

29 de septiembre de 2017

## Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el segundo trimestre de 2017

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 bien explicar los motivos por los que se desvían de las mismas. 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 segundo trimestre de 2017, la AIReF informó el proyecto de PGE y los presupuestos de las Comunidades Autónomas (a excepción de Castilla-La Mancha) y de las Corporaciones Locales. Así mismo, informó sobre la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2017-2020 (APE) y el Plan Económico Financiero (PEF) de Extremadura.

Como resultado de su evaluación, la AIReF formuló 38 recomendaciones dirigidas (en calidad de órganos competentes para desarrollarlas), al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHFP) (29), al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (2), al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (1), a CC.AA. en particular (48) y a CC.LL. (17)<sup>1</sup>.

La mayor parte de estas recomendaciones fueron dirigidas a garantizar la utilización de la gradualidad prevista en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) respecto a las medidas de prevención y corrección de desviaciones, y a mejorar la coherencia de las reglas fiscales, situando a las tres en el mismo nivel en cuanto a información, difusión metodológica y aplicación de mecanismos en caso de incumplimiento. Con esta filosofía, también se hizo hincapié en la necesidad de que los presupuestos tengan información suficiente para evaluar el objetivo de deuda y regla de gasto, y que la Actualización del Programa de Estabilidad (APE), en cuanto plan presupuestario a medio plazo, contenga todos los elementos exigidos a este tipo de documentos.

De acuerdo con la Resolución del Presidente de AIReF sobre el Calendario de solicitud y recepción de información para la emisión de informes y el seguimiento de las recomendaciones, se remitió una carta a las entidades competentes, solicitando información sobre su intención de cumplir o desviarse de las recomendaciones. A través de estas cartas se ha establecido un intercambio con las Administraciones que la AIReF valora positivamente, puesto que todas las Administraciones han respondido, salvo los ayuntamientos de Gijón, Palma de Mallorca y Valladolid y el Consell Insular de Mallorca.

### **Aplicación de la LOEPSF**

Respecto a la aplicación de la LOEPSF, la AIReF recomendó a la Administración Central instrumentar, en el marco de las medidas automáticas de prevención del artículo 18 de la LOEPSF, un seguimiento mensual de las medidas tributarias para alertar del riesgo de desviaciones en el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

---

<sup>1</sup> Cada recomendación puede ir dirigida a más de una administración.

Como respuesta a esta recomendación, el MINHAFP ha manifestado que considera suficiente la información que ya se ofrece. A este respecto, la AIREF, reconociendo la existencia de información mensual del impacto real de las medidas, insiste en la necesidad de que ésta se acompañe de una evaluación del MINHAFP respecto a su efecto a final de año, dado que se trata de medidas sustantivas y existe un riesgo significativo de desviación en el impacto estimado.

En el ámbito de los Fondos de la Seguridad Social, la AIREF reiteró su recomendación de continuar las actuaciones iniciadas y adoptar las decisiones necesarias para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo. Tanto el MINHAFP como el Ministerio de Empleo y Seguridad Social han contestado que esta comisión está realizando un intenso trabajo para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social.

Respecto a las CCAA y CCLL, la AIREF formuló varias recomendaciones respecto a los Planes Económico-Financieros (PEF), pieza central dentro de las medidas correctivas de la LOEPSF.

En el ámbito autonómico, la AIREF recomendó al MINHAFP la revisión del calendario y plazos de elaboración de los PEF, señalando tres líneas de actuación necesarias: agilizar la publicación del informe sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda y regla de gasto, comunicar la previsión de los recursos del sistema para los ejercicios del ámbito del PEF en el momento de su elaboración, y adelantar la aprobación de los objetivos de estabilidad y deuda del segundo año de vigencia del PEF. A estas cuestiones el MINHAFP ha respondido que, aunque la publicación del informe sobre el cumplimiento de los objetivos se hace inmediatamente después de su elaboración, intentará agilizarlo todo lo posible. Respecto a la comunicación de la previsión de los recursos del sistema, el MINHAFP ha indicado que facilita a las CCAA las únicas previsiones posibles con la información disponible en ese momento. Por último, el Ministerio considera que adelantar la aprobación de los objetivos, no está justificada, ya que supondría tener una previsión económica y de ingresos con menos información y podría romper la necesaria coordinación de los plazos previstos en la normativa interna y en el semestre europeo. La AIREF entiende las dificultades que existen, pero insiste en que sin esta revisión de calendarios y plazo, los PEF dejan de ser un elemento fundamental de presupuestación realista a medio plazo y se convierten en una mera formalidad.

