LA TRANSPARENCIA FISCAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

OPINIÓN 1/21

AIReF

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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. +34 910 100 599

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 15
1 EL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 19
PILAR I. INFORMES 19
1.1. Cobertura 20
1.1.1. Cobertura Institucional 20
1.1.2. Cobertura de stocks/saldos 21
1.1.3. Cobertura de flujos 23
1.1.4. Cobertura de beneficios fiscales 25
1.2. Frecuencia y puntualidad 28
1.2.1 Frecuencia anual de los informes 28
1.2.2 Puntualidad de los estados financieros 29
1.3. Calidad 30
1.3.1 Clasificaciones 31
1.3.2 Consistencia interna 32
1.3.3 Revisiones históricas 32
1.4. Integridad 33
1.4.1 Integridad estadística 33
1.4.2 Auditoría externa 34
1.4.3 Comparabilidad de los datos 35
1.5. Conclusiones del PILAR I 37
2 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 39

A. PILAR II. PRESUPUESTOS Y PREVISIONES FISCALES....39
2.1. Exhaustividad....40
2.1.1 Unidad presupuestaria....41
2.1.2 Previsiones Macroeconómicas....41
2.1.3 Marco presupuestario de medio plazo....45
2.1.4 Proyectos de inversión....48
2.2. Organización....50
2.2.1 Legislación fiscal....51
2.2.2 Puntualidad de los presupuestos....52
2.3. Orientación de la política....54
2.3.1 Objetivos de política fiscal....54
2.3.2 Información de desempeño....56
2.3.3 Participación ciudadana....57
2.4. Credibilidad....59
2.4.1 Evaluación independiente....59
2.4.2 Modificaciones presupuestarias....60
2.4.3 Conciliación de previsiones....62
2.5. Conclusiones del PILAR II....63
B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DE RIESGOS....65
3.1. Divulgación y análisis de riesgos....66
3.1.1. Riesgos macroeconómicos....66
3.1.2. Riesgos fiscales específicos....68
3.1.3. Sostenibilidad de largo plazo....71
3.2. Gestión de riesgos....73
3.2.1 Contingencias presupuestarias....73
3.2.2 Gestión de activos y pasivos....74
3.2.3. Garantías....76
3.2.4 Colaboraciones público-privadas....79
3.2.5 Exposición al Sector Financiero....83
3.2.6 Recursos Naturales....84
3.2.7 Riesgos medioambientales....86
3.3. Coordinación....87

3.3.1 Administraciones Territoriales 87
3.3.2 Entidades públicas fuera del ámbito SEC 90
3.4. Conclusiones del PILAR III 93
3 COMUNIDADES AUTÓNOMAS 95
A. PILAR II. PRESUPUESTOS Y PREVISIONES FISCALES 97
2.1 Exhaustividad 98
2.1.1 Unidad Presupuestaria 98
2.1.2 Previsiones Macroeconómicas 99
2.1.3 Marco presupuestario a medio plazo 101
2.1.4 Proyectos de inversión 103
2.2 Organización 104
2.2.1 Legislación fiscal 104
2.2.2 Puntualidad de los presupuestos 105
2.3 Orientación de la política 107
2.3.2 Información de desempeño 107
2.3.3 Participación pública 108
2.4 Credibilidad 109
2.4.1 Evaluación independiente 109
2.4.2 Modificaciones presupuestarias 111
2.4.3 Conciliación de previsiones 112
2.4 Conclusiones del PILAR II 112
B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL 115
3.1 Divulgación y análisis de riesgos 116
3.1.1 Riesgos macroeconómicos 116
3.1.2 Riesgos fiscales específicos 117
3.1.3 Sostenibilidad de largo plazo 118
3.2 Gestión de riesgos 119
3.2.1 Contingencias presupuestarias 119
3.2.2 Gestión de activos y pasivos 121
3.2.3 Garantías 123
3.2.4 Colaboraciones público-privadas 125
3.2.5 Exposición al Sector Financiero 126

3.2.6 Recursos Naturales 127
3.2.7 Riesgos medioambientales 128
3.3 Coordinación fiscal 129
3.3.2 Entidades públicas fuera del ámbito SEC 129
4 COMPARATIVA INTERNACIONAL 133
5 CONCLUSIONES 135
6 PROPUESTAS 139
5.1 PILAR I. Propuestas en el ámbito de los informes 139
5.2 PILAR II. Propuestas en el ámbito presupuestario 139
5.3 PILAR III. Propuestas en el ámbito riesgos fiscales 141

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AC	Administración Central
AA.PP.	Administraciones Públicas
AGE	Administración General del Estado
APE	Actualización del Programa de Estabilidad
APP	Asociaciones público-privadas
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CC.LL.	Corporaciones Locales
FMI	Fondo Monetario Internacional
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INE	Instituto Nacional de Estadística
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PGE	Presupuestos Generales del Estado
UE	Unión Europea

RESUMEN EJECUTIVO

La transparencia fiscal hace referencia al conjunto de actividades de las Administraciones Públicas (AA.PP.) que persiguen informar al público en general sobre la situación pasada, presente y futura de las cuentas públicas y sobre la estructura y funciones del gobierno que determinan la política fiscal y sus resultados (FMI, 2008)[1]. En este sentido, el aumento de la transparencia de las finanzas públicas forma parte de los objetivos estratégicos de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), ya que constituye un potente canal para mejorar la eficiencia del gasto público y promover el buen diseño y la sostenibilidad de las cuentas públicas. La evidencia empírica permite destacar su importancia a la hora de mejorar el diseño y la efectividad de la política presupuestaria y la calidad institucional.

El FMI viene llevando a cabo ejercicios de evaluación de la transparencia fiscal para los países que lo solicitan y ha elaborado su propio código de buenas prácticas[2]. En el caso de España, el FMI analizó la transparencia fiscal en 2005. Por ello la AIReF considera conveniente realizar este ejercicio con información más reciente. El enfoque sigue la metodología del FMI, ya que permite la comparación con los estándares internacionales y otros países de nuestro entorno. También permite extender el análisis a las Comunidades Autónomas (CC.AA.).

La AIReF ha evaluado un total de 36 indicadores, ordenados en tres pilares: I) Informes fiscales; II) Previsiones fiscales y presupuesto; y III) Análisis y gestión de riesgos fiscales. Para cada indicador, la AIReF clasifica el grado de consecución en cuatro niveles: no alcanzada, básica, buena y avanzada -y cada una de estas situaciones se asocia a un color: rojo, amarillo, verde claro y verde oscuro, tal y como se aprecia en el cuadro 1.

La evaluación del pilar I se realiza para el conjunto de las AA.PP. En cambio, los pilares II y III se refieren, por un lado, al ámbito de la Administración Central

[1] IMF. 2008. "Fiscal Transparency

[2] Fiscal Transparency (imf.org)

y, por otro, a las CC.AA. (con alguna excepción que no resulta de aplicación al ámbito autonómico).

El análisis de transparencia fiscal realizado sitúa a España en una posición similar a la de los países de nuestro entorno. Pero también se identifican áreas de mejora relevantes principalmente en la orientación a medio plazo y la gestión de los riesgos fiscales.

El cumplimiento de las buenas prácticas de transparencia es desigual dependiendo del pilar del que se trate:

En el **pilar I** sobre informes fiscales se observan las mejores prácticas, en línea con los países de nuestro entorno. Los informes, en general, ofrecen un panorama completo, relevante, oportuno y veraz sobre la situación de las finanzas públicas. A ello ha podido contribuir la necesidad de cumplir con los estándares internacionales y comunitarios. Las debilidades más destacables respecto a la transparencia de los informes fiscales se refieren a las limitaciones de las explicaciones sobre las revisiones históricas.

En el **pilar II** sobre previsiones y procesos presupuestarios la AIReF constata una mayoría de prácticas buenas o avanzadas tanto para la Administración Central como para las CC.AA., si bien hay limitaciones importantes en la presupuestación a medio plazo, el cumplimiento de los plazos de elaboración y presentación de los presupuestos y en la conciliación de previsiones. En la práctica, el proceso presupuestario se encuentra fragmentado, no siendo posible asegurar la coherencia entre sus principales elementos: la Actualización del Programa de Estabilidad, los presupuestos de cada administración y el plan presupuestario.

El **pilar III** relativo a la identificación y gestión de los riesgos para las finanzas públicas es donde se aprecia un margen de mejora notable. En particular, se echa en falta un análisis más exhaustivo de los riesgos que pueden afectar a las finanzas públicas, así como el diseño de estrategias de gestión de los mismos. Si bien la Administración Central ha mejorado en los últimos años en el análisis y la gestión de los riesgos asociados a la exposición al sector financiero y a las Administraciones Territoriales, apenas se analizan las implicaciones para las cuentas públicas y la deuda de los riesgos asociados al escenario macroeconómico y a los pasivos contingentes como garantías, colaboraciones público-privadas. A ello cabe añadir en el ámbito autonómico la ausencia de análisis de la sostenibilidad a largo plazo.

CUADRO 1. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS AA.PP. PILAR I

I. Informes Fiscales
1.1.1. Cobertura institucional
1.1.2. Cobertura de Stocks/ Saldos
1.1.3. Cobertura de flujos
1.1.4. Cobertura de Beneficios Fiscales
1.2.1. Frecuencia anual de los informes
1.2.2. Puntualidad estados financieros
1.3.1. Clasificación
1.3.2. Consistencia Interna
1.3.3. Revisiones históricas
1.4.1. Integridad estadística
1.4.2. Auditoría externa
1.4.3. Comparabilidad de los datos

CUADRO 2. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LA AC. PILAR I Y PILAR II

II. Previsiones fiscales y Presupuesto	III. Análisis y gestión de riesgos fiscales
2.1.1. Unidad presupuestaria	3.1.1. Riesgos Macroeconómicos
2.1.2. Previsiones Macroeconomicas	3.1.2. Riesgos Fiscales Específicos
2.1.3. Marco Presupuestario de MP	3.1.3. Análisis de sostenibilidad de LP
2.1.4. Proyectos de Inversión	3.2.1. Contingencias Presupuestarias
2.2.1. Legislación Fiscal	3.2.2. Gestión de riesgos de activos y pasivos
2.2.2. Puntualidad presupuestos	3.2.3. Garantías
2.3.1. Objetivos de política fiscal	3.2.4. Colaboración Público-Privada
2.3.2. Información de desempeño	3.2.5. Exposición al Sector Financiero
2.3.3. Participación Pública	3.2.6. Recursos Naturales
2.4.1. Evaluación independiente	3.2.7. Riesgos medioambientales
2.4.2. Modificaciones presupuestarias	3.3.1. Administraciones territoriales
2.4.3 Conciliación de previsiones	3.3.2. Entidades públicas fuera del ámbito SEC

CUADRO 3. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS CC.AA. PILAR II Y PLAR III

II. Previsiones fiscales y Presupuesto	III. Análisis y gestión de riesgos fiscales
2.1.1. Unidad presupuestaria	3.1.1. Riesgos Macroeconómicos
2.1.2. Previsiones Macroeconomicas	3.1.2. Riesgos Fiscales Específicos
2.1.3. Marco Presupuestario de MP	3.1.3. Análisis de sostenibilidad de LP
2.1.4. Proyectos de Inversión	3.2.1. Contingencias Presupuestarias
2.2.1. Legislación Fiscal	3.2.2. Gestión de riesgos de activos y pasivos
2.2.2. Puntualidad presupuestos	3.2.3. Garantías
2.3.1. Objetivos de política fiscal	3.2.4. Colaboración Público-Privada
2.3.2. Información de desempeño	3.2.5. Exposición al Sector Financiero
2.3.3. Participación Pública	3.2.6. Recursos Naturales
2.4.1. Evaluación independiente	3.2.7. Riesgos medioambientales
2.4.2. Modificaciones presupuestarias	3.3.1. Administraciones territoriales
2.4.3 Conciliación de previsiones	3.3.2. Entidades públicas fuera del ámbito SEC

Atendiendo al análisis realizado, la AIReF realiza una serie de propuestas encaminadas a mejorar la transparencia fiscal en cada uno de los ejes:

Propuestas sobre informes fiscales (pilar I):

- ✓ El INE y la IGAE deben perseverar en su esfuerzo para mejorar la transparencia y la comprensión de las revisiones históricas por parte de los usuarios finales de la información.
- ✓ Aprobar el reglamento interno del Comité Técnico de Cuentas Nacionales, dotando a su funcionamiento de mayor transparencia a través de, al menos, la publicación de sus decisiones.

Propuestas sobre previsiones fiscales y presupuesto (pilar II):

- ✓ Desarrollar un marco presupuestario de medio plazo integral para el conjunto de las AA.PP. y para cada administración, lo que implica:
  - Ampliar el contenido y detalle de la Actualización del Programa de Estabilidad para que contenga todos los elementos de una estrategia fiscal a medio plazo.
  - Elaborar y publicar los escenarios presupuestarios de medio plazo con, al menos, el contenido y detalle previsto por la Ley General Presupuestaria.
  - Comunicar a las CC.AA. los elementos fundamentales para la elaboración de sus marcos a medio plazo.

- ✓ Asegurar la coherencia y conciliación de los principales documentos de planificación presupuestaria: la Actualización del Programa de Estabilidad, los Presupuestos Generales del Estado y el Plan Presupuestario, aportando previsiones en términos de contabilidad nacional en los presupuestos y mayor detalle por subsectores en el Programa de Estabilidad y el plan presupuestario.
- ✓ Cumplir, salvo que exista una causa legal que lo impida, la obligación de presentar los proyectos de presupuestos en el plazo previsto en la normativa.
- ✓ Impulsar un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria vinculado a las políticas públicas, creando un sistema integrado de información e indicadores que haga viable la evaluación continua de las políticas públicas, tal como se propuso en el Proyecto 1 del Spending Review de 2018, realizado por la AIReF sobre Evaluación de Estrategia y procedimiento de Subvenciones.

Propuestas sobre Análisis y gestión de riesgos fiscales (pilar III):

- ✓ Elaborar un informe de riesgos fiscales específicos en el que se recojan los posibles riesgos que puedan afectar a las proyecciones fiscales. Debería incluir información relativa a los riesgos derivados del sector financiero, del endeudamiento de las empresas públicas, de los desastres naturales (incluidos los de salud pública), de las colaboraciones público-privadas, de los programas de avales, de los préstamos y las sentencias, de la gestión de activos y pasivos, de riesgos medioambientales.
- ✓ Una vez identificados y analizados los riesgos fiscales, sería deseable una asignación de probabilidades de que se materialicen y una cuantificación de su impacto.
- ✓ Debería explicitarse la estrategia de mitigación de riesgos, bien para el conjunto o para riesgos individuales.
- ✓ Elaborar por la AC y las CC.AA. sendas estrategias de gestión de los riesgos fiscales generados por posibles desastres naturales, sanitarios y medioambientales que pueden tener impacto presupuestario.
- ✓ Elaborar proyecciones de deuda de largo plazo, incluyendo un análisis probabilístico de su evolución en el medio plazo. En estas proyecciones se deberían detallar factores de gasto relativos a sanidad, educación y envejecimiento, e incluir comparaciones con proyecciones anteriores.

