

24 de junio de 2019

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el primer trimestre de 2019

El principio de cumplir o explicar es la principal herramienta con la que cuenta la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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 primer trimestre de 2019, la AIReF informó del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019 y sus previsiones macroeconómicas, al tiempo que actualizó el pronunciamiento inicial sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AA.PP.) emitido en octubre de 2018. Así mismo, emitió un informe complementario sobre la evaluación individual de las líneas fundamentales de los presupuestos de 2019 de las Corporaciones Locales (CC.LL.) y analizó individualmente las líneas de presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) de Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, País Vasco y La Rioja, que en 2018 todavía no habían aprobado sus proyectos de presupuestos o no disponían de un Plan Económico-Financiero (PEF) aprobado.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 16 recomendaciones, de las cuales 13 fueron nuevas y 3 reiteradas. Como una misma recomendación puede ser dirigida a más de una administración, desde el punto de vista de las administraciones destinatarias, se emitieron 26 recomendaciones, de las cuales la mitad fueron para la Administración Central: MINHAC (11) y el Ministerio de Economía y Empresa (MINECO) (2), y la otra mitad para las Administraciones Territoriales: CC.AA. (7) y CC.LL.(6)

La recomendación dirigida a Castilla y León ha dejado de estar en vigor al desaparecer el riesgo de incumplimiento cuya corrección era el objeto de la recomendación. El resto de administraciones destinatarias han contestado a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar, lo que pone de manifiesto que la instrumentación de este principio se encuentra consolidada y que se mantiene abierto el diálogo entre las administraciones y la AIReF.

En cuanto a la intención de cumplir las recomendaciones, en general, las administraciones territoriales se han pronunciado a favor de su cumplimiento, con la salvedad, por un lado, del Ayuntamiento de Valencia por discrepancias en cuanto al criterio de interpretación en la aplicación de la regla de gasto en 2017 y, por otra, de la Comunitat Valenciana como órgano de tutela del citado ayuntamiento y del Cabildo insular de Tenerife que explican que ha desaparecido el riesgo de incumplimiento cuya corrección era el objeto de la recomendación. Por su parte el MINHAC únicamente se ha comprometido a cumplir las recomendaciones dirigidas al cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio por la Administración Central, pero se ha apartado de aquellas que afectan al marco normativo, a su aplicación o suponen cualquier modificación normativa.

Adicionalmente, la AIReF formuló 4 recomendaciones al MINHAC de las consideradas *recomendaciones vivas*¹:

- 1) Fijar los objetivos para los distintos subsectores y administraciones se fijarán en función de la situación fiscal de cada uno de ellos.
- 2) Recalcular los objetivos de deuda de las CC.AA. en función de la necesidad o capacidad de financiación real de la comunidad al cierre del ejercicio, cuando esta fuera menor al objetivo de estabilidad.
- 3) Establecer fechas para la actualización periódica de la información económico-financiera de las CC.LL. publicada por el MINHAC.
- 4) Convocar y liderar una comisión de expertos, para los ayuntamientos de Jerez de la Frontera, Parla y Jaén, para analizar las causas de su nivel crítico de riesgo en la sostenibilidad y proponer las soluciones más adecuadas.

La razón común aportada por el MINHAC para no cumplir estas recomendaciones ha sido la suficiencia del marco actual, tanto en lo que se refiere a fijación de los objetivos como a la información económico-financiera de CC.LL. publicada y a la supervisión de los mencionados ayuntamientos. No obstante, el MINHAC admite, aunque sin adoptar ningún compromiso al respecto, que es necesario mejorar la asignación de objetivos para que sean más coherente con la situación fiscal y las competencias atribuidas a cada subsector.

Al margen de estas recomendaciones vivas, las recomendaciones emitidas en el primer trimestre han ido encaminadas fundamentalmente a mejorar la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y, en menor medida, a incentivar la adopción de medidas para el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio. El resto de recomendaciones se ha dirigido a fomentar la orientación a medio plazo y la transparencia.

Mejora en la aplicación de la LOEPSF

La AIReF ha formulado diversas recomendaciones relacionadas con la mejora del marco fiscal y su aplicación, dirigidas principalmente a reforzar la exigibilidad de las reglas fiscales. En este sentido, las recomendaciones han apuntado en tres direcciones: (i) mejorar la fijación de los objetivos como paso previo para facilitar su seguimiento y exigibilidad; (ii) aclarar la vinculación de las reglas fiscales cuando son acordadas en un PEF, lo que resulta imprescindible para su exigibilidad en el ámbito local y (iii) garantizar la aprobación de los PEF y, en caso de incumplimiento, progresar en la gradualidad de las medidas correctoras previstas en la LOEPSF con el fin de hacer efectiva la exigibilidad de las reglas y que su incumplimiento no se convierta en una mera concatenación formal de PEF.

