

1 de abril de 2019

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el cuarto 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 cuarto trimestre de 2018, la AIReF emitió el Informe sobre las líneas fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas para 2019, con base en el Plan Presupuestario para ese ejercicio remitido por el Gobierno. A nivel individual, se informaron las líneas fundamentales de los presupuestos para 2019 de las CC.AA. de Andalucía, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Asturias, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y Murcia. En el caso de Navarra y Andalucía, también se informaron sus respectivos PEF 2018-2019. Igualmente, se han informado las previsiones macroeconómicas de las CC.AA. que han aprobado en 2018 su proyecto de presupuestos para 2019 (Extremadura, Murcia, Madrid, Navarra, Comunitat Valenciana, Illes Balears, Canarias, Andalucía, Galicia, País Vasco y Castilla -La Mancha), con la salvedad de Asturias, Cantabria y La Rioja que no son objeto de informe de AIReF porque no tienen previsiones macroeconómicas propias. En el caso de las CC.AA. de Andalucía y Castilla -La Mancha, se emitió solamente el resumen ejecutivo y no el informe completo ya que finalmente no aprobaron en 2018 su proyecto de presupuestos para 2019.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 11 recomendaciones¹, de las cuales 9 fueron nuevas y 2 reiteradas. Adicionalmente, dirigida al MINHAC una recomendación de las consideradas *recomendaciones vivas*, esto es, recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiéndose explicado las razones para apartarse de su cumplimiento, la AIReF las considera relevantes de cara a lograr la eficacia de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que considera que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales.

Esta *recomendación viva* se refiere al sistema establecido por el MINHAC para el cálculo del objetivo de deuda de las CC.AA. La AIReF ha recomendado en numerosas ocasiones que al recalcular el objetivo de deuda no se tenga en cuenta el objetivo técnico de estabilidad sino la necesidad o capacidad de financiación real de la comunidad al cierre del ejercicio, cuando esta es menor al objetivo. El MINHAC, aunque ha señalado que estudiará esta propuesta, parece que sigue defendiendo los elementos del actual sistema al señalar que el objetivo está formulado en términos de máximo siendo las CC.AA., en el ejercicio de su autonomía financiera, las que deben utilizar dicho recurso para financiar sus verdaderas necesidades de financiación sin que existan incentivos para agotar un margen de deuda cuando no es necesario. La AIReF considera que no es bueno para la credibilidad y la robustez del marco fiscal que se renuncie a la existencia de un objetivo de deuda pública realista y efectivo para las CC.AA. al servicio del principio de sostenibilidad financiera.

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

A estos efectos, y a pesar de las explicaciones recibidas, la AIREF mantiene esta recomendación como *viva* y la publica bajo esta denominación en el apartado de recomendaciones de su página web.

Aparte de esta recomendación *vi va*, se formularon 4 recomendaciones más al MINHAC y 12 a las CC.AA. Todas las administraciones, con la excepción de la Comunitat Valenciana, contestaron a la solicitud de la AIREF de comunicar su intención de cumplir las recomendaciones o, en caso contrario, explicar las causas para no hacerlo. Las respuestas han sido favorables al cumplimiento en el caso de las CC.AA., salvo Murcia, que se aparta de una de las dos recomendaciones que se le formulan, y Extremadura. Por su parte, las respuestas del MINHAC han sido desfavorables, explicado los motivos por los que se aparta de su cumplimiento.

La mayoría de las recomendaciones realizadas en este cuarto trimestre han ido encaminadas a incentivar el cumplimiento de las reglas fiscales a fin de *añ* mediante la adopción de acciones y medidas concretas. El resto de recomendaciones se han dirigido a promover una verdadera planificación a medio plazo y al incremento de la transparencia.

Cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio

En los informes sobre las líneas fundamentales de los presupuestos 2019, tanto del total de las AA.PP. como de las CC.AA. individualmente consideradas, la AIREF puso el acento en la prevención al coincidir la valoración del cumplimiento de las reglas fiscales con el inicio del ciclo presupuestario. A estos efectos, en el ámbito de la Administración Central y Seguridad Social, la AIREF solicitó al MINHAC una evaluación del comportamiento diferencial del mercado de trabajo por la subida del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y la instrumentación de un procedimiento específico de seguimiento continuo de la ejecución presupuestaria de cara a detectar posibles desviaciones en la implementación de las medidas de gastos y de ingresos, con especial atención a las nuevas figuras tributarias, previstas en el Plan Presupuestario para 2019. En el ámbito de las administraciones territoriales, solicitó al MINHAC como *regano* director en materia de estabilidad, que intensificara las actuaciones de seguimiento, control y alerta necesarias para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales.