INTRODUCCIÓN

¿Qué es una Evaluación de Transparencia Fiscal?

La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia fiscal afecta tanto a la información fiscal como a los procedimientos presupuestarios de las Administraciones Públicas. La transparencia fiscal, objeto de evaluación del presente documento, es un concepto amplio que incluye aspectos como la claridad, fiabilidad, frecuencia, oportunidad, relevancia y accesibilidad de la información, relativos tanto a las herramientas como a los procedimientos presupuestarios seguidos por las Administraciones Públicas.

La transparencia fiscal contribuye a mejorar el conocimiento de los ciudadanos sobre las decisiones públicas, facilita la supervisión y la formulación de políticas de calidad. La transparencia fiscal permite que todos los agentes tengan una imagen fidedigna de la situación de las cuentas públicas y de las perspectivas y riesgos. La transparencia en la información resulta clave para sustentar la supervisión fiscal, la adecuada formulación de políticas y la rendición de cuentas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha acumulado experiencia en el análisis de la transparencia fiscal y ha confeccionado su propio Código de Transparencia Fiscal[3]. El FMI, pionero en este tipo de análisis, tanto para países emergentes como para las economías avanzadas, ha desarrollado un código de buenas prácticas que sirve como referencia en esta materia a nivel internacional.

Es sobre la base de este código, sobre la que la AIReF evalúa la transparencia de la información fiscal y de los procedimientos presupuestarios de las administraciones públicas españolas. La evaluación realizada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para el caso español mide en qué medida los procedimientos presupuestarios y la información que se publica y se pone a disposición de los ciudadanos, del poder legislativo y de los mercados, cumple con los estándares

[3] Principios de transparencia fiscal; FTC Code Spanish 2014 (imf.org)

internacionales de transparencia, definidos por el FMI. Estos criterios se refieren en general a los estándares comunes de buenas prácticas a los que deberían tender los países.

La OCDE ha desarrollado así mismo iniciativas para promover la transparencia fiscal, que se centran también en detectar las innovaciones más recientes en materia presupuestaria. En particular, cada tres años lleva a cabo un conjunto de análisis y cuestionarios que tratan de reflejar las mejores prácticas en cuanto a la calidad, integridad, puntualidad y cobertura de los informes presupuestarios, así como las innovaciones o las prácticas más avanzadas en áreas que han cobrado relevancia en los últimos años[4], como la presupuestación de género, la presupuestación verde, o la presupuestación por resultados.[5]. En esta opinión se ha seguido el Manual de Transparencia del FMI al ofrecer una concepción más amplia de la transparencia fiscal que excede la elaboración de los presupuestos; además la extensión del análisis a las CC.AA. y la comparabilidad de los resultados con los de la Administración Central aconsejaba emplear el marco del FMI.

¿Por qué nos interesa como institución?

Entre los objetivos estratégicos de la AIReF se encuentra la mejora de la calidad y la transparencia de las finanzas públicas. La existencia de una información económico-financiera de calidad permite mejorar el seguimiento y la supervisión fiscal. Existe una correlación positiva entre la transparencia y la prudencia en la política fiscal a través de la mejora de la rendición de cuentas. A ello cabe añadir que la evidencia empírica encuentra una relación directa entre la transparencia fiscal y la eficacia de los gobiernos y la eficiencia del gasto, así como una relación inversa entre transparencia fiscal y los niveles de deuda y los costes de financiación

[4] Véase Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019 se presentan estos cuestionarios (Budget Practices and Procedures Survey; Fiscal Plans and Budgeting Framework Survey; Performance Budgeting Survey; Survey of Capital Budgeting and Infrastructure Governance; Network Survey on Parliamentary Budgeting Practices).

[5] En esta misma línea, la *Open Budget Initiative* elabora un índice y un ranking que se utiliza con frecuencia en el trabajo empírico sobre transparencia fiscal. En particular, a partir de un cuestionario realizado a las administraciones de 117 países en el que se valora el acceso a la información presupuestaria del gobierno central por parte del público, las oportunidades formales que el público tiene de participar en el proceso presupuestario nacional, y el papel de las instituciones de vigilancia del presupuesto, como el Parlamento, los organismos auditores y las instituciones fiscales independientes. España ocupa el puesto 45 de 117 países, por detrás de Italia, Portugal, Alemania, Francia. Además, no alcanza el umbral para ser considerado un país que publica suficiente información. La ausencia de versiones de los documentos presupuestarios accesibles para los ciudadanos y el retraso en la elaboración de informes finales o expost contribuyen a explicar este resultado. http://www.openbudgetindex.org.

soberana[6]. Por todo ello, la AIReF incluye la mejora en la calidad y la transparencia de las finanzas públicas entre sus objetivos estratégicos. Primero como un medio para la promoción de la sostenibilidad fiscal y segundo como instrumento para la supervisión y seguimiento de la situación presupuestaria.

Como garante del cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal (LOEPSF), la AIReF también debe velar por el cumplimiento del principio de transparencia. La LOEPSF introduce el principio de transparencia entre los criterios fundamentales para alcanzar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. La vigilancia del cumplimiento de este principio entra en el ámbito de competencias de la AIReF. Esta evaluación, sin embargo, adopta un enfoque más amplio que el contemplado en la LOEPSF, que hace referencia a la necesaria calidad y completitud de la contabilidad de las Administraciones Públicas y a la disponibilidad pública de las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como de la metodología, supuestos y parámetros en los que se basan.

Por último, la experiencia en materia de seguimiento del ciclo presupuestario y de previsiones macroeconómicas acumulada por la AIReF desde su creación permite una reflexión informada y crítica sobre transparencia fiscal. La información presupuestaria y fiscal en la que se asienta esta evaluación constituye el núcleo de gran parte de los trabajos que desarrolla la AIReF, tanto en sus funciones de seguimiento presupuestario como de valoración de las previsiones macroeconómicas y fiscales. A lo largo de sus 7 años de existencia, la AIReF ha analizado y detectado numerosas limitaciones en materia de transparencia presupuestaria, que se han traducido en recomendaciones a las distintas administraciones públicas. Este documento permite profundizar, sistematizar, ratificar y contextualizar el diagnóstico realizado en materia de transparencia en los informes y opiniones anteriores.

¿Cómo hacer una evaluación de transparencia fiscal?

Siguiendo la metodología del manual del FMI, se construyen 36 indicadores que atienden a 3 dimensiones; (i) informes, (ii) presupuestos y previsiones y (iii) riesgos fiscales. La evaluación de la transparencia fiscal realizada en esta Opinión sigue la metodología del manual del FMI denominado *Fiscal*

[6] Véase L. Kemoe y Z. Zhang (2018). Fiscal Transparency, Borrowing Costs, and Foreign Holdings of Sovereign Debt (imf.org) y M. Seiferling y T. Shamsuddim (2015). Fiscal Transparency and the Performance of Government Financial Assets (imf.org); G. Montes, A. Albuquerque y A. Jordania (2019), "Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. Economic Modelling 79, 211-225.

Transparency Handbook[7]. La evaluación consta de 36 indicadores, ordenados en tres grandes áreas: (1) los informes (*Fiscal Reporting*), donde se trata de determinar si éstos contienen información relevante, exhaustiva, actualizada y fidedigna sobre la situación de las finanzas públicas; (2), la presupuestación y las previsiones (*Fiscal Forecasting and Budgeting*) donde se examina la claridad de los objetivos presupuestarios y de los planes del gobierno, así como la existencia de proyecciones exhaustivas, puntuales y creíbles de la evolución de la situación económica y de las finanzas públicas; y (3), los riesgos (*Fiscal Risks Analysis and Management*) que comprueba la calidad del análisis y de la gestión de los riesgos para las finanzas públicas.

Para cada uno de los 36 indicadores se cualifican las prácticas existentes por niveles (no alcanzada, básica, buena y avanzada), de acuerdo con los criterios del manual del FMI, y el resultado se presenta en forma de mapas de calor que permiten tener una visión de la situación global. El análisis se realiza de forma pormenorizada para cada uno de los 36 indicadores que componen las 3 dimensiones, señalando el grado de consecución de las mejores prácticas. En este informe se diferencian cuatro categorías, de menor a mayor grado: no alcanzada, básica, buena y avanzada. Cada categoría viene determinada por un conjunto de criterios, hitos (*milestones)* que define el Manual del FMI. Así, la calificación de básico se alcanza si se cumplen los requisitos mínimos que el FMI considera que todos los países deben cumplir; la calificación buena se obtiene si aun apreciándose buenas prácticas, se detectan márgenes de mejora; avanzada se refiere a aquellas circunstancias en el que se alcanzan las mejores prácticas existentes. En aquellas circunstancias en que no se alcanzan los niveles mínimos requeridos, se considera no alcanzada. En el Anexo I de este documento se describe brevemente para cada indicador qué se considera una práctica básica, buena o avanzada. Además, se establece una correspondencia de colores para poder visualizar la información de manera sintética, a modo de mapa de calor.[8]

La AIReF extiende el análisis de transparencia a todas las administraciones en la medida de lo posible. El pilar I es conjunto para todas las AA.PP. porque en general se analizan informes fiscales del conjunto de las administraciones. Los pilares II y III de esta Opinión se refieren al ámbito de la AC y de las CC.AA., si bien para estas últimas no se han valorado algunos indicadores que no resultan de aplicación al ámbito subnacional.

[7] Manual del Fondo Monetario Internacional

[8] Rojo, amarillo, verde claro y verde oscuro para las categorías no alcanzada, básica, buena y avanzada, respectivamente.

1 EL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PILAR I. INFORMES

Este pilar analiza si los informes fiscales ofrecen un panorama completo, relevante, oportuno y veraz sobre la situación de las finanzas públicas. Incluye 12 indicadores ordenados en cuatro áreas: cobertura de los informes (por administraciones y operaciones), frecuencia y puntualidad, calidad (en términos de comparabilidad internacional y consistencia interna) e integridad de los informes que en este caso se mide por el grado de evaluación externa y la comparabilidad entre planes y resultados finales. Los informes que se analizan son los referentes a las estadísticas fiscales en términos de contabilidad nacional, los datos de ejecución presupuestaria y los registros de contabilidad pública.

Con carácter general, al igual que otros países desarrollados, este es el pilar en el que España alcanza una mejor valoración, con el mayor número de prácticas avanzadas y buenas. En particular, se alcanza una práctica avanzada en 5 indicadores, una práctica buena en 5 y solo dos prácticas básicas.

CUADRO 4. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS AA.PP. PILAR I

I. Informes Fiscales
1.1.1. Cobertura institucional
1.1.2. Cobertura de Stocks/ Saldos
1.1.3. Cobertura de flujos
1.1.4. Cobertura de Beneficios Fiscales
1.2.1. Frecuencia anual de los informes
1.2.2. Puntualidad estados financieros
1.3.1. Clasificación
1.3.2. Consistencia Interna
1.3.3. Revisiones históricas
1.4.1. Integridad estadística
1.4.2. Auditoría externa
1.4.3. Comparabilidad de los datos

1.1. Cobertura

Esta área cuenta con 4 indicadores y supervisa el contenido de los informes publicados por el conjunto de las Administraciones Públicas. En concreto, se analiza la cobertura institucional, de saldos, de flujos y de beneficios fiscales determinando si la información proporcionada ofrece una visión completa de la actividad fiscal. El resultado de la evaluación de cobertura es positivo contando con dos prácticas buenas y dos avanzadas.

1.1.1. Cobertura Institucional

AVANZADA

Se publica información consolidada de todo el sector de las Administraciones Públicas y su detalle por subsectores, en línea con los requerimientos de la UE. A diferencia de otros países donde es el Instituto Nacional de Estadística (INE) quien elabora la totalidad de las cuentas nacionales, en España es la Intervención General del Estado (IGAE), dependiente del Ministerio de Hacienda, la responsable de la elaboración de las Cuentas del Sector Administraciones Públicas, sin que ello constituya una debilidad ni una ventaja en el marco de la transparencia por cuanto lo que se valora es el

contenido de la información principalmente. Estos informes comprenden todas las unidades institucionales que comprende el sector de AA.PP. En particular, la IGAE publica trimestralmente información consolidada de ingresos y gastos de todos los subsectores en términos de contabilidad nacional (SEC 2010). Mensualmente se publica además información de los subsectores, AC, Fondos de Seguridad Social y CC.AA. y un consolidado de estos tres subsectores. En el caso del subsector de las Corporaciones Locales la información se publica solo con periodicidad trimestral. Adicionalmente se publica información consolidada del sector público empresarial, si bien con mucha demora en relación con otros países[9] ya que en la actualidad la última publicada es del ejercicio 2016.

El Comité Técnico de Cuentas Nacionales es el órgano responsable de determinar las unidades institucionales que constituyen el sector Administraciones Públicas, según la metodología SEC 2010. Este Comité, formado por la IGAE, el INE y el Banco de España, clarifica el ámbito de delimitación del sector AA.PP., resuelve cuestiones de interpretación de la normativa de contabilidad nacional y emite informes que son transmitidos a la AIReF.

La lista de entidades que forman parte de sector AA.PP. se mantiene actualizada y se publica. La relación de entidades que forman el sector AA.PP. en términos SEC 2010 se publica en la página web tanto del Banco de España como de la IGAE en la base de datos Inventario de entes del Sector Público (INVENTE). En la página web de la IGAE se dispone de un inventario completo del S.13 Administraciones Públicas actualizado a 30 de julio de 2019, si bien se dispone de información posterior a través de la base de datos INVENTE. De acuerdo con esa información, las AA.PP. se componen de un total de cerca de 17.000 unidades, de las que más de 5.000 son organismos y Sector Público empresarial. El subsector local es el más numeroso con más de 15.000 unidades, seguido por el autonómico con unas 1.300, el subsector de la AC con algo más de 300 y por último los FSS con apenas 29 unidades.

