

30 de junio de 2017

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el primer 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 primer trimestre de 2017, la AIReF emitió 10 recomendaciones a las Administraciones Públicas (AAPP) incluidas en su Informe sobre las previsiones macroeconómicas de los Presupuestos para 2017 de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) del 23 de enero de 2017, en sus Informes sobre Líneas Fundamentales de los Presupuestos y Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas 2017: CC.AA., del 14 de febrero; y en su Informe sobre las previsiones macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017, del 31 de marzo.

Estas recomendaciones estaban dirigidas (en calidad de órganos competentes para desarrollarlas), al Ministerio de Hacienda y Función Pública (3), al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (1) y a CC.AA. en particular (43)¹. De acuerdo con la Resolución 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 La Rioja.

Ministerio de Hacienda y Función Pública

En su Informe sobre Líneas Fundamentales de los Presupuestos y Presupuestos Iniciales de las CC.AA., la AIReF recomienda que el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) ponga en marcha la creación de grupos de trabajo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local, para reflexionar y debatir sobre posibles modificaciones de la regla de gasto. Sin perjuicio de lo anterior, la AIReF recomienda que el MINHAFP realice, con la mayor brevedad posible, el necesario desarrollo reglamentario para solucionar los problemas concretos de aplicación de esta regla fiscal. El MINHAFP declaró compartir esta recomendación, exponiendo que se han realizado avances al respecto.

Asimismo, la AIReF considera que para aquellas CC.AA. con un riesgo elevado de desviación, el MINHAFP actúe activando las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 de la LOEPSF, como es el caso de Aragón, Cantabria, Extremadura y Región de Murcia. Concretamente, la AIReF recomienda que el MINHAFP les solicite la remisión de una planificación plurianual en cuyo nivel de detalle, vinculación y duración tenga en cuenta, atendiendo a las consideraciones específicas de cada comunidad autónoma, los siguientes aspectos: i) La situación particular de cada una de ellas en cuanto a su posición relativa respecto al conjunto del subsector en materia de ingresos, gastos y ejercicio de capacidad normativa; ii) La cuantía del ajuste a realizar; iii) La relación existente entre el esfuerzo promedio a realizar y el realizado

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

en ejercicios pasados, 3; y iv) la sostenibilidad de su senda de deuda y la contribución de la comunidad a este fin desde la perspectiva de los dos factores más directamente dependientes de su actuación: compromiso de consolidación de las cuentas públicas y mantenimiento de un marco institucional estable. Esta planificación de medio plazo, acordada entre la Comunidad Autónoma y el MINHAFP, debe concretarse en los Planes Económico-Financieros que puedan presentarse en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, vinculados al cierre de 2016 y en la ejecución presupuestaria de este año. Asimismo, la AIREF recomendó a estas mismas CC.AA. la adopción de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria.

A esta propuesta, el MINHAFP respondió aduciendo que las medidas coercitivas contempladas en el artículo 25 de la LOEPSF ya se estarían aplicando a las CC.AA. concernidas, por lo que quedaría superada una medida preventiva; y, en tanto no se conozcan los datos del cierre del ejercicio 2016, seguirá aplicándose el artículo 25. La AIREF insiste en que hubiera sido conveniente la activación de las medidas, puesto que hubiera permitido adelantar la aplicación de las medidas correctoras para los ejercicios afectos por el riesgo de incumplimiento, especialmente teniendo en cuenta que estas CC.AA. no cuenta con PEF aprobado por sus incumplimientos de 2014 y 2015. Asimismo, la AIREF reitera la necesidad de dotar de realismo los objetivos contenidos en los PEF para que sirvan como un elemento real de planificación presupuestaria a medio plazo.

Por su parte, las CC.AA. concernidas respondieron manifestando su compromiso de adoptar medidas, que se plasmarían en la elaboración de los PEF. Aunque la AIREF valora positivamente el compromiso de estas CC.AA., analizará la adopción de medidas al informar, previa a su aprobación por el CPFF, los PEF 2017-2018 que tienen que presentar estas CCAA por incumplimiento de los objetivos de estabilidad y/o regla de gasto de 2016.