El MINHAC considera que ya está cumpliendo estas recomendaciones, por lo que no es necesario realizar ninguna actuación adicional. En relación a la Administración Central y Seguridad Social lo entiende así en la medida en que se publica periódicamente la ejecución de las cuentas de las distintas administraciones y se valoran por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria los impactos asociados a cambios normativos en figuras tradicionales y de nueva creación. Sin embargo, la AIREF considera que, dada la incertidumbre sobre el impacto de las medidas previstas en el Plan Presupuestario, resulta necesario llevar a cabo un procedimiento específico más allá de lo establecido en el artículo 18 de la LOEPSF.

En relación a las administraciones territoriales, el MINHAC señala que envía cartas de apercibimiento a las CC.AA. si detecta riesgos de desviación, solicitando información y medidas a adoptar, y formula requerimientos a las EE.LL. que incumplen sus reglas fiscales o planes de ajuste. La AIREF destaca la necesidad de poner el acento en la prevención y considera que si administraciones territoriales comunican medidas que ponen fin a la advertencia de riesgo de incumplimiento prevista en el artículo 19 de la LOEPSF, se debería dar publicidad a las mismas.

Adicionalmente a estas recomendaciones dirigidas al MINHAC, la AIREF también formuló recomendaciones directamente a 4 CC.AA. destinadas al cumplimiento de las reglas fiscales al cierre

del ejercicio. En este sentido, se recomendó a Extremadura y Murcia que, en la aprobación de sus presupuestos para 2019, evitaran medidas que perjudicaran el cumplimiento de las reglas fiscales, y llevaran a cabo, dentro de sus posibilidades, actuaciones que favorecieran dicho cumplimiento. Además, se añadió para Extremadura que su presupuesto aprobado fuera acompañado de una medida adecuada de las previsiones de crecimiento de gasto computable ajustándolo, en su caso. Por otro lado, se recomendó a Andalucía que, para 2018, pusiera en marcha actuaciones directas e inmediatas que garantizaran el cumplimiento de la regla de gasto y le reiteró que, para 2019, diseñara mecanismos de corrección inmediata del gasto, complementarios a los existentes. Por último, se solicitó a Canarias que aclarara el destino en 2019 del superávit previsto en 2018.

Las CC.AA. de Extremadura y Murcia se apartaron del cumplimiento de estas recomendaciones. Extremadura explica que ya se había aprobado el presupuesto de la comunidad sin alteraciones significativas respecto al documento analizado por AIReF y, en cuanto a la regla de gasto, que ya dispone de un procedimiento de revisión continua del gasto a través de la Intervención general de la comunidad. Por su parte, Murcia se limita a señalar las medidas de incremento de gasto incluidas en el presupuesto (los incrementos aprobados por el Gobierno central a nivel general, así como las decisiones del gobierno regional de restituir la parte de la paga extra suspendida en diciembre de 2013) pero indicando que adoptan estas decisiones responsablemente, siendo muy austeros con las actuaciones inversoras para 2019 en el marco del límite de gasto aprobado. En el caso de Andalucía, está pendiente el seguimiento de las recomendaciones dado que la descripción y funcionamiento de los mecanismos de control del gasto recomendados deben recogerse en el PEF 2018-2019 que, a la fecha de emisión del presente informe, todavía no se ha aprobado. Por último, Canarias se atiende a la recomendación y da cuenta del destino del superávit esperado en 2018.

Orientación a medio plazo

En el Informe de líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. 2019, se recomendó al MINHAC que, con ocasión de la actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2019-2022 que tendrá lugar en el próximo mes de abril, se lleve a cabo una auténtica programación de medio plazo, anclada en una senda creíble de reducción de deuda. El MINHAC explica que la APE se ajusta a la legislación comunitaria en vigor sobre gobernanza fiscal y que la recomendación de la AIReF es una propuesta a considerar en el actual debate de las reglas fiscales comunitarias y que, cuando se modifique el marco fiscal europeo, se actualizarán los requisitos futuros de la APE que vincularán al Reino de España. La AIReF reitera la importancia de contar con un auténtico instrumento de planificación a medio plazo que, dado el elevado nivel de deuda del conjunto de las AA.PP., tenga en cuenta como elemento esencial su reducción. Sin perjuicio del futuro debate europeo sobre las reglas fiscales, actualmente la normativa comunitaria configura la APE como un instrumento de planificación fiscal que el MINHAC deberá utilizar plenamente para tal fin.

Transparencia

En los Informes individuales de previsiones macroeconómicas de los presupuestos para 2019, se recomendó a las CC.AA. de Murcia, Madrid, Comunitat Valenciana, Navarra e Illes Balears que remitieran a la AIReF, previa publicación de sus proyectos de presupuestos, información sobre las previsiones macroeconómicas que los sustentan y la correspondiente petición de aval. Adicionalmente a Illes Balears, se le recomendó que no existieran ambigüedades en el proyecto de

presupuestos. Por último, se reitera a Madrid que publique los modelos de previsiones macroeconómicas. Todas las CC.AA., salvo la Comunitat Valenciana que no contestó se pronunciaron a favor de cumplir estas recomendaciones.
