

CONSEJO ASESOR DE 21 DE MAYO 2015

PANEL DE ANÁLISIS PRESUPUESTARIO E INSTITUCIONAL

En Madrid, siendo las 12:00 horas del día 21 de mayo de 2015, se reúne el Panel de análisis presupuestario e institucional del Consejo Asesor de la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (en adelante "AIREF"), en su sede de la calle José Abascal 2 de Madrid, con asistencia de:

Presidente:

Don José Luis Escrivá Belmonte.

Vocales en representación de AIREF:

Doña Cristina Herrero Sánchez. Directora de la División de Análisis Presupuestario.

Don José Marín Arcas. Director de la División de Análisis Económico.

Doña Ana Buisán García. Jefa de Gabinete del Presidente de AIREF.

Secretario- Vocal:

Don Diego Pérez Martínez. Director de la División Jurídico-Institucional.

Miembros:

Don Rafael Álvarez Blanco.

Don Jordi Caballé Vilella.

Doña Teresa García-Milá Lloveras.

Don Ángel Laborda Peralta.

Don José María Marín.

Don Miguel Martín Fernández.

Don Aurelio Martínez Estévez.

Don Carlos Monasterio Escudero.

Don Javier Gardeazabal Matías excusa su ausencia por motivos de agenda.

Se ha repartido la documentación referente a los asuntos a tratar y se abre la sesión con la lectura del orden del día, que incluye los siguientes puntos:

1.- Aprobación del acta de la sesión anterior.

Tras la lectura del acta de la sesión del Pleno del Consejo Asesor de 13 de

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIREF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid. Tel. +34 910 100 895

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIREF.

marzo de 2015, se procede a su aprobación por unanimidad.

Don Javier Gardeazabal Matías manifiesta su conformidad con el acta por correo electrónico dirigido al Director de la División Jurídico-Institucional ese mismo día 21 de mayo de 2015.

2.- Reglamento de Régimen Interno del Consejo Asesor.

El Director de la División Jurídico-Institucional presenta la última versión del Reglamento de Régimen Interno del Consejo Asesor, que incluye las sugerencias efectuadas por algunos Consejeros.

El Consejo Asesor, una vez examinado el texto definitivo, muestra su conformidad con el Reglamento de Régimen Interno.

Don Javier Gardeazabal Matías manifiesta su conformidad con el Reglamento por correo electrónico dirigido al Director de la División Jurídico-Institucional ese mismo día 21 de mayo de 2015.

3.- Establecimiento de objetivos individuales para las CC.AA.

La Directora de la División de Análisis Presupuestario comienza realizando una exposición detallada sobre la fijación de objetivos de deuda y déficit para cada una de las CCAA.

+ Marco normativo.

El marco de disciplina fiscal español se articula en torno a tres elementos en la

Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF):

(i) Objetivo de sostenibilidad financiera: ratio de deuda inferior al 60% del PIB.

(ii) Objetivo de estabilidad presupuestaria: Equilibrio o superávit estructural.

(iii) Restricción de regla de gasto: aumento del gasto nominal menor que el PIB potencial nominal.

Hasta que se cumplan en 2020 los límites establecidos como objetivos, en el período transitorio deben cumplirse restricciones adicionales respecto a los objetivos y a la regla de gasto (LOEPSF, DTr1).

El Gobierno fija, en primer lugar, los objetivos para las AAPP y sus subsectores en el primer semestre de cada año para los tres años siguientes (art. 15 LOEPSF), teniendo en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. La AIR^eF debe informar sobre la fijación de objetivos para cada una de las CCAA. Los objetivos son fijados por el Gobierno, previo informe del CPFF (art. 16 de la LOEPSF).

+ Los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018 (APE 2015-2018) se establecen los objetivos para el

conjunto de las AAPP. Sin embargo, se incumplen varios de los requisitos de la Disposición transitoria primera de la LOEPSF:

(i) La ratio de deuda no se reduce a un ritmo que haga posible situarla por debajo del 60% en 2020.