En este sentido, en el informe sobre proyectos de PGE 2019, la AIReF recomendó al MINHAC que la fijación del objetivo anual del sector AA.PP. se fije desde un enfoque bottom-up a partir de unos objetivos que tengan en cuenta la situación fiscal de cada uno de los subsectores. Aunque el MINHAC señala que esto ya se cumple, la AIReF no lo comparte a la vista de que, por ejemplo, no se está reconociendo el superávit sistemático del subsector local.

En el ámbito local, al informar las líneas fundamentales de los presupuestos 2019, la AIReF recomendó la aprobación y publicación de un documento formal que recoja la interpretación del

¹ Se trata de 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 y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que considera que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales.

MINHAC en la aplicación de los objetivos acordados en un PEF y solvente todos aquellos aspectos que requieren de unidad de criterio interpretativo. En su respuesta, el MINHAC se ha referido a un documento en el que está trabajando denominado "Preguntas frecuentes sobre reglas fiscales en el marco de la LOEPSF en Entidades Locales" pero que, a juicio de la AIREF, no permitiría cumplir la recomendación formulada a menos que se le dotara de valor vinculante.

En cuanto a la aplicación de las medidas correctoras de la LOEPSF, la AIREF solicitó a los Ayuntamientos de Valencia y Gijón, así como a sus respectivos órganos de tutela, que el incumplimiento del PEF no derive en la aprobación de un nuevo PEF sino en la aplicación progresiva de las medidas de la LOEPSF. Así mismo, recomendó a los Ayuntamientos de Barcelona y Vigo y al Cabildo insular de Tenerife y a sus respectivos órganos de tutela, que aprueben o promuevan la aprobación de un PEF en el caso de confirmarse el incumplimiento de la regla de gasto de 2018 con los datos de liquidación.

Las administraciones se mostraron favorables a cumplir estas recomendaciones, salvo el Ayuntamiento de Valencia que defiende con su fórmula de cálculo, distinta de la practicada por el MINHAC, que no ha incumplido la regla de gasto de 2017 y, por tanto, tampoco la obligación de aprobar un PEF. Por su parte, la Comunitat Valenciana como órgano de tutela de este ayuntamiento, entiende que esta recomendación ha devenido extemporánea en tanto que el Ayuntamiento ya ha cumplido el objetivo de estabilidad y la regla de gasto de 2018. De igual manera, el Cabildo insular de Tenerife explica que no procede la aprobación del PEF porque finalmente ha cumplido conforme a los datos de liquidación de 2018.

Por último, se recomendó al Ayuntamiento de Barbate que cumpla las obligaciones de comunicación de información económico-financiera establecidas en la normativa de desarrollo de la LOEPSF, comprometiéndose el ayuntamiento a cumplir.

Medidas para el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio

Vinculado al inicio del ciclo presupuestario, la AIREF ha detectado en algunas administraciones riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio, lo que ha supuesto que formulara recomendaciones dirigidas a la adopción de medidas y actuaciones concretas en aras de garantizar su cumplimiento.

Así, en el Informe sobre Proyectos de PGE 2019, la AIREF recomendó al MINHAC, por el lado de los ingresos, que acelerara la tramitación legislativa de las medidas de ingresos y su eventual puesta en marcha para minimizar la pérdida recaudatoria en 2019 y, por el lado del gasto, que utilizara en la ejecución del presupuesto las palancas que puedan ofrecer los resultados de la evaluación del gasto público realizada por la AIREF. En ambos casos, el MINHAC señala que ya ha puesto en práctica estas recomendaciones, bien realizando con celeridad los trámites que son de su competencia en materia de impuestos, bien, porque es el que impulsa el proceso de revisión del gasto.

