el ámbito y con el alcance que la Ley orgánica de la AIReF y la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera le atribuye.

La AIReF debe alertar de la existencia de riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales a lo largo del ciclo presupuestario, cuyo primer hito es la fijación de los objetivos de déficit y deuda. El seguimiento de las reglas fiscales arranca con el establecimiento de los objetivos de estabilidad y deuda para los distintos subsectores de las AAPP y para cada una de las comunidades autónomas.



Desde esta perspectiva, la evaluación del riesgo de incumplimiento se inicia ya con la fijación de estos objetivos y, por ello, la AIReF analiza en este informe, la factibilidad de que se cumplan en el ámbito autonómico, alertando, en su caso, de la existencia de riesgos de incumplimiento.

La evaluación de la AIReF sobre la propuesta recibida se centra en el año 2017. La documentación recibida no incorpora una previsión de cierre de déficit público en 2016 que permita valorar la situación de partida para la fijación de los objetivos del período 2017-2019, ni tampoco una estimación de la evolución esperada de los ingresos en los próximos años. Dada la falta de información relevante y la incertidumbre asociada a las revisiones del sistema de financiación y regla de gasto que, previsiblemente, tendrán lugar en el periodo contemplado en la propuesta, la AIReF sólo se pronuncia sobre los objetivos propuestos para 2017 tomando como punto de partida el 2015, último año cerrado.

La AIReF formula recomendaciones dirigidas a la fijación de objetivos diferenciados y a la implicación de las CCAA en el proceso de distribución de los objetivos del subsector. La AIReF recomienda que la distribución horizontal de objetivos se sustente en indicadores que permitan la diferenciación por CCAA atendiendo a su situación relativa en términos de factibilidad, equidad y regla de gasto. Así mismo recomienda la implicación de las CCAA en el proceso de elaboración de la propuesta de objetivos de estabilidad y la mejora del sistema de fijación de los objetivos de deuda.

Objetivo de estabilidad presupuestaria

El MINHAFFP ha presentado objetivos homogéneos para las CCAA, sobre la base de su factibilidad para todas ellas. Las propuestas remitidas por el MINHAFFP se basan en el supuesto de que el déficit de 2016 y la senda de ajuste 2017-2019 establecida para el conjunto del subsector (-0,7%; -0,6%; -0,3% y 0% en términos de PIB en cada uno de estos años, respectivamente), es factible para todas las CCAA y, por ello, presenta unos objetivos homogéneos.

Esta consideración de factibilidad no está respaldada metodológicamente por ninguna métrica y descansa en una simple comparación de las posiciones relativas respecto al año 2013. El establecimiento de objetivos homogéneos se justifica sobre la base de que la diferencia en la necesidad de financiación que se ha registrado en los últimos ejercicios entre las CCAA de mayor y menor déficit no es elevada y que, por tanto, resulta factible la consecución de un mismo objetivo en la medida en que implica un esfuerzo mayor para las CCAA más alejadas del objetivo del año anterior, pero, en cualquier caso, inferior al exigido en 2013, año en el que se fijaron objetivos diferenciados. Sin embargo, la propuesta del MINHAFFP no contiene ninguna métrica que sustente la valoración de la factibilidad y, por lo tanto, ésta no puede ser evaluada por la AIReF.

Siguen existiendo diferencias significativas en la posición de partida de las CCAA, por lo que desde la perspectiva de factibilidad, la AIReF considera que, en este momento, el establecimiento de objetivos homogéneos para todas las CCAA supone un riesgo de desviación para las CCAA más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector, lo que tiene un coste en términos de credibilidad. El esfuerzo a realizar en 2016 y 2017 para alcanzar en este último año el objetivo del -0,6%, medido en términos estructurales primarios, presenta un diferencial de entorno a un punto entre la comunidad mejor y peor posicionadas, lo que supone, para algunas CCAA, la realización de un ajuste muy grande en dos años. En este sentido, la AIReF alertó en el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) del riesgo que la fijación de una misma senda



para todas las CCAA suponía de cara al cumplimiento del objetivo global de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto del subsector en 2016 y recomendó la fijación de una senda diferenciada por CCAA. El MINHAFP contestó que en ese momento no era oportuna la recomendación ya que es en el momento de informar la propuesta de reparto horizontal de objetivos cuando la AIReF tiene que pronunciarse al respecto. Sin embargo, dada la fecha en la que se plantea la propuesta, no cabe más que constatar que la ejecución de las CCAA se ha ido ajustando a la propuesta homogénea realizada por el MINHAFP tras la presentación de la APE, de manera que las CCAA que, a priori, podían alcanzar un déficit inferior al 0,7% fijado para el subsector, parecen estar agotando el margen que la evolución de los recursos del sistema de financiación y la aplicación estricta de la regla de gasto les ofrecía.

Existen indicadores que permiten medir la factibilidad y que deben ser incorporados a las propuestas de distribución de objetivos con antelación suficiente para su debate en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. La AIReF considera que la factibilidad de cumplir con el objetivo de estabilidad puede medirse con indicadores que, con alguna variante, son comúnmente reconocidos a nivel nacional e internacional como instrumentos de evaluación de las reglas fiscales. La AIReF propone dos indicadores de factibilidad en línea con las conclusiones del ECOFIN de 6 de diciembre. El primero de ellos, mide, siguiendo la metodología de la Comisión Europea, el esfuerzo estructural primario que tendrían que realizar las CCAA en el periodo 2016-2017 para alcanzar, en este último año, el objetivo del -0,6% propuesto. El segundo, la evolución de los empleos no financieros (con alguna corrección y para estos mismos años) que permitiría cumplir con el objetivo en el supuesto de ejercicio de competencias homogéneas por parte de las CCAA.