(ii) La ratio de deuda no se reduce en al menos dos puntos porcentuales cuando el PIB real crece por encima del 2%.

(iii) Cuando el déficit total se reduce por debajo del 3% y, presumiblemente, se abandona la situación de déficit excesivo, el déficit estructural no se reduce en al menos 0,8 puntos porcentuales del PIB.

+ Los objetivos individuales de las CCAA.

Los objetivos para 2015 y 2016 no han variado con respecto al año anterior, mientras que para 2017 se han relajado marginalmente.

La AIRef considera de cumplimiento muy improbable los objetivos fijados en APE 2015-2018 para el subsector de CCAA, particularmente en 2015.

La fijación de los objetivos por subsectores y por Comunidades puede hacerse, en principio, siguiendo tres aproximaciones alternativas que garanticen consistencia interna de los objetivos y las restricciones de gasto, según se parta de uno de los objetivos de deuda o déficit o, alternativamente, de la regla de gasto, para deducir las

implicaciones para las otras dos variables.

Los objetivos de déficit para las CCAA se han fijado iguales para todas en los últimos años y de ellos se han deducido los de deuda.

El Estatuto de la AIReF (artículo 16) requiere que su informe tenga en cuenta la situación de partida del endeudamiento de cada CCAA.

A la vista se de esta exposición, se suscita un debate sobre las siguientes cuestiones:

- ¿Deberían diferenciarse los objetivos individuales de déficit de cada CCAA?
- Para la fijación de los objetivos en 2016-2018, ¿es conveniente tomar como dado el objetivo de 2015 o es necesario admitir posibles desviaciones?
- Si se parte de un criterio de déficit, ¿cómo tener en cuenta la situación de endeudamiento?

Los miembros del Consejo Asesor discuten sobre si la fijación de objetivos es una cuestión técnica o puramente política, en la que la AIReF no debería entrar, así como acerca de si los objetivos deberían ser asimétricos para cada CCAA, y concluyen que debe prestarse

especial atención a los incentivos, para evitar conductas incumplidoras.

4.- Seguimiento de las recomendaciones emitidas por la AIReF.

A continuación, D. Ignacio Fernández-Huertas Moraga, miembro del Gabinete del Presidente, realiza una exposición sobre el modo de realizar el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la AIReF.

La normativa reguladora de la AIReF (artículo 5.1 de la LO 6/2013) establece el principio de cumplir o explicar como base para fundamentar un diálogo constructivo con las Administraciones públicas. En este sentido, las Administraciones tienen obligación de cumplir con las recomendaciones emitidas por la AIReF en sus informes o explicar los motivos por los que se desvían de las mismas.

En la medida en que este principio es nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, la AIReF está realizando diversos esfuerzos para aplicarlo de manera efectiva:

(i) la publicación de una resolución del Presidente;

(ii) la publicación trimestral del seguimiento de las recomendaciones en la página web de la AIReF; y

(iii) la comunicación directa con las Administraciones afectadas.

Hasta el momento, las reacciones de las Administraciones frente a las recomendaciones de la AIReF han sido variadas: estrategia de omisión, estrategia beligerante, estrategia elusiva, estrategia de cumplimiento..., si bien la tendencia generalizada ha sido la de ignorar el principio.

En este punto, se plantea un debate sobre la efectividad de las acciones puestas en marcha hasta la fecha y sobre las posibles vías de actuación adicionales para alcanzar un diálogo óptimo con las Administraciones:

- ¿Habría que realizar una estrategia de comunicación más activa y explícita, a través de ruedas de prensa periódicas, notas de prensa...?
- ¿Habría que comunicar las recomendaciones a las Cortes Generales como instituciones ante las que rinden cuentas las Administraciones?

- ¿Debe dejarse de reiterar las recomendaciones en algún punto?
- ¿Debe hacerse mención a la falta de respuesta a recomendaciones anteriores?
- ¿Hay que reiterar las recomendaciones aunque la Administración motive debidamente su incumplimiento?
- ¿Habría que modificar la Ley Orgánica o el Estatuto Orgánico de la AIReF para regular procedimiento contradictorio entre la AIReF y las Administraciones, y para establecer plazos para que las Administraciones se pronuncien sobre las recomendaciones?