Además de estas recomendaciones de carácter general, la AIREF formuló recomendaciones particulares a la C.F. Navarra, Comunitat Valenciana, Cantabria, Extremadura y Región de Murcia. A las dos primeras, la AIREF recomendó, en el informe de presupuestos iniciales, que ajustasen sus escenarios presupuestarios y su ejecución para compensar los riesgos detectados. La C.F. Navarra argumentó que su escenario era adecuado y que, en cualquier caso, hace un seguimiento presupuestario continuo que permite corregir las desviaciones. Por su parte, la Comunitat Valenciana, en la que se observaban unos ingresos procedentes del Estado superiores a los recursos comunicados, indicó que había presentado un plan de ajuste que había sido considerado idóneo por MINHAFP. A este respecto, la AIREF reitera la importancia de corregir de manera temprana las posibles desviaciones, ajustando la ejecución presupuestaria en caso necesario, tal y como señala el artículo 18 de la LOEPSF.

A las Comunidades de Cantabria, Extremadura y Región de Murcia, con un riesgo de desviación acusado, la AIREF recomendó que realizaran una planificación a medio plazo, acordada con el MINHAFP, que se plasmase en los PEF que tenían que presentar por el incumplimiento de los objetivos de 2016. En el segundo trimestre de 2017, AIREF solo informó el PEF de Extremadura, recomendando que se incorporase al plan información adicional que avalase las previsiones de certificación de gastos cofinanciados con fondos de la Unión Europea incluidas en el borrador recibido. Por otra parte, y ya de cara a la ejecución del plan y el cumplimiento de los objetivos, AIREF recomendó que la comunidad

realizara un revisión integral del gasto. La comunidad incorporó al PEF información y medidas tendentes al cumplimiento de estas recomendaciones.

En cuanto a las Corporaciones Locales, la AIREF formuló dos recomendaciones al MINHAFP relacionadas con los PEF. Por un lado, la AIREF recomendó la instrumentación de mecanismos para desbloquear situaciones de dificultad para la aprobación de un PEF, y por otro, que se garantice la coherencia de los PEF con los planes de ajuste. Respecto a la primera cuestión, el MINHAFP ha informado a AIREF de las actuaciones que está realizando, indicando, respecto a la segunda que, si bien es necesaria la coherencia, hay que tener en cuenta que los PEF y los planes de ajuste tienen horizontes temporales diferentes. La AIREF seguirá insistiendo en ambas recomendaciones, ya que la LOEPSF otorga a los PEF un papel de primer orden en la planificación presupuestaria; en él se recogen las previsiones y compromisos de las AAPP para el año en que se aprueban y el siguiente, no pudiendo ser estos compromisos ajenos a los contenidos en un plan de ajuste, en caso de que exista.

Así mismo, la AIREF recomendó mayor coordinación de los órganos de tutela ya que se aprecia la existencia de diferentes interpretaciones en la aplicación de la normativa de estabilidad. El MINHAFP ha contestado que los mecanismos informales existentes son suficientes y que invitará a la AIREF a participar en la próxima reunión de órganos de tutela financiera<sup>2</sup>. En esta misma línea, también ha formulado recomendaciones específicas, en cuanto órganos de tutela, a la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Diputación Foral de Vizcaya.

Por último, se realizaron recomendaciones particulares respecto a la aplicación de las medidas de la LOEPSF, a los ayuntamientos de Madrid, Sevilla, Barcelona, Palma de Mallorca, Córdoba, Valladolid, Gijón, L'Hospitalet de Llobregat, Málaga, Vigo Zaragoza y Bilbao, así como a las diputaciones provinciales de Sevilla y Valencia, al Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca.