En este contexto de detección temprana de riesgos de incumplimiento, la AIREF ha reiterado al MINHAC la recomendación de que se articule un procedimiento transparente de seguimiento de la Administración Central y Seguridad Social, que incluya específicamente el grado de implementación de las medidas y la concreción de las decisiones de contención de la ejecución del presupuesto, informando a las Cortes Generales y a la AIREF. El MINHAC se aparta de la recomendación explicando que ya viene publicando todos aquellos datos disponibles que permiten llevar a cabo un adecuado control de la ejecución presupuestaria y valorar la necesidad de adoptar medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

A este respecto, la AIREF mantiene su consideración de que existan mecanismos preventivos en el ámbito de la Administración General del Estado similares a los que se establecen para las Administraciones Territoriales, teniendo en cuenta que esta administración concentra actualmente los mayores riesgos de incumplimiento.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, en los informes individuales de las líneas de presupuestos para 2019, la AIREF también formuló recomendaciones a 3 CC.AA. destinadas al cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio. En particular, se recomendó a Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León que en la planificación del proyecto de presupuestos para 2019 o, en su caso, de la prórroga presupuestaria que se aplique, planteen actuaciones dirigidas a compensar la evolución del gasto que pueda venir dada por medidas de carácter general u otras circunstancias ajenas al control de la comunidad, de forma que se continúe con el proceso de consolidación realizado hasta la fecha.

Tanto Aragón como Castilla-La Mancha se muestran a favor de cumplir esta recomendación, si bien Castilla-La Mancha considera que necesita realizar un ajuste inferior al señalado por la AIREF, al no considerar que determinadas medidas de carácter no recurrente que tuvieron un impacto positivo en 2018 no se van a replicar en 2019. En el caso de Castilla y León, como se ha señalado anteriormente, la recomendación ha dejado de estar en vigor.

Orientación a medio plazo

Al igual que en informes anteriores, la AIREF sigue poniendo el acento en la perspectiva de medio plazo que, a su juicio, debe encuadrar la política fiscal.

Así, en el Informe del proyecto de PGE 2019, recomendó que en el proceso de tramitación de los PGE se evaluara la existencia de espacios fiscales que permitieran establecer ya en 2019 las bases de un proceso de convergencia a medio plazo en el que se anclara la actualización del Programa de Estabilidad (2019-2022) que se presentara en abril. El MINHAC alega estar ya cumpliendo esta recomendación porque el Programa de Estabilidad, los Presupuestos Generales y el Plan Presupuestario se retroalimentan y se anclan a una misma estrategia fiscal diseñada por el Gobierno, que se concreta en el horizonte temporal de los mismos, teniendo en cuenta toda la información disponible. Sin embargo, la AIREF puntualiza que el MINHAC no responde a la recomendación, la cual va dirigida a buscar ya posibilidades concretas de mejora fiscal en la tramitación de los PGE 2019 dentro de ese marco plurianual.

Adicionalmente, la AIREF recomendó que los objetivos fiscales se configuren como la concreción anual de una planificación plurianual revisable en función de los resultados obtenidos en cada uno de los ejercicios presupuestarios que lo conformen. El MINHAC y el MINECO se apartan de estas recomendaciones, el primero porque considera que ya lleva a cabo esta recomendación y el segundo porque considera que no es procedente porque los objetivos se fijan en el primer semestre mediante el procedimiento de la LOEPSF y que en abril se presenta la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) y el Programa Nacional de Reformas (PNR). La AIREF recalca la importancia de fijar objetivos anuales realistas que tengan en cuenta los resultados obtenidos en el ejercicio anterior, en aras de dotar de mayor credibilidad al marco fiscal.

Transparencia

La AIREF recomendó que se regule el flujo y el calendario de intercambio de información mediante un convenio o “memorando de entendimiento” para el proceso de aval del cuadro macroeconómico

y de valoración de los Proyectos de Presupuestos en línea con las prácticas habituales en los países de nuestro entorno en la interacción entre el Gobierno y la Institución Fiscal Independiente Nacional.

MINECO y MINHAC señalan que no es oportuna esta regulación porque la Orden HAP/1287/2015 ya regula de manera exhaustiva y detallada cómo deben ser los flujos de información y, además, ambos Ministerios colaboran estrechamente con la AIReF a través de reuniones periódicas y comunicaciones continuas con ocasión de la emisión de los distintos informes. La AIReF considera que no se dispone del suficiente grado de detalle, por lo que sería necesario lograr un mayor desarrollo, lo que en el ámbito internacional suele llevarse a cabo mediante un Memorandum de Entendimiento (MoU por sus siglas en inglés), en el cual se especifiquen aspectos tan importantes como los relacionados con la transmisión de la información o los calendarios.

Adicionalmente, se han reiterado otras dos recomendaciones con la finalidad de mejorar la transparencia, como son la necesidad de que se incluya en el Proyecto de PGE información en términos de contabilidad nacional (los ajustes y las entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen a efectos de SEC 2010) e incorporar el próximo año un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social. El MINHAC se ha apartado de ambas recomendaciones explicando que España es uno de los países con mayor flujo de información sobre su ejecución presupuestaria y remitiendo a la notificación Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) de marzo para conocer los ajustes en contabilidad nacional previstos para 2019.