Por otro lado, la AIREF recomendaba al MINHAFP diseñar un sistema de fijación de objetivos de deuda que cumpla la función de control del endeudamiento PDE, atendiendo a las siguientes características: i) Fijación de objetivos plurianuales, proponiendo sendas creíbles y exigentes, compatibles con la garantía de la sostenibilidad financiera; ii) Integración con el principio de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto para garantizar la coherencia del marco preventivo en el medio y largo plazo; y iii) Evaluación integral y diferenciada de la situación de partida de las distintas CC.AA., con especial atención hacia el impacto del sistema de financiación y sobre la dependencia del Estado de los mecanismos de financiación. El MINHAFP alegó en su respuesta que el procedimiento de fijación de objetivos de estabilidad y deuda pública está regulado de forma pormenorizada en los artículos 15 y 16 de la LOEPSF. No obstante, la AIREF insiste en la necesidad de dotar de coherencia el sistema de reglas fiscales para asegurar su efectividad y de adoptar una visión integral a la hora de analizar el marco de disciplina fiscal.

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad

La recomendación dirigida al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO) está contenida en el Informe sobre las previsiones macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017, y concierne a los ámbitos de metodología y transparencia. La recomendación fue la de acompañar el cuadro macroeconómico de un escenario inercial o "a políticas constantes", y de una cuantificación separada del impacto de las medidas adoptadas o previstas, con el fin de facilitar la comprensión de las previsiones y explicitar en todo momento la conexión entre el cuadro macroeconómico y el escenario presupuestario. A esta recomendación, el MINECO respondió con un compromiso de cumplimiento parcial, afirmando que una vez disponga de la cuantificación del impacto de las medidas adoptadas o previstas proporcionada por el MINHAFP, propondrá incluir en próximos proyectos de Presupuestos Generales del Estado estimaciones de crecimiento del PIB real y nominal en un escenario "a políticas constantes". En este sentido, la AIREF valora positivamente la propuesta, si

bien insiste en la necesidad de disponer de un cuadro macroeconómico inercial completo acompañado del impacto cuantificado de las medidas para facilitar el análisis del escenario y los canales de transmisión de las medidas y asegurar la consistencia entre el escenario macroeconómico y el presupuestario.

Comunidades Autónomas

En primer lugar, con respecto a las previsiones macroeconómicas de las CC.AA., la AIReF recomendó que aquellas Comunidades que adoptaran idénticas previsiones a las del conjunto de la economía lo recogieran de forma explícita. Asimismo, aconsejó que se publiquen los modelos y parámetros utilizados en las previsiones macroeconómicas, siguiendo lo dispuesto en la Directiva 2011/85/UE sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. El cumplimiento de esta recomendación se abordó en una sesión con las CC.AA. en el marco de la I Jornada sobre Economía y Sostenibilidad Regional organizada por la AIReF y será objeto de posterior seguimiento

Con respecto a las CC.AA. individuales, la AIReF recomendó que en tanto no se actualizasen los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta respecto de los comunicados en el mes de octubre, se adoptasen las retenciones de crédito necesarias para ajustar el gasto a los recursos recibidos (de acuerdo con el principio de prudencia). La mayor parte de las CC.AA., salvo Madrid, Aragón y Cantabria, no consideran conveniente aplicar las retenciones de crédito, bien por introducir restricciones adicionales al gasto, no estar de acuerdo con las previsiones o no ser necesario para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad. En todo caso, esta recomendación habría decaído al actualizarse las entregas a cuenta con la próxima aprobación de los PGE para 2017.

Mención aparte merece el caso de la C.F. de Navarra, que explica que resulta adecuada a derecho la liquidación de la aportación de la Comunidad a las cargas generales del Estado en el 2016. Sin embargo, la AIReF recuerda la necesidad de actuar en las previsiones de ingresos de acuerdo con el principio de prudencia.

Una vez más, la AIReF incidió en sus recomendaciones a las CC.AA. en la importancia de las medidas preventivas para evitar las desviaciones respecto a los objetivos. En este sentido, reiteró la recomendación de implementar a la mayor brevedad posible, el procedimiento necesario para que sus Intervenciones generales emitan informes de carácter mensual sobre los riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio y que, en caso de detectarse, alerten al gobierno regional sobre la necesidad de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse. Las CC.AA. indicaron en sus respuestas los diferentes sistemas de seguimiento de la ejecución presupuestaria implementado, haciendo en muchos casos mención a la obligación establecida por el MINHAFP en el marco de la condicionalidad del FLA de remitir mensualmente por parte del Interventor de la CA un informe de seguimiento de la ejecución presupuestaria. La AIReF valora positivamente los avances en este ámbito, aunque considera que sería deseable un sistema más transparente tal y como se detallaba en cada una de las recomendaciones.