1.1.2. Cobertura de stocks/saldos

BUENA

El Banco de España elabora el balance financiero detallado de los activos y pasivos financieros tanto a nivel de AA.PP. como de cada subsector. El balance financiero se elabora y se remite a la Comisión Europea conforme a los criterios establecidos en la metodología SEC 2010. En las tablas 7 y 27 del programa de transmisión de datos, de periodicidad anual y trimestral, se

[9] Contabilidad Nacional. Información Empresas Públicas

incluye un extenso detalle de los activos y pasivos financieros a nivel del total de AA.PP. y a nivel de cada subsector. Esta información es fácilmente accesible al encontrarse en la página web del Banco de España en un formato tratable para su análisis[10].

Asímismo, desde la revisión estadística de 2019 de la contabilidad nacional, el INE publica el balance no financiero de los sectores institucionales, incluyendo el sector de las AAPP. Por tanto, actualmente se dispone de un balance consolidado de las AA.PP., si bien la información relativa al conjunto de los activos, atendiendo a los requerimientos del programa de transmisión del SEC 2010, solo se dispone desde 2012 y la de viviendas desde 1995. Además, el programa de transmisión de información del SEC 2010 prevé la elaboración de estadísticas que contengan el stock de activos, con un desfase de 24 meses desde final de ejercicio. El INE publica en su web tanto esta información en un formato tratable para su análisis como la metodología empleada para elaborar dichas estimaciones de la cual se presenta en el recuadro 1 un breve resumen.

Metodología balances no financieros

Los balances de activos no financieros permiten dar respuesta a los requisitos de transmisión de información consensuados en el marco de estadísticas europeas (Eurostat). La información requerida se refiere a los stocks en términos brutos y netos, valorados tanto a precios corrientes como a precios del año anterior, de los activos fijos no financieros. Se requieren asimismo desgloses por ramas de actividad y sectores institucionales.

La elaboración de los balances se basa, en general, en el denominado Método del Inventario Permanente (MIP), recomendado por Eurostat y por los manuales internacionales disponibles, y utilizado en otros países. Este método consiste en la estimación de los stocks de activos no financieros mediante la acumulación de series históricas de inversión (Formación Bruta de Capital Fijo), teniendo en cuenta las vidas medias y máximas de los activos, sus patrones de obsolescencia y los ritmos de depreciación estimadas.

En el caso de los terrenos, la estimación se realiza siguiendo los métodos recomendados en la Guía de compilación para las estimaciones de los terrenos (Eurostat y OCDE, 2015.

Para estimar el stock de existencias se tiene en cuenta las recomendaciones de la Guía de compilación de las existencias (Eurostat y OCDE, 2017).

En todo caso, la estimación de los stocks debe ser coherente con los flujos de Formación Bruta de Capital Fijo y Consumo de Capital Fijo y tener en cuenta sus posibles revalorizaciones o pérdidas de valor y otras variaciones en volumen.

[10] Cuentas financieras de la Economía Española

Por otro lado, se puede disponer de información parcial por subsectores, de los balances no financieros en las cuentas generales de las AA.PP. La IGAE elabora la cuenta individual de la Administración General del Estado y la Cuenta General del Estado, que se configura como una única cuenta consolidada del sector público estatal (Órganos Constitucionales, Administración General, organismos autónomos, las entidades públicas a que se refiere el artículo 6.5 del T.R.L.G.P y las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social), el sector autonómico por sus propias intervenciones (Administración General, organismos autónomos, entidades públicas con estatuto jurídico especial y entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social) y el sector público local por sus propias intervenciones (la Administración General, es decir, la propia entidad local y los organismos autónomos a que se refiere el artículo 145.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). Sin embargo, parte de dicha información se conoce hasta dos años más tarde y su divulgación se presenta en documentos no tratables fácilmente para su explotación estadística.

1.1.3. Cobertura de flujos

AVANZADA

Los estados financieros de las AA.PP. cubren la información sobre ingresos devengados, gastos, financiación, así como de otros flujos económicos, incluidos los cambios en el valor y el volumen de los activos. El Banco de España es el organismo encargado de la elaboración de las Cuentas Financieras de la Economía Española (CFEE). El ámbito legal y metodológico para la elaboración de estas cuentas es el mismo que el de las no financieras, esto es, el Reglamento (CE) 549/2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, conocido como SEC-2010, que es un sistema contable armonizado con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN-2008), elaborado bajo el patrocinio de la Oficina Estadística de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE, el FMI y la Comisión Europea (Eurostat), y con el sexto Manual de Balanza de Pagos del FMI, en el ámbito que le es propio. Este marco constituye un sistema de cuentas normalizadas, completas, coherentes, integradas y comparables internacionalmente, que, en relación con los instrumentos financieros, permite la elaboración de forma consistente, para todos los sectores y subsectores de la economía española y de las AA.PP., de balances financieros y de cuentas de operaciones financieras y de otros flujos (revalorizaciones y otros cambios en volumen).

El sistema completo de cuentas comprende los balances financieros y las cuentas de flujos, que explican las variaciones entre los balances al inicio y

al fin de cada período. Las cuentas de flujos son, además de las de operaciones financieras:

a) las cuentas de revalorización, que recogen las variaciones en el valor de los activos y de los pasivos como resultado de cambios en sus precios o en los tipos de cambio de la moneda en la que están denominados, y
b) las cuentas de otras variaciones en volumen, que reflejan las variaciones en el montante de los activos financieros y de los pasivos por otros motivos, como en el caso de saneamientos de créditos o de cambios de sectorización.

Las CFEE proporcionan información por instrumentos y con el detalle de los sectores de contrapartida, lo que permite elaborar las cuentas consolidadas de cada uno de ellos mediante la eliminación de las posiciones activas y pasivas dentro del propio sector. En el caso de la cuenta de operaciones financieras, el detalle de los sectores de contrapartida identifica los flujos de financiación neta registrados en el período entre los distintos sectores.

El Banco de España elabora asimismo las estadísticas de deuda de las Administraciones Públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), así como la conciliación entre la necesidad de financiación y la variación de la deuda. La deuda según el PDE es el concepto de endeudamiento utilizado en el ámbito del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y, habitualmente, en el análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este concepto incluye los pasivos de las Administraciones Públicas materializados en efectivo y depósitos, valores representativos de deuda y préstamos, valorados por sus valores nominales (faciales) y excluidos los pasivos emitidos por Administraciones Públicas en poder de otras unidades del mismo sector (consolidación).

Respecto a la información de flujos no financieros se dispone información a través de tres enfoques complementarios: el presupuesto, la contabilidad económico-patrimonial y la contabilidad nacional. Las administraciones públicas tienen la obligación de presentar dentro de las cuentas anuales la cuenta de resultados económico patrimonial (que deberán presentar consolidada), el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, además del estado de la liquidación del presupuesto y resultado presupuestario. Estas cuentas siguen las normas internacionales de contabilidad para el sector público (NIC-SP).

a) **Respecto a la información de tipo presupuestario**, La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece el contenido y estructura a seguir por los presupuestos. Esta norma es de aplicación para todo el sector público estatal, estableciéndose una estructura

presupuestaria similar para el subsector CC.LL. Las CC.AA. pueden disponer de normativa propia, si bien en la actualidad muchas de ellas se asimilan a la del Estado.

b) **Respecto al enfoque proporcionado por la contabilidad económico-patrimonial**, las AA.PP. tienen la obligación de presentar dentro de las cuentas anuales la cuenta de resultados económico patrimonial (que deberán presentar consolidada), el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, además del estado de la liquidación del presupuesto y resultado presupuestario. Estas cuentas siguen las normas internacionales de contabilidad para el sector público (NIC-SP).

c) **Por último, en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales con metodología propia para los países miembros de la Unión Europea (SEC 2010),** las cuentas de las AA.PP. al igual que las del resto de los sectores institucionales de la economía nacional y el resto del mundo deben elaborarse de acuerdo al Reglamento 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, consistente con el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE y el FMI y, asimismo, acordes con el Manual del Déficit Público y la Deuda Pública. Dicho Reglamento europeo establece, en su Anexo B un conjunto de tablas, contenido y fechas de transmisión a la Comisión Europea. Dependiendo del tipo de información contenida en cada tabla el órgano responsable de su elaboración puede ser, en su enfoque no financiero la IGAE o el INE y en el caso del enfoque financiero, el Banco de España.

1.1.4. Cobertura de beneficios fiscales

BUENA

Los Presupuestos Generales del Estado recogen anualmente una memoria con el presupuesto de beneficios fiscales. En esta memoria se delimita el concepto de beneficio fiscal, se analizan los principales cambios normativos del ejercicio y se cuantifican los beneficios describiendo las hipótesis de trabajo, las fuentes estadísticas utilizadas y las metodologías. Se define el presupuesto de Beneficios Fiscales como la expresión cifrada de la disminución de ingresos tributarios que, presumiblemente, se producirá a lo largo del año, como consecuencia de la existencia de incentivos fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social. Estos incentivos adoptan la forma de exenciones, reducciones en las rentas, reducciones en las bases imponibles, tipos impositivos reducidos, bonificaciones, deducciones en las cuotas íntegras, líquidas o diferenciales, y

devoluciones de los diversos tributos, y pueden venir establecidos por normativa estatal o por trasposición de normativa europea[11].

La obligación legal de elaborar el presupuesto de beneficios fiscales emana de la Constitución Española, que en su artículo 134.2 dice que en los PGE "se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado". Se incorporó por primera vez en la ley de presupuestos de 1996 y se recogió después en la Ley General Presupuestaria de 2003. El presupuesto de beneficios fiscales del Estado se elabora desde 1979, pero no fue hasta 1996 cuando se estableció la obligación legal de incorporar a los PGE una memoria explicativa. El contenido específico de esta memoria no está regulado y se ha ido definiendo con el transcurso de los años. A día de hoy, la AIReF lo considera completo y detallado.

La transparencia en lo relativo a los beneficios fiscales radica tanto en su importancia como en su naturaleza. La razón de dedicar un apartado específico a los beneficios fiscales en el análisis de la transparencia radica tanto en su importancia relativa como en el hecho de que el establecimiento de estos beneficios para determinadas actividades supone una forma de financiación de las políticas públicas en las que se enmarcan, que no pasa por los procedimientos de control ni se someten a las limitaciones que sí impone el proceso presupuestario para el gasto. De manera que, una vez aprobado un beneficio fiscal, éste no es objeto de revisión periódica. Además, no existe ni en la legislación presupuestaria ni en las reglas fiscales aplicables limitación específica para el volumen de beneficios fiscales que pueden establecerse.

Los beneficios fiscales se clasifican por tributos y por políticas de gasto. En la memoria de los PGE 2021 el volumen total de beneficios fiscales del Estado alcanza 39.050 M€ lo que representa el 3,2% del PIB previsto por AIReF para este ejercicio y el 16,5% del gasto no financiero del Estado. Atendiendo al reparto del gasto por tributos, para este mismo año, los beneficios fiscales de la imposición indirecta suponen más del 56% del gasto (principalmente por las exenciones a determinados productos impuesta por normativa europea), mientras que el reparto por política de gasto a la que están vinculados dedica más del 50% a servicios sociales y a promoción social; comercio, turismo y PYMES; agricultura, pesca y alimentación; y sanidad. En los gráficos

[11] La AIReF publicó en 2020 los resultados del proceso de revisión de los beneficios fiscales en el marco del *Spending Review* de 2019, con el objetivo principal de evaluar la eficacia y la eficiencia de trece de los beneficios fiscales por importe de más de 23.000M €. En algunos casos, estos beneficios no cumplen los objetivos para los que fueron diseñados y en la mayoría de los casos se detectaron posibles mejoras de eficiencia.

siguientes se presenta la distribución del gasto de 2021 por los principales tributos y por políticas de gasto.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN % POR TRIBUTOS DE LOS BENEFICIOS FISCALES (PGE 2021)

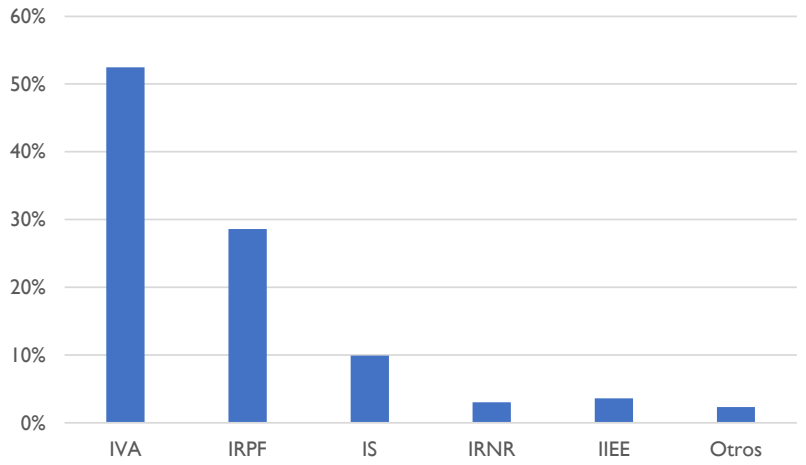
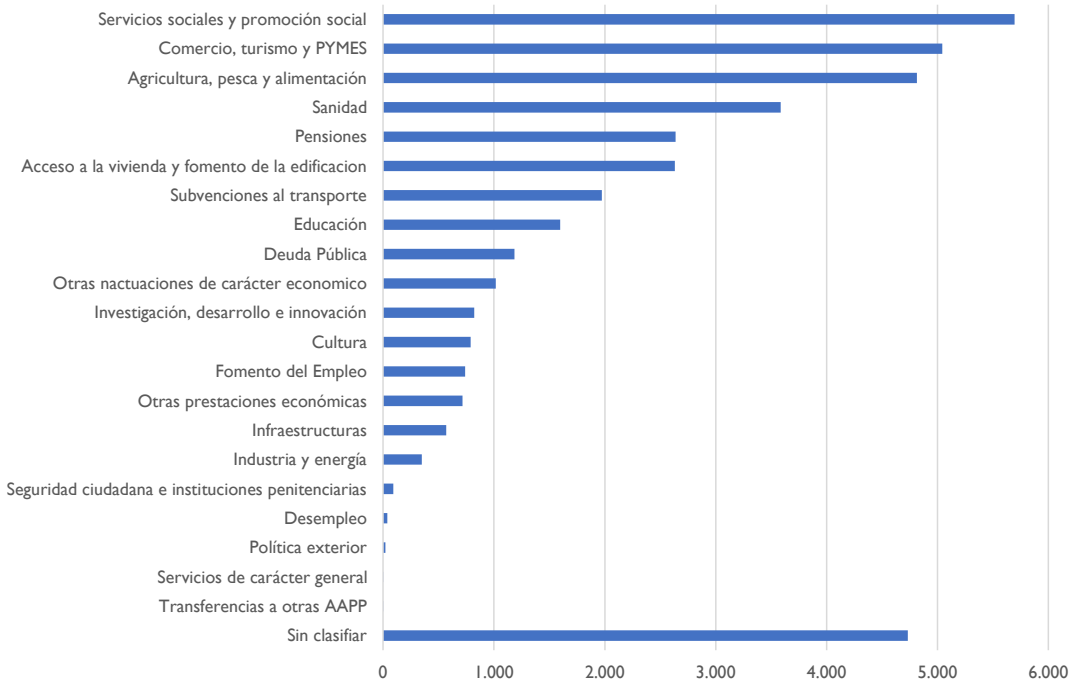


GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN POR POLÍTICAS DE GASTO (PGE 2021)



Las CC.AA. también incluyen en sus proyectos de presupuestos generales información detallada sobre beneficios fiscales. Todas las CC.AA. incluyen en sus proyectos de presupuestos información sobre los beneficios fiscales por figuras tributarias. Incluyen información tanto de los beneficios de los impuestos del Estado con incidencia en su recaudación autonómica, por ser

impuestos parcialmente cedidos, como de los propios beneficios fiscales que ellas establecen. Existe, no obstante, una falta de homogeneidad entre lo que considera cada CC.AA. como un beneficio fiscal. A modo de ejemplo, la Comunidad de Madrid no considera como tal la bonificación del 100% de la cuota del Impuesto de Patrimonio o la reducción de la tarifa autonómica del IRPF. En este sentido, existe margen para mejorar la coordinación en la definición de los beneficios fiscales entre las distintas CC.AA.