La combinación de indicadores de esfuerzo estructural y de evolución del gasto, realizada mediante un procedimiento de factores comunes, permite identificar a cinco CCAA con problemas claros de factibilidad en la consecución del objetivo de déficit del 0,6% PIB propuesto para 2017. Las CCAA de Aragón, Cataluña, Valencia y especialmente, Extremadura y Murcia, tendrían que realizar un esfuerzo de consolidación fiscal en el periodo 2016-2017 claramente superior a la media de CCAA.

No obstante, cualquier evaluación de un reparto de objetivos de déficit hacia adelante debe incorporar aspectos de equidad, por lo que la AIReF ha hecho un ejercicio de análisis conjunto de factibilidad y equidad mediante una relación de sustitución intertemporal de esfuerzo pasado y futuro. El informe de evaluación incluye un análisis de los indicadores de ajuste estructural y evolución del gasto en el periodo 2007-2015 lo que incorpora consideraciones de equidad al análisis. Así, de las 5 CCAA identificadas, solo Valencia ha realizado, en este periodo, un esfuerzo igual al promedio del subsector. No obstante ha de tenerse en cuenta otros factores de equidad como la posición relativa de la comunidad en términos de recursos del sistema de financiación o el ejercicio de competencias normativas en materia tributaria.

El binomio equidad-factibilidad y el peso que se dé a cada uno de sus términos es una decisión que requiere de un debate previo que no es posible dado el plazo existente entre la celebración de la sesión preparatoria y el pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el que se vota la propuesta del MINHAFP. El compromiso con la estabilidad presupuestaria requiere hacer partícipe de los distintos hitos del ciclo presupuestario a todas las Administraciones Públicas. Desde esa perspectiva la AIReF recomienda que la propuesta de objetivos, junto con su informe, puedan ser analizados y debatidos con suficiente antelación por los grupos de trabajo del CPFF, de manera que



el Ministerio pueda modificar, en su caso, la propuesta con las aportaciones de las CCAA y de la propia AIReF, antes de su presentación en el pleno del Consejo.

La propuesta recibida no toma en consideración la regla de gasto, que de tenerse en cuenta podría suponer un objetivo más exigente para siete CCAA. Adicionalmente al argumento de factibilidad, el documento hace referencia a la coherencia de los objetivos de estabilidad propuestos con la regla de gasto a nivel del conjunto de las CCAA, pero no tiene en cuenta la diferente situación de cada una de ellas, ni la aplica como factor diferenciador, a pesar de que la regla de gasto resulta limitativa en las CCAA que están más cercanas al cumplimiento de los objetivos. Así, para las comunidades de Andalucía, Baleares, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja, la aplicación de la regla de gasto podría llevar a un déficit inferior al fijado como objetivo de estabilidad.

No incorporar la regla de gasto en el momento de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria, como exige la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), resta efectividad a la regla. La propuesta de objetivos de estabilidad no tiene en cuenta la posición relativa de cada comunidad respecto a la aplicación de la regla de gasto de manera que se deja a la posterior ejecución del presupuesto la adecuación del gasto a la tasa de referencia fijada. La AIReF entiende que esta demora en el momento en que la regla de gasto se incorpora al proceso presupuestario, contribuye a su consideración como una regla fiscal de segundo orden, y ello a pesar de que la LOEPSF sitúa a las tres reglas fiscales al mismo nivel de exigencia de cumplimiento. A esta consideración se añaden los problemas metodológicos y prácticos, y probablemente de definición, que sin duda tienen que analizarse en el grupo de trabajo que el MINHAFP ha anunciado que va a crear con esta finalidad.

Objetivo de deuda

La AIReF considera ineficaz el actual sistema de fijación de objetivos anuales de deuda y, en tanto éste no se rediseñe, el análisis se centra en determinados aspectos que podrían ser mejorados. La AIReF considera que el objetivo de deuda es un objetivo de sostenibilidad, que por lo tanto tiene que verse en un horizonte de largo plazo. Además, tal y como se ha señalado en informes anteriores, el diseño actual de los objetivos de deuda no garantiza la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo, dado que el cumplimiento del objetivo de deuda no guarda relación ni con el incremento anual de deuda ni con la distancia que falta para alcanzar el valor de referencia del 13% del PIB. En consecuencia, en tanto no se rediseñe el actual sistema, el análisis se centra en valorar determinados aspectos formales de los objetivos de deuda que pueden ser mejorados, tales como la transparencia, la definición de la deuda limitada por el objetivo o la coherencia con los objetivos de estabilidad.

No se puede considerar que existe coherencia entre los objetivos de deuda y los objetivos de estabilidad, cuando los objetivos de deuda se amplían para dar cobertura a los incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores. Las propuestas de objetivos de deuda para 2016 y para 2017-2019 dicen ser coherentes con los objetivos de estabilidad para los respectivos ejercicios. Sin embargo, no se puede considerar que se esté guardando esa coherencia cuando los objetivos de deuda se pueden ampliar para financiar los excesos de déficit respecto del objetivo de estabilidad procede.