### ***Objetivos de estabilidad presupuestaria***

Tanto en el Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad como en el de Presupuestos, la AIREF puso de manifiesto que la falta de consideración de la posición relativa de cada subsector en materia de ingresos y gastos, unida al no reconocimiento del superávit local en el proceso de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria de los distintos niveles de gobierno, origina importantes disfunciones en la aplicación de la LOEPSF. En lo que se refiere a la fijación del objetivo del Estado, el MINHAFP ha indicado que la formulación del límite de gasto no financiero debe ser consecuente con el objetivo de estabilidad, y en este sentido, la AIREF aclara que la recomendación no se refiere a la aprobación del límite de gasto no financiero del Estado que, efectivamente, debe de ser coherente con el objetivo de estabilidad, sino a la distribución del objetivo total entre los distintos subsectores. Por ello, la AIREF seguirá insistiendo en la necesidad de dotar de coherencia al sistema de reglas fiscales y de adoptar una visión integral a la hora de analizar el marco de disciplina fiscal.

### ***Objetivos de deuda***

Respecto al objetivo de deuda, la AIREF formuló al MINHAFP dos recomendaciones dirigidas a la revisión de la senda de reducción de deuda de la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF y a la definición de un objetivo de deuda para las CCLL. A la primera cuestión el ministerio ha contestado que procederá al análisis y estudio de la recomendación y que la Actualización del Programa de Estabilidad recoge una senda realista y creíble hasta 2020, aunque muy alejada de los objetivos fijadas en la Ley. En cuanto a la segunda ha argumentado las dificultades de calcular un PIB local, que la AIREF comparte pero entiende que deben superarse valorando posibles alternativas que permitan aproximaciones a ese concepto.

---

<sup>2</sup> AIREF ha sido invitada a la reunión de coordinación de los órganos de tutela financiera de las CCLL celebrada el 4 de octubre

### ***Regla de gasto***

En relación a la regla de gasto, la AIREF insistió en la creación de grupos de trabajo para su revisión y en la necesidad de que se clarifiquen aspectos metodológicos de su cálculo. Además, en el ámbito de las CCLL, recomendó que se incorpore el cálculo de la regla de gasto a la información sobre presupuestos iniciales que las entidades locales tienen que remitir al MINHAFP, y se promuevan las modificaciones normativas necesarias para equiparar el tratamiento, en materia de medidas preventivas y correctivas, al previsto para las otras dos reglas fiscales. El MINHAFP ha mostrado su acuerdo con la creación de estos grupos de trabajo, no así con las recomendaciones de ámbito local que entienden que presentan problemas de implementación y de fundamento jurídico. La AIREF insistirá en esta recomendación en la medida en que los presupuestos deben contener información suficiente para verificar el posible cumplimiento o incumplimiento de las reglas fiscales.

### ***Transparencia***

La AIREF realizó varias recomendaciones sobre la información que deben incluir los PGE, destacando la elaboración un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y de los Fondos de la Seguridad Social o, en su defecto, como se hacía en ejercicios previos, incluir los ajustes en contabilidad nacional previstos. En este mismo sentido, también recomendó incluir información sobre las entidades de naturaleza no pública que afectan al cálculo del déficit e información para evaluar la regla de gasto. En la respuesta del MINHAFP, cabe destacar el compromiso de trabajar para alcanzar en el futuro la formulación de un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional, si bien por el momento consideran que es suficiente con incluir información sobre los ajustes de contabilidad nacional en las notificaciones realizadas en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo(PDE). La AIREF recuerda que los presupuesto tienen que incluir esta información con carácter obligatorio de acuerdo con la normativa comunitaria y la LOEPSF.

Siguiendo esta misma línea, la AIREF emitió una recomendación al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO) y al MINHAFP sobre la información adicional que debería incluir la actualización del Programa de Estabilidad. Ambos ministerios defendieron que el contenido se ajusta a lo exigido por la normativa europea. En el caso del cuadro macroeconómico inercial, el MINECO considera que sería complejo tenerlo por lo que se propone incluir estimaciones de crecimiento del PIB real y nominal en un escenario sin medidas. Por su parte, el MINHAFP destaca la información que ya se incluye en el Programa de Estabilidad e indica que estudiará la posibilidad de incluir mayor información en línea con lo recomendado. En este sentido, la AIREF valora positivamente los avances introducidos, si bien destaca que es una recomendación que viene siendo recurrente e insiste en la conveniencia de incluir la información adicional recomendada, máxime considerando que en el caso de España, la APE también cumple con el papel de plan presupuestario a medio plazo.