1.2. Frecuencia y puntualidad

Los indicadores utilizados para evaluar la frecuencia y puntualidad de los informes del Sector Público examinan si la publicación de estos se realiza de forma regular (mensual, trimestral y anualmente) y respondiendo a un calendario determinado. La evaluación realizada determina que el nivel de las prácticas en estos indicadores es avanzado y bueno, respectivamente.

1.2.1 Frecuencia anual de los informes

AVANZADA

En términos de contabilidad nacional, se dispone de información mensual para la Administración Central, Fondos de Seguridad Social y CC.AA., y de información trimestral para las CC.LL. y para el conjunto de las AA.PP. En el caso de la AC, los Fondos de la Seguridad Social y las CC.AA., la IGAE publica mensualmente la información fiscal antes de finalizar el segundo mes posterior al de referencia en términos de contabilidad nacional, tanto de manera individual como consolidada[12]. También publica información respecto al mes inmediatamente anterior en términos de contabilidad nacional del Estado, así como información de recaudación en caja y de ejecución presupuestaria de la AGE y de la Seguridad Social. La información del conjunto de las AA.PP. se publica trimestralmente junto con la del subsector de CC.LL. y antes de que finalice el trimestre siguiente. La información en contabilidad nacional cumple las normas del SEC 2010, así como con los estándares del FMI de SDDS Plus[13]. Por último, el Banco de España publica trimestralmente información sobre la deuda pública de todas las administraciones antes finalizar el siguiente trimestre.

Esta información se publica puntualmente de acuerdo con un calendario preestablecido colgado en la web de cada institución. Además de las páginas web de los respectivos organismos, toda esta información puede

[12] Informe mensual de los datos consolidados de la Administración Central, Administración Regional y Fondos de la Seguridad Social

[13] Informe anual del FMI sobre cumplimiento del SDDS Plus de España

encontrarse en la Central de Información Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda[14] de acuerdo con el calendario preestablecido publicado en la propia central.

En concreto, respecto a la AC también se publica mensualmente la información presupuestaria, en términos de caja y de contabilidad nacional. Con carácter general, el Ministerio de Hacienda pública información fiscal mensual tanto en términos presupuestarios como de caja y contabilidad nacional. En el plazo de un mes, la información publicada por la IGAE es relativa al Estado en términos de caja y contabilidad nacional[15]. Asimismo, la IGAE también publica información de la ejecución presupuestaria de la Administración General del Estado (AGE) antes de finalizar el mes, que complementa unos días más tarde con un mayor detalle y desagregación por partidas, y la ejecución presupuestaria de los Organismos Autónomos. Por su parte, la Intervención General de la Seguridad Social publica la información presupuestaria de la Seguridad Social en el mismo plazo. Asimismo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria publica mensualmente los informes de recaudación.

En el ámbito autonómico, el Ministerio de Hacienda también publica mensualmente la estadística de ejecución presupuestaria a efectos de obtener un total consolidado y homogéneo, La central de información anteriormente citada publica mensualmente datos de ejecución presupuestaria que está constituida fundamentalmente por la Administración General y los Organismos Autónomos así como por determinadas entidades públicas de carácter sanitario, de servicios sociales o de empleo cuya inclusión viene exigida por la necesaria homogeneidad y comparabilidad de los datos que se ofrecen de manera individualizada por las comunidades autónomas.

BASICA

1.2.2 Puntualidad de los estados financieros

Con carácter *ex post*, la IGAE elabora la Cuenta General del Estado[16]. La IGAE elabora la Cuenta General del Estado como una Cuenta Única Consolidada, lo que permite obtener una clara visión de la actividad de todo el sector público estatal. En la Cuenta de 2019, se han consolidado 387 entidades de las 391 existentes, actuando la AGE como entidad dominante a efectos de la consolidación. También se integran en la Cuenta una parte relevante de

[14] Central de información del MINHAC

[15] Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado

[16] Cuenta General del Estado 2019

las entidades multigrupo y asociadas tanto con participación directa como indirecta por la AGE. Los estados consolidados que la conforman son el balance, la cuenta del resultado económico patrimonial, el Estado de cambios en el patrimonio neto, el Estado de flujos de efectivo, el Estado de liquidación del presupuesto y la memoria. De igual forma, se incluye la información presupuestaria de las entidades con presupuesto limitativo y las liquidaciones de los presupuestos de explotación y capital de las entidades con presupuesto estimativo. Además, también se recoge la conciliación entre las cifras presupuestarias y el resultado obtenido en términos de contabilidad nacional de la AC y los Fondos de la Seguridad Social.

Esta Cuenta se eleva al Gobierno para su remisión al Tribunal de Cuentas antes del 31 de octubre del año siguiente[17] dentro de los 12 meses posteriores al cierre. La Cuenta General del Estado, que contiene información consolidada del sector público estatal, se publica 10 meses después del final del ejercicio, mientras que el FMI considera una buena práctica una demora máxima de 9 meses para que esta información pueda tenerse en cuenta en el momento de elaborar los PGE. Con carácter previo, 7 meses después del final del ejercicio, se publica la Cuenta de la Administración General del Estado, que contiene información sobre las secciones presupuestarias en las que se organizan los departamentos ministeriales, así como los fondos sin personalidad jurídica a los que se refiere el artículo 2.2.f de la LGP.

Las comunidades autónomas también elaboran *ex post* sus cuentas generales y se rinden al Tribunal de Cuentas. Las intervenciones generales correspondientes a cada comunidad autónoma son las responsables de formar la cuenta general anualmente, que posteriormente rinden al Tribunal de Cuentas o, en su caso, al Órgano de Control Externo que hayan creado. Se rigen en cuanto a calendario, contenido, documentación anexa y plazos de remisión al tribunal de cuentas a lo dispuesto en sus propias normativas de finanzas o hacienda pública.

1.3. Calidad

El área de calidad evalúa si la información publicada sigue los criterios establecidos a nivel internacional y es consistente y comparable entre unos informes y otros. Para ello se analiza si las clasificaciones son homogéneas conforme a estándares internacionales y si presentan consistencia interna. Así mismo, se analiza cómo se informa de las revisiones históricas de las bases de datos. Tanto las clasificaciones como la consistencia interna presentan un

[17] Artículos 130-132 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

nivel avanzado en la práctica, y la consistencia histórica, un nivel básico respecto a los estándares del FMI.

1.3.1 Clasificaciones

AVANZADA

Los PGE siguen una triple clasificación nacional: económica, orgánica y por programas, consistente con los estándares internacionales. Los presupuestos iniciales presentan los gastos de acuerdo con una triple clasificación que es coherente con el estándar del FMI, los ingresos presentan la clasificación orgánica y la económica:

- La clasificación económica, que agrupa el gasto en capítulos en función de la naturaleza económica de los gastos e ingresos. Estos se desagregan en artículos, conceptos y subconceptos;
- la clasificación orgánica, que agrega el gasto en Secciones que identifican los órganos responsables, aunque existen secciones que no son directamente órganos gestores, sino que se crean por ser partidas de especial relevancia (por ejemplo, la sección de Deuda Pública o de relaciones financieras con la UE);
- la clasificación por programas que agrega el gasto en función de los fines perseguidos en programas presupuestarios, que se agregan en políticas públicas. Esta estructura identifica para cada programa de gasto los objetivos perseguidos y establece una serie de indicadores para valorar el cumplimiento de los objetivos fijados. La calidad de estos objetivos e indicadores se analiza en el pilar II que tiene un indicador específico sobre información de desempeño.

Las estructuras presupuestarias están alineadas con el cuadro de cuentas de la contabilidad económico-patrimonial. El cuadro de cuentas se basa en las normas IPSAS y presenta suficiente detalle para conciliar las cuentas con la clasificación económica. La ejecución presupuestaria es la información base que se utiliza para la contabilización económico-patrimonial. La IGAE es la entidad responsable de ambos registros.

Los informes fiscales mensuales y anuales siguen la estructura económica establecida en el SEC2010 y también se publica el gasto siguiendo la clasificación funcional de Naciones Unidas (COFOG) si bien más tarde. También los informes fiscales utilizan de base la información de ejecución presupuestaria para elaborar los datos en términos de contabilidad nacional. Sin embargo, no se publica la tabla de conciliación entre partidas, de forma que la única conciliación que se realiza es en términos de saldo y se hace mensualmente al publicar los datos de ejecución presupuestaria y de contabilidad nacional.

La clasificación en el ámbito autonómico es similar al de los PGE. Los presupuestos generales de las comunidades autónomas también siguen la clasificación triple (orgánica, funcional y económica), si bien, las comunidades gozan de autonomía financiera, por lo que la labor de homogeneización del MINHAC tanto para la información presupuestaria como la de contabilidad nacional es fundamental para su comparabilidad. Al igual que para el Estado, los informes fiscales mensuales y anuales siguen la estructura económica establecida en el SEC2010 y también se publica el gasto siguiendo la clasificación funcional de Naciones Unidas (COFOG), pero también más tarde.

1.3.2 Consistencia interna

AVANZADA

Los informes fiscales son coherentes internamente e incluyen conciliaciones entre medidas alternativas de los agregados fiscales. Los informes fiscales incluyen las conciliaciones siguientes: (i) saldo fiscal y financiación, (ii) deuda emitida y tenencias de deuda, y (iii) variación de la deuda y financiación. De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 3 del Reglamento (CE) Nº 479/2009 del Consejo, modificado por el Reglamento (UE) Nº 679/2010 del Consejo, los Estados miembros notificarán a la Comisión (Eurostat) los déficits públicos y los niveles de deuda pública observados y previstos dos veces al año: la primera antes del 1 de abril del año en curso (año n) y la segunda antes del 1 de octubre del año n. En ambas notificaciones se muestra el detalle sobre la transición entre el saldo de las operaciones presupuestarias no financieras y el superávit/déficit del gobierno, así como las partidas que explican las contribuciones del superávit/déficit y de otros factores relevantes a la variación en el nivel de deuda.

El Banco de España es el órgano responsable de las estadísticas de deuda. Recoge las estadísticas relacionadas con las emisiones de valores, su negociación en mercados secundarios y su distribución en las carteras de los agentes tenedores, y realiza la conciliación entre la necesidad de financiación y la variación de la deuda elaborada según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

1.3.3 Revisiones históricas

BASICA

Las revisiones de las estadísticas fiscales históricas se publican y se explican solo parcialmente. El Banco de España publica notas informativas sobre las revisiones de la deuda de las AA.PP. según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), detallando los cambios más significativos. Las revisiones de las estadísticas fiscales responsabilidad de la IGAE no se explican, salvo los

grandes cambios metodológicos, y es frecuente dentro del proceso de revisiones rutinarias que se modifiquen o corrijan las series mensuales y anuales de contabilidad nacional sin advertencia ni explicación como consecuencia habitualmente de la incorporación de nueva información no disponible previamente. Por su parte, el INE publica notas informativas de los cambios en las series de contabilidad nacional.

Por ello se podrían producir mejoras adicionales en la explicación de las revisiones históricas de la información de las cuentas públicas, siguiendo las recomendaciones de AIReF. Con motivo de la revisión de las series de Contabilidad Nacional en 2019 llevada a cabo tanto por el INE como por la IGAE y siguiendo las recomendaciones de AIReF en materia de transparencia, el INE se mostró a favor de seguir trabajando en la mejora de sus estadísticas de forma continua, mientras que la IGAE publicó en su página web, una nota explicativa con información individualizada sobre las modificaciones que se habían producido en los datos de contabilidad nacional como consecuencia de la revisión estadística. Aunque no sería realista explicar cada uno de los cambios que se producen en el marco de las revisiones rutinarias, supondría una gran mejora en la transparencia de las cuentas públicas incorporar explicaciones de las más relevantes.

1.4. Integridad

Esta área comprende las prácticas de integridad estadística, auditoría externa y comparabilidad. Analiza la fiabilidad de las publicaciones del Sector Público y sus subsectores, si se someten a un examen externo y si facilitan la rendición de cuentas mediante la comparabilidad de los datos. La valoración de los tres indicadores mencionados es buena.

1.4.1 Integridad estadística

BUENA

Las estadísticas fiscales se publican de acuerdo con los estándares internacionales. La información fiscal se publica según el estándar del Sistema General de Divulgación de Datos DSBB, aprobado por el FMI (web del INE). Este sistema aborda todos los aspectos esenciales de la compilación y la divulgación de los datos y la formulación de planes explícitos para armonizar los procedimientos nacionales con prácticas óptimas. Se puede acceder directamente a la fuente de información, realizar la descarga en formato SDMX o consultar los metadatos asociados. Se incluyen datos de las operaciones de las AA.PP., Deuda de las AA.PP., Operaciones del Estado y Deuda del Estado.

No existe una agencia única independiente encargada de la elaboración de todas las estadísticas fiscales, sino que la competencia se reparte entre el Banco de España, la IGAE y el INE. El Banco de España es responsable de las estadísticas financieras, la IGAE de las estadísticas no financieras del sector público y el INE del resto de las cuentas no financieras. No hay una agencia específica del gobierno ni un organismo independiente que esté encargado de la elaboración de todas las estadísticas. En 2014 se creó la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas, órgano que centraliza la divulgación de las estadísticas económico-financieras de las administraciones públicas, si bien cada estadística se puede seguir consultando directamente en la página web del órgano que la elabora.