Los miembros del Consejo Asesor se muestran favorables a reforzar la estrategia de comunicación más activa, dando publicidad al seguimiento de las recomendaciones a través de la web, prensa, twitter, etc. Además, insisten en la conveniencia de conseguir la máxima difusión, si bien con un perfil marcadamente técnico.

Además, la AIReF debe mantener un diálogo constante con las Administraciones para asegurar que se atiende al contenido de las recomendaciones o, al menos, se justifican los motivos por los que éstas no se van a seguir.

5.- La regla de gasto.

La Directora de la División de Análisis Presupuestario explica el funcionamiento de la regla de gasto en España y la problemática que suscita.

La regla de gasto se introduce por primera vez en España en el año 2011, anticipándose a los nuevos requerimientos de la gobernanza económica europea, y establece que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las CCAA y de las CCLL no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo.

Esta puede permitir un adecuado equilibrio entre los objetivos de disciplina fiscal y estabilización económica y, además, contribuye a un mayor éxito o durabilidad de las consolidaciones basadas en el gasto.

Tras realizar un análisis de la regla de gasto europea y de la problemática que suscita la vigente regla de gasto española (i.e: previsión de liquidación del ejercicio anterior en contabilidad nacional, la ejecución del gasto no es periódica ni recurrente...), se exponen las actuaciones realizadas por la AIReF a este respecto:

(i) ha recomendado la publicación de una Guía de la regla de gasto para las CCAA (existe una guía para las CCLL); y

(ii) ha recomendado la incorporación de información con detalle suficiente sobre la regla de gasto en los proyectos/presupuestos para poder verificar la regla de gasto;

así como las que prevé realizar:

(i) petición a la IGAE de aclaraciones sobre los datos revisados y de mayor detalle de información publicada a efectos de la regla de gasto;

(ii) remisión a las CCAA de un cuestionario para recabar información sobre gasto computable; y

(iii) desarrollo de un sistema de aproximación al gasto computable.

A la vista de lo expuesto, surge un debate entre los miembros del Consejo Asesor sobre los siguientes puntos:

- ¿Debe reforzarse la implicación de los distintos órganos de control para garantizar el cumplimiento de la regla de gasto?
- ¿Cómo hacer consistentes la regla de gasto y el objetivo de estabilidad?
- ¿Cómo salvar las dificultades asociadas a la falta de información?
- ¿Cómo estimar las partidas que se excluyen para el cálculo del gasto computable?
- ¿Qué aproximación podría realizarse respetando la finalidad perseguida por la regla de gasto?

El Consejo Asesor sugiere que se adopten medidas por parte de la AIReF, como la petición a la IGAE de aclaraciones sobre los datos revisados y de mayor detalle de información publicada a efectos de la regla de gasto. En caso de no disponer de la información, la AIReF se verá obligada a hacer estimaciones, aproximaciones en relación con los datos.

6.- Ruegos y preguntas.

Finalmente, por parte de varios miembros del Consejo Asesor, se realizan las siguientes sugerencias:

(i) En relación con la documentación obrante en la página web de la AIReF: sería conveniente que los documentos recogieran con claridad la fecha de su elaboración o aprobación, y que los esquemas y gráficos tuvieran un formato estándar.

(ii) En cuanto a la celebración de las reuniones del Consejo Asesor, se sugiere que, al menos una vez al año, tengan lugar en una ciudad distinta de Madrid.

Y no habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión, siendo las 18:30 horas del día arriba indicado, de todo lo cual, yo como Secretario doy fe.

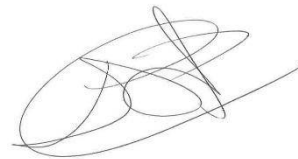
EL PRESIDENTE:

V.º B.º:



José Luis Escrivá Belmonte

EL SECRETARIO



Diego Pérez Martínez