El Comité Técnico de Cuentas Nacionales, compuesto por INE, IGAE y Banco de España, no cuenta con un reglamento de funcionamiento. La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF preveía la creación de este comité y su regulación posterior mediante un reglamento de régimen interior. No obstante, aunque se encuentra en funcionamiento, todavía no se ha aprobado un reglamento que lo regule, de modo que se rige por los principios de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

1.4.2 Auditoría externa

BUENA

El Tribunal de Cuentas es un organismo de control externo e independiente del Gobierno que opina anualmente sobre la Cuenta General del Estado rendida por el Gobierno emitiendo opinión sobre la imagen fiel de la situación económico-financiera del Estado. En opinión del Tribunal, excepto por los efectos de las salvedades incluidas en el subapartado III.1 "Resultados que afectan a la representatividad de la Cuenta General del Estado" las Cuentas Generales del Estado de los últimos ejercicios presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación económica, financiera y patrimonial, los cambios en el patrimonio neto, los flujos de efectivo, los resultados del ejercicio y la ejecución y liquidación del presupuesto del grupo de entidades que han de integrarse en ella, de conformidad con el marco normativo que resulta de aplicación a dicha Cuenta General y con los principios y criterios contables contenidos en el mismo. La opinión es favorable con salvedades, cuando para ser considerada una práctica avanzada no deben existir salvedades ni limitaciones.

Con el objetivo de impulsar la eficacia y eficiencia de la actividad fiscalizadora sobre el sector público, el Tribunal está avanzando en su objetivo de reducir el plazo entre la gestión pública y su fiscalización. En 2019, el Tribunal de Cuentas continuó avanzando en uno de los objetivos previstos en

su Plan Estratégico, que consiste en acercar lo más posible los plazos del control a la gestión pública fiscalizada. Un 60,41% de los informes aprobados en el ejercicio correspondía a la gestión de los años 2017 y 2018; porcentaje que mejora la cifra registrada en 2018, respecto de los dos ejercicios anteriores, que ascendía a un 57,44%. De esta manera se da cumplimiento a una de las recomendaciones del FMI en 2005 cuando señalaba que se deberían realizar esfuerzos para acelerar las auditorías externas del Tribunal de Cuentas, con el fin de mejorar su eficacia.

El Tribunal de Cuentas ejerce su función fiscalizadora sobre la totalidad del sector público, a nivel estatal, autonómico y local. El Tribunal de Cuentas extiende su competencia fiscalizadora al ámbito subnacional. Esto no es óbice para que doce CC.AA. hayan creado sus propios Órganos de Control Externo (OCEX), los cuales ejercen funciones de fiscalización sobre la Administración autonómica y las Entidades Locales de su ámbito territorial. Estos OCEX deben coordinar su actividad con la del Tribunal de Cuentas y le deberán remitir todos sus informes.

1.4.3 Comparabilidad de los datos

BUENA

Los informes de ejecución presupuestaria pueden compararse con los presupuestos aprobados, registrando claramente créditos iniciales y modificaciones de crédito. En el ámbito de la AC, la IGAE publica mensualmente informes detallados de ejecución presupuestaria, tanto de la AGE como de los Organismos con presupuesto limitativo. Por el lado de los ingresos, los informes recogen las previsiones, los derechos reconocidos y la recaudación neta. Por el lado de los gastos, se informa de los créditos iniciales recogidos en los PGE y de las modificaciones presupuestarias que dan lugar a los créditos definitivos, así como de los gastos comprometidos, obligaciones reconocidas netas y los pagos realizados. Este formato permite una comparación en términos presupuestarios entre los presupuestos aprobados y la ejecución hasta un elevado nivel de desagregación. Asimismo, en la liquidación del presupuesto también pueden llevarse a cabo estas comparaciones con un nivel similar de detalle. En el ámbito de las CC.AA. los informes contienen el mismo nivel de detalle y se publican mensualmente por el Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de que las comunidades publican en sus páginas web información presupuestaria. No obstante, esta información no es comparable con la de otras comunidades. Por ello, lo que publica la central de información garantiza la coherencia y comparabilidad de la información, ya que se realizan ajustes de homogeneización.

No se realizan previsiones en términos de contabilidad nacional, por lo que no existe comparabilidad con la ejecución. La IGAE ofrece información de carácter mensual sobre la actividad en términos de contabilidad nacional.

de la AC, los Fondos de la Seguridad Social y las CC.AA., un consolidado de estos tres subsectores e información trimestral para las CC.LL.. Las únicas previsiones fiscales en términos de contabilidad nacional que se realizan corresponden al conjunto de las AA.PP. y se incluyen en la Actualización del Programa de Estabilidad y en el plan presupuestario, sin detalle por subsectores. Además, para la AC se incorpora en el proyecto de PGE para el ejercicio siguiente una previsión en contabilidad nacional (serie gris). Posteriormente, con motivo de la Notificación de déficit y deuda de la UE que se realiza en abril y octubre del año corriente, el Ministerio de Hacienda ofrece también previsiones por subsectores, pero únicamente en términos de saldo. En consecuencia, no es posible realizar comparaciones entre las previsiones fiscales del Gobierno y los resultados finales, salvo en lo que concierne al cumplimiento de los objetivos de déficit.

Los Presupuestos Generales del Estado no pueden compararse con las previsiones en contabilidad nacional ni siquiera en términos de saldo. A esta falta de previsiones fiscales en términos de contabilidad nacional, se une en los últimos años la ausencia de información para conciliar el saldo de los PGE con la capacidad/necesidad de financiación de la AC. Hasta 2016, los PGE recogían información sobre los ajustes en contabilidad nacional, pero desde los PGE de 2017 esta información ya no se publica, debido posiblemente a la incompatibilidad entre el saldo presupuestario con el objetivo de estabilidad presupuestaria de la AC. La única información disponible que concilia presupuesto y contabilidad nacional es el informe de Principales Indicadores de la Actividad económica del Estado en el que se muestra la estructura y evolución mensual de las principales operaciones de ingresos y gastos realizados por el Estado, tanto en términos de caja, como en términos de la contabilidad nacional con una breve explicación al final del informe de la conciliación de los saldos.[18]

Por el contrario, los presupuestos de las CC.AA. sí contienen ajustes de contabilidad nacional. Con carácter general, los informes económico–financieros que acompañan al presupuesto general anual contienen información sobre los ajustes de contabilidad nacional, que una vez incorporados al saldo presupuestario, da como resultado un saldo en contabilidad nacional.

La AIReF ha realizado reiteradas recomendaciones para mejorar la comparabilidad de los datos fiscales. La AIReF viene recomendando desde sus primeros informes la conveniencia de contar en los proyectos de presupuestos con un presupuesto en términos de contabilidad nacional de la

[18] Contabilidad de caja y contabilidad nacional. Informe mensual: Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado. IGAE

AC y los Fondos de Seguridad Social. Posteriormente, desde la presentación del Proyecto de PGE para 2017, ha recomendado que se publiquen al menos los ajustes de contabilidad nacional como se hacía hasta ese momento. El Ministerio de Hacienda pospone la elaboración de los presupuestos en contabilidad al momento y plazo oportunos, dada la dificultad que esto supone. También señala que ya envía la información sobre los ajustes de contabilidad nacional en las dos notificaciones por el PDE que realiza a la UE. Por estos motivos, el Proyecto de PGE para 2021 sigue careciendo de esta información.

1.5. Conclusiones del PILAR I

En el pilar I de informes fiscales es donde España alcanza las mejores prácticas. En la mayor parte de los indicadores la práctica es considerada buena o avanzada. En relación con las recomendaciones realizadas por el FMI en 2005 (véase anejo), los avances son notables en cuanto a la disponibilidad de información para todos los niveles de la administración y a la delimitación del sector público[19]. Con carácter general, la pertenencia a la zona euro y la necesidad de emitir información estandarizada en términos del Sistema Europeo de Cuentas definido por EUROSTAT facilita el cumplimiento de los requisitos previstos en el Manual de Transparencia Fiscal.

Las áreas de mejora en materia de informes fiscales se concentran en la puntualidad de los estados financieros, en las revisiones históricas y en la falta de conciliación de los PGE con la contabilidad nacional. En ambos indicadores las prácticas se consideran básicas. No obstante, respecto a la puntualidad, el FMI considera una buena práctica una demora máxima de 9 meses para elaborar los PGE la Cuenta General del Estado, cuando la presentación se produce a los 10 meses (el 31 de octubre del ejercicio siguiente), por lo que solo es un mes de diferencia lo que separa de alcanzar esta calificación. En cuanto a las revisiones históricas, aunque no existe un estándar internacional que establezca las mejores prácticas en la comunicación del detalle de las revisiones, serían conveniente que los diferentes agentes responsables de la emisión de estadísticas sigan progresando en este ámbito, para mejorar la transparencia y la comprensión de los cambios por parte de los usuarios finales de la información.. A ello cabe añadir la falta de previsiones fiscales en términos de contabilidad nacional y

[19] Debido a las sucesivas revisiones en el código de buenas prácticas del FMI no se puede realizar una comparación exhaustiva de los avances realizados respecto al análisis realizado por el FMI en 2005.

la ausencia de información para conciliar el saldo de los PGE con la capacidad/necesidad de financiación de la AC.

2 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

A. PILAR II. PRESUPUESTOS Y PREVISIONES FISCALES

En este pilar se revisan el proceso de presupuestación y la calidad de las previsiones que los sustentan. En contraste con el pilar I donde se revisa la cobertura, clasificación, puntualidad y consistencia de la información y estadísticas presupuestarias, en este caso se trata de analizar si las administraciones ofrecen una imagen clara de su estrategia de política fiscal, de sus objetivos presupuestarios y de las políticas públicas, así como de las implicaciones de esta estrategia sobre la senda esperada de las finanzas públicas. Esto último requiere analizar si se ofrecen previsiones fiables, completas y oportunas tanto a corto como a medio plazo de los ingresos y gastos presupuestarios y del escenario macroeconómico en que se sustentan estas estimaciones.

El pilar incluye 12 indicadores ordenados en cuatro áreas en las que se revisa: la exhaustividad, la organización, la orientación de la política fiscal y la credibilidad. Entre otros elementos que se detallan en el anejo 1, en este pilar se examina si la documentación detalla las prioridades estratégicas del gobierno, con objetivos y reglas claros y precisos y un desglose detallado de los gastos de cada ministerio y organismo público; también se evalúa la existencia de un marco fiscal a medio plazo (MTFF, por sus siglas en inglés) que incorpore proyecciones fiables de los principales agregados macroeconómicos y fiscales para los dos o cuatro años posteriores al año en curso, de acuerdo con la estrategia del gobierno.

Con carácter general, España presenta prácticas buenas y avanzadas, pero hay prácticas no alcanzadas ni siquiera con un nivel básico en materias muy relevantes, como la presupuestación de medio plazo. Las prácticas buenas y avanzadas se alcanzan en procedimientos y legislación, pero destacan tres indicadores para los que no se alcanza el nivel de práctica básica: elaboración de previsiones presupuestarias de medio plazo, puntualidad de los presupuestos y conciliación de las previsiones. Asimismo, hay un amplio margen de mejora para facilitar el acceso a la información de los ciudadanos (participación pública) y para alcanzar las prácticas más avanzadas de algunos países de nuestro entorno en cuanto a presupuestación por resultados.

CUADRO 5. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL PARA LA AC. PILAR II

II. Previsiones fiscales y Presupuesto
2.1.1. Unidad presupuestaria
2.1.2. Previsiones Macroeconomicas
2.1.3. Marco Presupuestario de MP
2.1.4. Proyectos de Inversión
2.2.1. Legislación Fiscal
2.2.2. Puntualidad presupuestos
2.3.1. Objetivos de política fiscal
2.3.2. Información de desempeño
2.3.3. Participación Pública
2.4.1. Evaluación independiente
2.4.2. Modificaciones presupuestarias
2.4.3 Conciliación de previsiones

2.1. Exhaustividad

Las previsiones fiscales deben presentar un panorama completo y exhaustivo de los ingresos y gastos del sector público y de las variables macroeconómicas relevantes. En particular, en este apartado se valora si las previsiones del gobierno cubren de manera exhaustiva las operaciones de todas las AA.PP. (unidad presupuestaria) y el impacto de las distintas medidas sobre las cuentas públicas; si proporcionan previsiones de los principales

agregados macroeconómicos; si las previsiones se realizan teniendo en consideración un horizonte de medio plazo y si además se realiza una planificación de las inversiones. Excepto en lo que respecta a las perspectivas de medio plazo, que no alcanzan el mínimo fijado por el FMI, la AIReF considera que el resto de los indicadores tiene una valoración buena o avanzada.

2.1.1 Unidad presupuestaria

AVANZADA

La documentación presupuestaria incorpora todos los ingresos y los gastos del sector público estatal, en que se incluye el Sistema de Seguridad Social y el sector público empresarial. Los PGE están integrados por los presupuestos de la Administración General del Estado (AGE) y del denominado sector público institucional estatal, que incluye los organismos autónomos, la Seguridad Social, las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales, las fundaciones del sector público estatal, las autoridades administrativas independientes, las universidades públicas no transferidas, los consorcios adscritos a la AGE, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público estatal. Solo hay una entidad, el Fondo de Garantía de Depósitos, que, formando parte del concepto de AC en términos de contabilidad nacional, no presenta información en los PGE.

Los PGE presentan los ingresos y gastos detallados y en términos brutos y se ofrece información consolidada, aunque no de todas las entidades. Se incluye información detallada de ingresos y gastos, tanto financieros como no financieros. El consolidado se realiza exclusivamente para aquellas entidades que presentan presupuestos limitativos; es decir, aquellos para los que sus créditos suponen un límite máximo. No se consolidan ni el sector público empresarial ni fundacional, al presentar presupuestos estimativos.

2.1.2 Previsiones Macroeconómicas

BUENA

Las previsiones macroeconómicas realizadas por la Administración Central cumplen los criterios de buenas prácticas que establece el FMI en cuanto a nivel de detalle de los principales agregados y de los supuestos externos en los que se asientan. En el caso de España, la Administración Central y, en particular, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, elabora previsiones detalladas a medio plazo (4 años) sobre las principales variables macroeconómicas, sus componentes, supuestos subyacentes y metodologías en la Actualización del Programa de Estabilidad realizado en el marco del ciclo presupuestario europeo. Estas previsiones se asientan en la

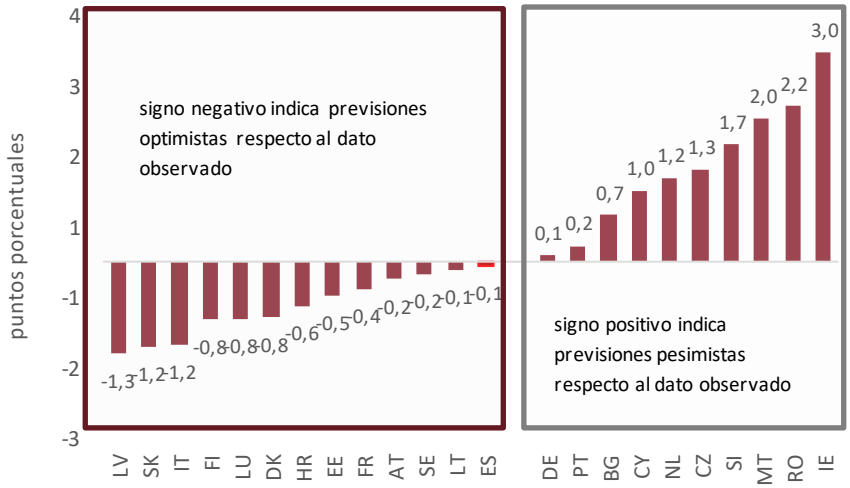
información más reciente e incluyen tablas con la evolución prevista para los principales supuestos básicos, los componentes del PIB por el lado de la demanda (en volumen y precios), las variables determinantes del mercado de trabajo y los saldos sectoriales. La documentación se completa con una discusión de los riesgos asociados a las proyecciones, un análisis de sensibilidad y desde el año 2019 se incorpora una valoración retrospectiva de las previsiones de los cinco últimos años con objeto de determinar si existe un sesgo importante y sistemático en las previsiones de alguna de las variables. También se presenta una comparación de las previsiones con las de otros organismos internacionales y un resumen de carácter metodológico. Desde la publicación de la Actualización del Programa de Estabilidad de abril de 2014, las previsiones macroeconómicas del Ministerio de Economía han sido analizadas y avaladas por la AIReF.

Los Presupuestos Generales del Estado y los Planes Presupuestarios que el Gobierno debe presentar a la CE antes de 15 de octubre de cada año presentan también un nivel adecuado de información, si bien tienen un horizonte de presupuestación anual. La formulación de los PGE contiene una actualización a un año vista de las proyecciones macroeconómicas, que se incluye en un capítulo del Informe Económico-Financiero de los PGE y en el libro de presentación a las Cortes Generales (libro amarillo). Como en el caso de la Actualización del Programa de Estabilidad, el detalle de la información se considera adecuado y cumple los requisitos que establece la normativa europea y nacional (resumidos en el recuadro adjunto).

No obstante, para estar en línea con las mejoras prácticas internacionales se pueden mejorar ciertos aspectos relativos a la integridad y explicación de las previsiones. Si bien es cierto que a lo largo del año se produce una gran cantidad de información relativa a las previsiones macroeconómicas que sirven de input en el proceso presupuestario, la ausencia de ciertos elementos dificulta la comprensión por parte de un analista externo. Entre las principales cuestiones a mejorar destacan: 1) no existe una práctica regular de publicación del coste presupuestario y del impacto de las distintas medidas de política económica que se incorporan en el cuadro macroeconómico; 2) no se realiza una comparativa de las previsiones actuales con las anteriores, ni se explican los motivos de las revisiones (por ejemplo, el impacto que tienen los cambios en los supuestos externos, la nueva información disponible o los elementos de juicio); 3) la AIReF ha detectado en ocasiones falta de consistencia entre las previsiones macroeconómicas y las presupuestarias en lo que respecta a algunos componentes del PIB (en particular del Consumo y Formación Bruta de Capital Fijo públicos); 4) la relación entre las principales variables macroeconómicas y fiscales no está explicada a partir de un marco simplificado de análisis.

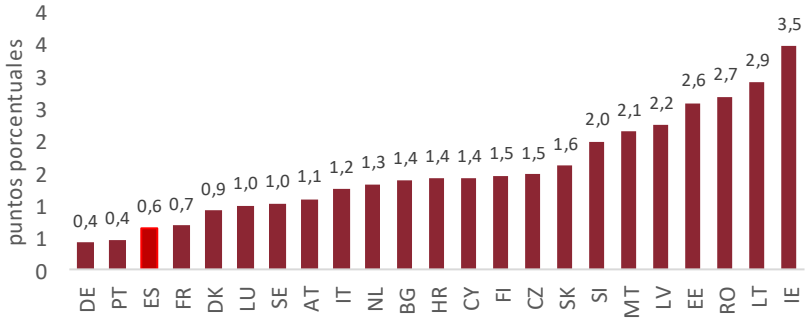
Por otro lado, las proyecciones del PIB son precisas, con un sesgo optimista relativamente pequeño. Aunque no es un criterio que determine la cualificación del FMI, cabe destacar que, las previsiones del PIB a un año vista realizadas por el Ministerio de Economía e incluidas en las Actualizaciones del Programa de Estabilidad han sido de entre las más precisas en comparación con el resto de los países de la UE (i.e. un error promedio menor como muestran los gráficos a continuación).

Error promedio en las previsiones de crecimiento del PIB a un año vista (2014-2019)



Nota: en el gráfico se representa el promedio de las diferencias entre el dato observado y el dato previsto, es decir, un signo negativo (positivo) indica que la tasa de crecimiento del PIB fue en promedio menor (mayor) que la esperada y las previsiones fueron por tanto optimistas (pesimistas) en promedio.

Promedio del valor absoluto de las desviaciones entre la previsión del PIB a un año vista y el dato observado (2014-2019)



Fuente: Los datos de la previsión del PIB real se toman de los Programas de Estabilidad y Convergencia presentados entre abril de 2013 y abril de 2019. En concreto, del Programa del año t se toma la previsión para el año t+1. El dato observado se toma del *first release* correspondiente a cada año de la publicación de primavera de AMECO. Es decir, el dato observado del año t se toma de la publicación de AMECO de la primavera del año t+1.

Al analizar la dirección de las desviaciones, se observa que las proyecciones han tendido a sobreestimar muy ligeramente las perspectivas de crecimiento

de la economía española. Como ocurre en la mayoría de los países, el tamaño del error de tipo optimista se amplía a medida que aumenta el horizonte de previsión (-0,35 puntos porcentuales es el error promedio en las previsiones a tres años vista, frente a -0,06 en las previsiones a un año vista).

RECUADRO. LOS REQUISITOS DE LAS PREVISIONES MACROECONOMICAS Y PRESUPUESTARIAS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Tras la crisis financiera internacional se impulsó una profunda reforma de los marcos presupuestarios a nivel europeo y nacional. Conscientes de la importancia de las previsiones macroeconómicas a la hora de estimar los ingresos fiscales y, por consiguiente, los niveles de gasto consistentes con un objetivo de déficit determinado, la legislación europea (Directiva 2011/85/UE) estableció unos principios básicos que deben seguir las previsiones económicas que sirven de base a la elaboración de los Presupuestos.

En el caso de España, el Real Decreto 337/2018[20] transpone a la legislación española estos requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias. En concreto, los principales requisitos son:

1. Las previsiones incorporarán la información disponible más reciente

2. Se establecen los supuestos externos que deben especificarse como mínimo (mercados de exportación, tipos de cambio, precios del petróleo y tipos de interés a corto y largo plazo) y la necesidad de analizar los riesgos que de materializarse pueden tener un impacto sobre el crecimiento real o nominal que redunde en un menor crecimiento de los ingresos y un mayor aumento del gasto públicos.

3. Se incorpora el principio de prudencia que establece que la planificación presupuestaria se basará en el escenario macroeconómico más probable o en uno más prudente.

4. Otros aspectos que define la ley son la necesidad de comparar las previsiones de otros órganos o entidades independientes, en particular de la Comisión Europea.

5. Asimismo, será necesario realizar análisis de sensibilidad y una evaluación *ex post* de los errores de previsión, al menos una vez al año, siendo necesario adoptar medidas para su corrección si éstas presentaran sesgos persistentes.

[20] Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias. (boe.es)

2.1.3 Marco presupuestario de medio plazo

NO ALCANZADA

De acuerdo con el FMI, un marco presupuestario a medio plazo (MTBF) es el conjunto de previsiones plurianuales de ingresos y gastos y de procedimientos que permiten extender la planificación fiscal más allá del horizonte presupuestario anual. Aunque la aprobación de la ley presupuestaria anual es el elemento central de la política presupuestaria, la mayoría de las medidas fiscales tienen implicaciones presupuestarias que van mucho más allá del ciclo presupuestario anual. Por ello, la perspectiva anual es insuficiente para analizar los efectos de las medidas que se adoptan y hacer una planificación fiscal sólida. Los marcos presupuestarios a medio plazo comprenden la preparación, la ejecución y el seguimiento de los planes presupuestarios plurianuales y contienen las previsiones de gastos e ingresos. El desglose con que se realizan estas previsiones determina la calificación alcanzada en la evaluación que realiza el FMI a estos efectos. En los países con prácticas más avanzadas las previsiones plurianuales siguen la misma desagregación y clasificación que el presupuesto anual.

Bajo esta concepción, España actualmente no dispone de un marco presupuestario de medio plazo, a pesar de que la regulación[21] existente obliga a ello. En particular, la Ley General Presupuestaria establece que los PGE se enmarcarán anualmente en los escenarios presupuestarios plurianuales, que determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria. Además, la LOEPSF señala que la elaboración de los presupuestos se encuadrará en un marco presupuestario de medio plazo compatible con el principio de anualidad, y tanto la LOEPSF como la normativa europea[22] especifican que la elaboración de un plan presupuestario a medio plazo se incluirá en el Programa de Estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de conformidad con la regla de gasto. También se debe incluir una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Una cuestión relevante es que de acuerdo con la normativa toda modificación del plan presupuestario a medio plazo o desviación respecto al mismo deberá ser explicada.

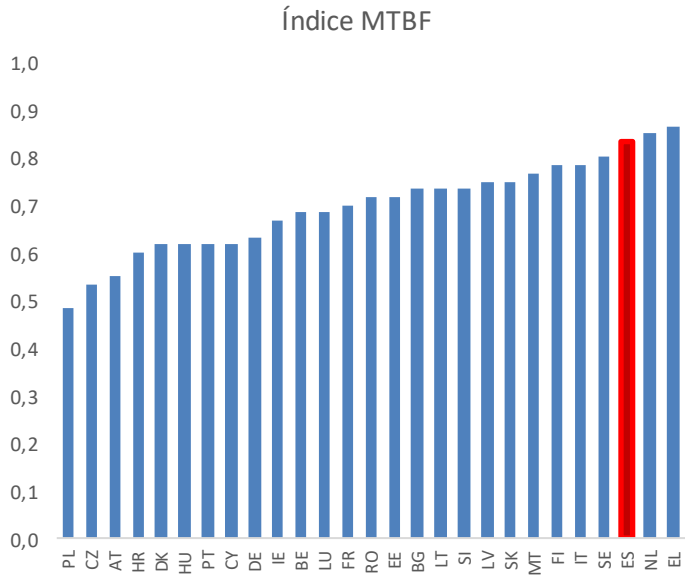
[21] Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
[22] Directiva europea 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Cabe destacar que la Actualización del Programa de Estabilidad cumple los requisitos formales que establece la normativa europea y nacional para los planes presupuestarios de medio plazo (véase el recuadro adjunto). En este documento se incluye para un periodo de tres años la senda de déficit del conjunto de las AA.PP. desagregando las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos, teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, basada en políticas constantes, como el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado. Se incluyen, además, los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos, y una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

En la práctica, el proceso presupuestario se encuentra fragmentado, no siendo posible asegurar la coherencia entre sus principales elementos: la Actualización del Programa de Estabilidad, los presupuestos de cada administración y el plan presupuestario. La Actualización del Programa de Estabilidad (APE), al igual que el plan presupuestario, no ofrece detalle por subsectores y no existe un vínculo directo con la información presupuestaria, por lo que no puede ser considerado un marco presupuestario a medio plazo de acuerdo con la definición del FMI. La información del Programa de Estabilidad se presenta de acuerdo con la clasificación económica del SEC 2010 – es decir, no en términos de contabilidad presupuestaria – y de forma agregada para el conjunto del subsector Administraciones Públicas, sin detalle de partidas importantes como el gasto en pensiones o en desempleo. Esto dificulta su reconciliación posterior con el proyecto de Presupuestos, que a su vez no presenta información en términos de contabilidad nacional, ni tan siquiera los ajustes necesarios para conciliar el saldo presupuestario y de contabilidad nacional. Para ser funcional, un marco presupuestario de medio plazo debería estar vinculado al presupuesto de cada subsector y permitir conciliar las rúbricas de contabilidad nacional previstas en la senda fiscal con las partidas presupuestarias a nivel agregado. Es por ello por lo que la información plurianual de la APE constituye más bien de un marco fiscal de medio plazo (conjunto de compromisos formales a medio plazo que deben tomarse como referencia, como los límites de deuda, objetivos de superávit o techo de gasto), en contraposición a la definición de marco presupuestario que utiliza el FMI.

El análisis de la Comisión Europea sobre los Marcos Nacionales de Medio Plazo

La CE realiza un cuestionario anual sobre las características de los marcos nacionales a medio plazo y sobre los Programas de Estabilidad y Convergencia, que le permite elaborar un índice sintético sobre la calidad de los marcos nacionales a medio plazo. El índice aproxima la calidad del marco nacional a medio plazo a través de cinco criterios (i) cobertura de los objetivos/límites incluidos en los planes fiscales nacionales a medio plazo; (ii) conexión entre los objetivos/límites incluidos en los planes fiscales nacionales a medio plazo y los presupuestos anuales; (iii) participación del parlamento nacional en la preparación de los planes fiscales nacionales a medio plazo; (iv) participación de instituciones fiscales independientes en la preparación de los planes fiscales nacionales a medio plazo; y (v) nivel de detalle incluido en los planes fiscales nacionales a medio plazo.

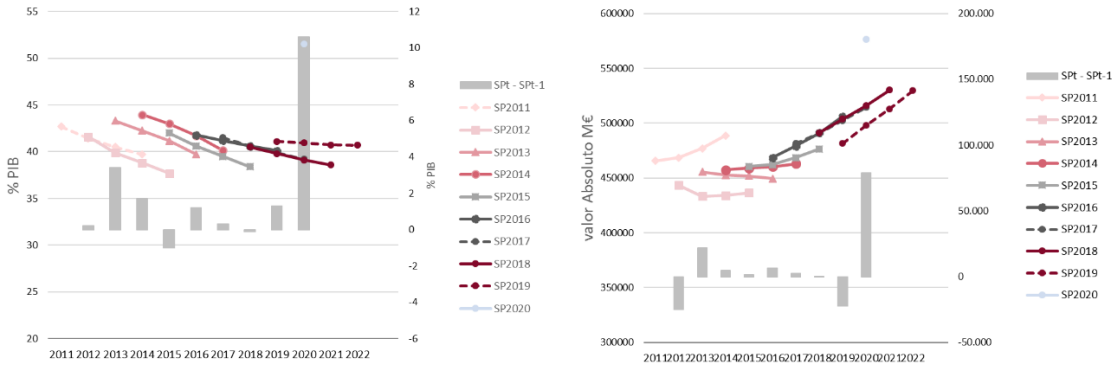


Fuente: Comisión Europea. Mayores valores del Índice representan mayor calidad del marco nacional a medio plazo.

España es uno de los países de la zona euro con mejor desempeño en este índice sintético elaborado por la CE. En efecto, el índice MTBF de la Comisión recoge con precisión las distintas mejoras legislativas que se han incorporado al marco fiscal español en los últimos tiempos. Sin embargo, por su propio diseño este índice sintético podría estar obviando algunos aspectos relacionados con la aplicación práctica del marco que resultan más difíciles de capturar (véase "*How to strengthen fiscal surveillance towards a medium-term focus?*", EU IFI, 2021). De hecho, las previsiones de gasto se han revisado sistemáticamente al alza en las sucesivas actualizaciones de los programas de estabilidad de España. Este es un rasgo común a otros países en los que se constata que, aunque en su concepción el marco a medio plazo se plantea como una restricción al gasto futuro, en la práctica, lejos de considerarse un techo ha pasado a ser considerado como un suelo sobre el que elaborar el presupuesto correspondiente. Ello ha llevado a cuestionar los requisitos que deberían satisfacer estos marcos para contribuir a mejorar la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Como muestra de esa debilidad, se constata la falta de realismo de la senda de gastos fijada en las actualizaciones anuales del Programa de Estabilidad. La debilidad de la Actualización anual del Programa de Estabilidad como marco presupuestario de medio plazo se pone de manifiesto en la falta de realismo de la senda de gastos fijada en cada actualización. Las previsiones de gasto primario se revisan sistemáticamente al alza en los diferentes programas de estabilidad presentados por España en el periodo 2011-2020.

GRÁFICO 3. GASTO PRIMARIO PREVISTO EN APE ANUALMENTE (% DEL PIB Y EN VALOR ABSOLUTO)



2.1.4 Proyectos de inversión

BUENA

La planificación de la inversión es relevante porque su incidencia excede normalmente el horizonte anual y por su impacto en el crecimiento. En este apartado se revisa si se dispone de información detallada sobre los compromisos plurianuales de inversión incorporan información detallada que permita detectar la existencia de desviaciones del gasto respecto a lo presupuestado. Además, se analiza la existencia de procedimientos de contratación pública transparentes y competitivos.

Los Presupuestos Generales del Estado contienen información sobre los compromisos plurianuales de inversión. Los PGE de cada año incluyen en la serie verde un Anexo de inversiones reales y programación plurianual, de acuerdo con la clasificación orgánica y en términos regionalizados. Se incluyen los compromisos plurianuales de inversión del Estado y sus organismos, las empresas públicas y las fundaciones. En esos documentos se especifica para cada proyecto el año de inicio, de finalización, la región o provincia para la que se diseña el proyecto, el coste total, y el importe que se destina anualmente.

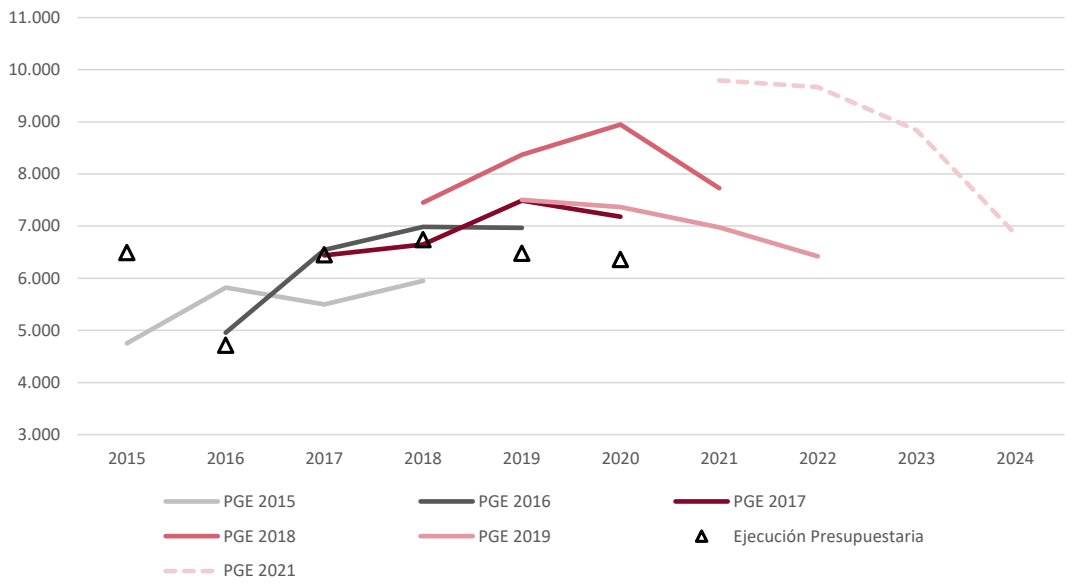
Anualmente se revisan los compromisos plurianuales, en ocasiones de forma significativa. En cada ejercicio se reprograma una parte de las inversiones, desplazando inversiones hacia el futuro. Sin embargo, el porcentaje que

representan los compromisos plurianuales de inversiones reales se ha ido reduciendo progresivamente en los últimos años, pasando del 2,1% del total del capítulo 6 de los PGE en 2015 al 1,3% en el proyecto de PGE de 2019. Sin embargo, en 2021 como consecuencia de los proyectos de inversión y las reformas que se prevén financiar con cargo a los Fondos europeos para la recuperación de Europa "Next Generation EU", los compromisos para inversiones plurianuales aumentan notablemente en el periodo 2021-2023 en el que está previsto ejecutar las inversiones con cargo a los mencionados fondos.

CUADRO 6. COMPROMISOS PLURIANUALES DE INVERSION (MILES €)

(Mill€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PGE 2015	4.751	5.819	5.496	5.950						
PGE 2016		4.955	6.544	6.983	6.968					
PGE 2017			6.438	6.649	7.490	7.178				
PGE 2018				7.451	8.367	8.947	7.727			
Proyecto PGE 2019					7.503	7.364	6.975	6.420		
PGE 2020										
PGE 2021							9.795	9.668	8.840	6.848
Ejecución Presupuestaria	6.490	4.714	6.449	6.739	6.479	6.358				

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LOS COMPROMISOS DE INVERSION PLURIANUALES



Fuente: Ministerio de Hacienda. PGE- anexo de inversiones reales y programación plurianual

Las adjudicaciones de los grandes proyectos se producen mediante licitaciones públicas. El procedimiento de adjudicación viene regulado en la

Ley[23] de contratos del Sector Público, que traspone las Directivas europeas en materia de contratación pública. En el portal de transparencia de la AGE[24] se encuentran ordenados por ministerios todos los contratos adjudicados desde el 1 de enero de 2014 que han sido celebrados por cualquier órgano de contratación del ámbito del sector público estatal, detallando la obra objeto de contrato, el órgano de contratación, el procedimiento, la fecha de adjudicación y el importe. Por otro lado, la Plataforma de Contratación del Sector Público permite consultar las licitaciones publicadas por órgano de contratación y conocer el estado de cada uno de los procesos. No obstante, la Comisión Europea ha recomendado a España mejorar los procesos de contratación pública en el marco del Semestre Europeo.

Se realizan y se publican análisis de viabilidad para los proyectos de nuevas inversiones, si bien la profundidad de estos es en general limitada. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana[25] publica en su página web, en el marco de los Estudios Informativos exigidos por la legislación sectorial, los estudios de viabilidad de los proyectos de nuevas infraestructuras en los que se justifica la oportunidad del proyecto, la elección de la alternativa más ventajosa y un análisis coste-beneficio que siempre obtiene resultados positivos.

La AIReF ha llevado a cabo una evaluación de la política de infraestructuras de transporte en el ámbito del *Spending Review* de 2019 en la que detecta márgenes de mejora en la planificación y gobernanza de este tipo de gasto[26]. En este estudio se pone de manifiesto la necesidad de mejora en la planificación y selección de inversiones. En general, se constata una planificación muy ambiciosa sin suficiente priorización de las inversiones; existe una clara tendencia a subestimar los costes, los riesgos y los plazos de ejecución de los proyectos y a sobrestimar sus beneficios (especialmente las estimaciones de demanda de viajes); no se realiza una verdadera evaluación ex ante de las inversiones a realizar.

2.2. Organización

El área de organización evalúa por un lado si la normativa establece de manera precisa el papel de los poderes ejecutivo y legislativo en el proceso

[23] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que traspone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

[24] Portal de transparencia

[25] Web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

[26] AIReF | SPENDING REVIEW FASE II. ESTUDIO INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

presupuestario y si establece calendarios concretos para la presentación, el debate y la aprobación del presupuesto. Por otro lado, se evalúa si en la práctica los presupuestos se presentan, debaten y aprueban siguiendo esos calendarios. En este sentido, el nivel de la práctica de legislación fiscal es avanzado, sin embargo, la puntualidad de los presupuestos no ha alcanzado en los últimos años el estándar mínimo fijado por el FMI.

2.2.1 Legislación fiscal

AVANZADA

La legislación presupuestaria fija el calendario de preparación del presupuesto, el contenido, elaboración y su estructura, y detalla el papel del poder legislativo para presentar enmiendas. La legislación contenida en la Constitución Española, Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal, Ley General Presupuestaria y en los reglamentos de funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado, es completa y sencilla[27] en su regulación del proceso presupuestario.

La Constitución establece que el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. Prevé la situación de prórroga presupuestaria en caso de no aprobación de la Ley de Presupuestos, y los poderes del Gobierno podrán presentar proyectos de ley que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos. Establece también la necesidad de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos.

En la Ley General Presupuestaria se detalla el procedimiento de remisión del proyecto de presupuesto a las Cortes Generales y su contenido. Se define el concepto de presupuestos generales, su ámbito subjetivo, temporal y su contenido obligatorio. Detalla el nivel de especificación de créditos, la fecha de remisión y la documentación complementaria que debe acompañar al proyecto. En particular:

a) Las memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales.
b) Las memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.

[27] Se destacan como normas fundamentales: la Constitución Española (artículos 134 y 135), Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículo15), Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (Titulo II), Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (artículos 133 a 135), y reglamento del Senado (artículos 148 a 151).

c) Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.
d) Un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.
e) La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente.
f) Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
g) Los estados consolidados de los presupuestos.
h) Un informe económico y financiero.
i) Una memoria de los beneficios fiscales.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera define las reglas fiscales nacionales y regula determinados aspectos del proceso presupuestario. Entre ellos destaca el establecimiento del límite de gasto no financiero, la fijación de los objetivos de estabilidad, de deuda y la tasa de referencia de crecimiento del gasto y la elaboración de plan presupuestario a medio plazo (mínimo 3 años) que se incluirá en el Programa de Estabilidad (véase apartado 3.1 sobre objetivos presupuestarios). Establece también otros aspectos sobre el contenido de los presupuestos de cada Administración Pública, como la obligación de que se acompañen de la información precisa para relacionar el saldo presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

2.2.2 Puntualidad de los presupuestos

NO ALCANZADA

Aunque la propia Constitución Española (CE) exige la presentación del proyecto de PGE al menos tres meses antes del final del año fiscal, esta previsión no se ha cumplido en los últimos 5 años. El artículo 134.3 de la CE establece que el gobierno deberá presentar los PGE ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior (ver Gráfico 1). No obstante, durante los últimos cinco años fueron presentados en las Cortes con mucho retraso. En algunas ocasiones, la demora ha tenido un fundamento legal, teniendo en cuenta que la legislación[28] establece que un gobierno en funciones no puede ejercer, entre otras, la facultad de aprobar el Proyecto de Ley de PGE. Sin embargo, en otras ocasiones, el retraso se ha debido simplemente a criterios de oportunidad política. En consecuencia, no se alcanza la práctica considerada básica para este indicador.

[28] Art 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

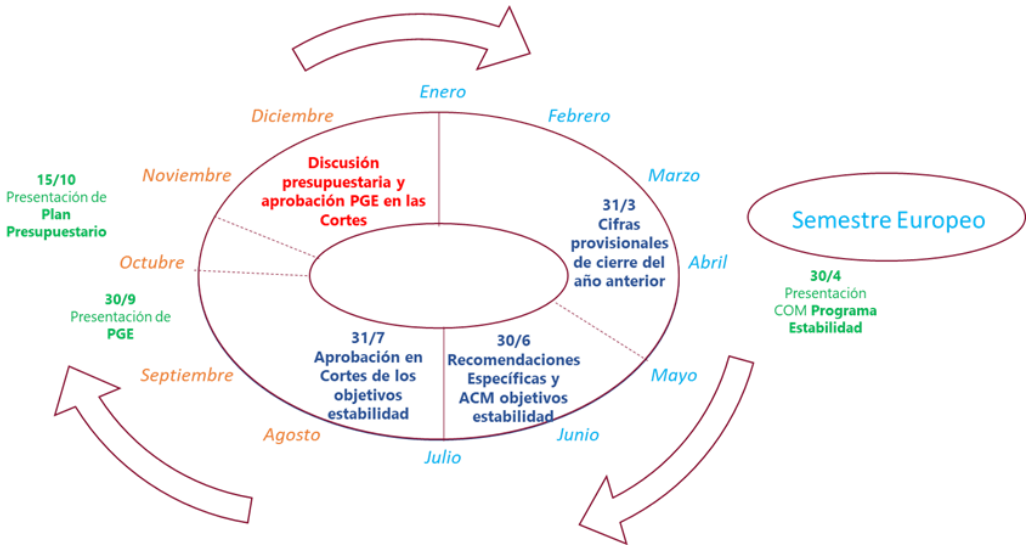
La CE prevé que, si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior. Conforme a la experiencia de los últimos años, el gobierno recurre con frecuencia al procedimiento de prórroga de los PGE, la cual no siempre está sustentada en causas legales sino en criterios de oportunidad política. En consecuencia, la prórroga presupuestaria se ha prolongado, en la mayoría de los casos, al menos 6 meses.

CUADRO 7. CALENDARIOS PGE

Año	Proceso	Fecha de presentación PGE en las Cortes	Fecha de Aprobación PGE
PGE 2017	Elecciones generales de 2016 y problemas para formar gobierno. Se prorrogan los de 2016	4 de abril de 2017	27 de junio de 2017
PGE 2018	Falta de mayoría parlamentaria y cambio de gobierno. Se prorrogan los de 2017	3 de abril de 2018	3 de julio de 2018
PGE 2019	Los PGE fueron elaborados con retraso. Se prorrogaron los de 2018. El presidente de gobierno convocó elecciones generales tras la falta de mayoría parlamentaria	19 de enero de 2019	No aprobados
PGE 2020	Los PGE fueron elaborados con retraso. Se prorrogaron de nuevo los de 2018	No se presentaron a las Cortes por falta de apoyo parlamentario suficiente	No aprobados
PGE 2021	El 14 de julio de 2020 se publica la OM de elaboración de los PGE de 2021	28 de octubre de 2020	22 de diciembre de 2020

La Ley General Presupuestaria (LGP) regula, en consonancia con la Constitución, las prórrogas presupuestarias. Se establece que las prórrogas no afectan a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.

GRÁFICO 5. CICLO PRESUPUESTARIO EN CONTEXTO DE SEMESTRE EUROPEO



2.3. Orientación de la política

En esta área se evalúa si la información presupuestaria y las previsiones realizadas permiten obtener una idea precisa sobre la orientación de la política presupuestaria. En particular se analiza la claridad de los objetivos de política fiscal y el control de su cumplimiento. En segundo lugar, se evalúa si se realiza una presupuestación por resultados que facilite comprender las prioridades del gobierno, como se asignan los recursos a estas prioridades y su alineación con los objetivos fiscales. Finalmente, se detalla la publicación de documentos dirigidos a una amplia audiencia de ciudadanos para facilitar su participación en el proceso presupuestario

2.3.1 Objetivos de política fiscal

BUENA

La LOEPSF[29] establece el procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad, de deuda pública y la tasa de referencia del crecimiento del gasto para el conjunto de las AA.PP. y cada uno de los agentes que lo integran para los tres ejercicios siguientes. En el primer semestre de cada año el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. y de la Comisión Nacional de Administración Local en sus respectivos ámbitos, fija estos objetivos para la AC, las CC.AA., las CC.LL. y la Seguridad Social. El acuerdo de Consejo de Ministros se remite a las Cortes Generales para su aprobación

[29] Artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

o rechazo y se incluye además el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio siguiente. Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se debe tener en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior.

Los últimos objetivos de estabilidad aprobados fueron en 2020 para el ejercicio 2020 y para el período 2021-2023, aunque se suspendió su aplicación por causa de la pandemia. Los objetivos para 2020 y 2021-2023 aprobados por las Cortes Generales el 21 de febrero de 2020 fueron suspendidos en su aplicación tanto para el ejercicio 2020 como 2021, por la activación de la cláusula de escape prevista en el LOEPSF para circunstancias extraordinarias que escapan al control de las AA.PP. como ocurre con la situación actual ocasionada por la pandemia.

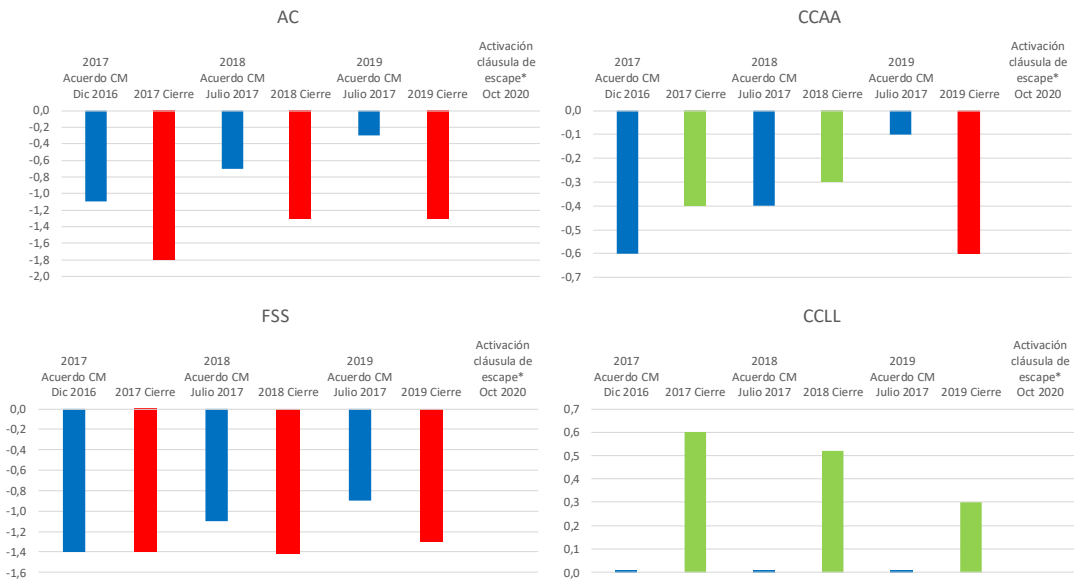
La LOEPSF, que se aprobó en 2012 con un periodo transitorio que finalizó en 2020, debería ser objeto de revisión. A lo largo de los ejercicios de aplicación de la LOEPSF se han puesto de manifiesto algunas debilidades y limitaciones en la regulación actual, situación que la AIReF ha señalado en reiteradas ocasiones. Esta revisión debería cubrir aspectos como la fijación de objetivos consistentes entre las tres reglas fiscales, una perspectiva de medio plazo en los objetivos de deuda o más información para la aplicación ex ante de la regla de gasto, desarrollo del principio de trasparencia para todas las AA.PP., no solo para las administraciones territoriales, o el tratamiento del déficit de los Fondos de Seguridad Social.

La distribución por subsectores de los objetivos de déficit ha sido en ocasiones poco realista, al no reconocer en los objetivos el superávit de las CC.LL. El objetivo de estabilidad del conjunto de las AA.PP. se distribuye entre los distintos subsectores. En esta distribución no se reconoce que las CC.LL. presentan sistemáticamente un superávit, lo que obliga a fijar objetivos de menor déficit para el resto de subsectores (fundamentalmente AC y Fondos de la Seguridad Social), que resultan poco realistas. Esta falta de realidad ha sido reconocida en ocasiones por el propio gobierno, al remitir a la Comisión Europea en fecha muy similar la notificación de déficit en el que sí prevé un superávit de CC.LL. y un mayor déficit de otros subsectores del fijado como objetivo.

CUADRO 8. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	2017		2018		2019		2020	
	2017 Acuerdo CM Dic 2016	2017 Cierre	2018 Acuerdo CM Julio 2017	2018 Cierre	2019 Acuerdo CM Julio 2017	2019 Cierre	Activación cláusula de escape* Oct 2020	2020 Cierre
Administración Central	-1,1	-1,8	-0,7	-1,3	-0,3	-1,3	-	
Fondos Seguridad Social	-1,4	-1,4	-1,1	-1,4	-0,9	-1,3	-	
Comunidades Autónomas	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	-0,6	-	
Corporaciones Locales	0,0	0,6	0,0	0,5	0,0	0,3	-	
Total AA.PP.	**-3,1**	**-3,0**	**-2,2**	**-2,5**	**-1,3**	**-2,9**		

GRÁFICO 6. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS



2.3.2 Información de desempeño

BASICA

La normativa regula la elaboración de un presupuesto por resultados, aunque su aplicación práctica es muy deficiente. En los PGE se incluye un detalle de los inputs necesarios para acometer cada programa presupuestario, pero no existe una relación de objetivos en términos de resultado o de impacto. Los PGE incorporan todos los años las memorias por programas que se elaboran para cada ministerio, en las que se recoge una breve descripción del programa y de las actividades a realizar, se definen además una serie de objetivos e indicadores para cada uno de ellos. Sin embargo, estos

indicadores son generalmente inputs necesarios para llevar a cabo el programa.

Las memorias no siempre incluyen objetivos o indicadores cuantificables y la calidad de estos no siempre es la adecuada. Aunque las memorias de programas se actualizan anualmente, la baja calidad de los indicadores en términos de relevancia, claridad, concreción y cuantificación y la falta de seguimiento o evaluación ex post, hace que su utilidad para la toma de decisiones sea reducida. La calidad y utilidad de esta información también se ve lastrada por la ausencia de escenarios presupuestarios de medio plazo.

Desde 2018 se llevan a cabo procesos de revisión del gasto que podrían ser un punto de partida para la evaluación ex post de las políticas públicas. La AIReF está llevando a cabo estos procesos de revisión del gasto en diversos ámbitos. Como conclusión común en casi todos estos proyectos, destaca la necesidad de una mayor orientación a resultados tanto en el diseño de las políticas como de los procedimientos para posibilitar su seguimiento y evaluación posterior. A estos efectos, resulta especialmente relevante el análisis y las propuestas sobre los procedimientos presupuestarios que se recogen en el proyecto transversal Evaluación de estrategia y procedimiento de subvenciones.

El Proyecto de PGE para 2021 contiene informes sobre impacto de género, sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia y sobre el alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Mientras que el informe sobre impacto de género se elabora desde 2011, el dedicado al impacto en la infancia, la adolescencia y la familia se publicó por primera vez en el proyecto de PGE para 2019 que finalmente no resultó aprobado. El proyecto de los PGE para 2021 además de los dos informes anteriores incorpora, como novedad, un informe sobre el alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Adicionalmente, se mencionan ciertos colectivos, como funcionarios, pensionistas o desempleados, a los que les afecta una política de gasto determinada. No obstante, en ningún caso aparece un análisis exhaustivo de la implicación de cada política para cada colectivo por separado.

2.3.3 Participación ciudadana

BASICA

El Libro Amarillo de los PGE es el documento fundamental que el ejecutivo utiliza para transmitir a la ciudadanía información sobre el cuadro macroeconómico y las principales partidas de ingresos y gastos del ejercicio. En el Libro Amarillo de presentación de los PGE, se hace pública y accesible la información sobre el contexto económico nacional e internacional, las

tendencias recientes de la economía española y las previsiones para el año para el que se presenta el PGE. Se realiza además un análisis por políticas de gasto con información relevante sobre los aspectos más importantes de cada presupuesto. En algunos ejercicios, también se ha elaborado un folleto más resumido o Cuaderno Blanco de carácter más didáctico, pero se dejó de elaborar en 2013. "El Libro de introducción a la lectura de los PGE" es un documento que ofrece al lector una rápida guía para poder acceder a su contenido. Por tanto, este libro (hasta los PGE para 2021 se denominaba el libro azul) es un documento adicional de carácter didáctico, dirigido a todos los ciudadanos, independientemente de su profesión y formación, con la finalidad de facilitar la lectura y comprensión de los PGE en cuanto a su organización y concepto. La serie Azul se crea en 2021 e incluye el Informe de impacto de género, el Informe del impacto en la infancia, en la adolescencia y la familia y el Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030[30]. Esta serie contiene una visión transversal de los Presupuestos Generales del Estado, pero no está pensada para facilitar el conocimiento de un ciudadano medio.

No se realiza un proceso de consulta ciudadana como tal, pero los ciudadanos tienen varias vías para poder influir en la orientación de los PGE y la accesibilidad general se considera buena. La Comisión de Presupuestos es el órgano que permite actualmente la participación ciudadana en el debate presupuestario, a través de representantes de la sociedad civil propuestos por los grupos parlamentarios participantes. La Constitución Española[31] ya propone intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública, y prevé la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa. Esta

[30] La ausencia de un documento específico que facilite el acceso a la información presupuestaria al ciudadano medio es uno de los factores que contribuye a explicar la modesta calificación de España en la Open Budget Index (véase Home | International Budget Partnership.)

[31] Artículo 9 de la CE: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos."

participación fue regulada[32] como "iniciativa legislativa popular". En el indicador del Banco Mundial "*Voice and Accountability*" se refleja la percepción de los ciudadanos de un país respecto a en qué medida son capaces de participar en la elección y decisiones de su gobierno, la libertad de expresión y asociación y de los medios de comunicación. España ocupa un puesto 39 en 2017, de un total de 213, con un percentil 81,28.

2.4. Credibilidad

El análisis de credibilidad analiza si los pronósticos que sustentan los presupuestos se someten a una evaluación independiente. Así mismo, la credibilidad se evalúa a través del proceso de modificaciones presupuestarias y de la conciliación que se hace de las previsiones macroeconómicas actuales y futuras. Las prácticas de evaluación fiscal y de modificación presupuestaria tienen una valoración avanzada; no obstante, el seguimiento de las previsiones es una práctica no alcanzada.

2.4.1 Evaluación independiente

AVANZADA

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal es una institución fiscal independiente que vela por cumplimiento de las reglas fiscales. La AIReF se crea en 2014 para garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público. Lleva a cabo esta misión mediante la publicación de informes, opiniones y estudios de manera periódica en su ámbito de responsabilidad.

Las previsiones macroeconómicas del Gobierno requieren el aval de la AIReF, debiendo el Gobierno cumplir o explicar las desviaciones respecto a las recomendaciones realizadas. A diferencia de otras instituciones fiscales independientes, como el Office for Budgetary Responsability de Reino Unido, que elaboran las previsiones macroeconómicas sobre las que se basa el presupuesto del Gobierno, la AIReF debe evaluarlas para decidir sobre su aval. Además, tanto para el proyecto de presupuestos como para la Actualización del Programa de Estabilidad, se valorará, entre otros aspectos, si existen sesgos importantes en las previsiones durante un periodo de 4 años consecutivos.

[32] Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Además, informa sobre la credibilidad de las previsiones fiscales y evalúa ex ante el cumplimiento de las reglas fiscales. La normativa de creación de la AIReF y su Estatuto Orgánico establecen los informes que periódicamente debe realizar la AIReF para determinar si el proyecto de PGE, los presupuestos finalmente aprobados y las previsiones a mitad del ejercicio permiten alcanzar los objetivos de estabilidad y de deuda fijados en cada ejercicio y cumplir la regla de gasto. Esta obligación se extiende a los presupuestos de las CCAA si estos incorporan un escenario macroeconómico distinto del de los PGE. Como consecuencia de estos informes, la AIReF puede formular las recomendaciones que estime oportunas para mejorar del marco fiscal aplicable, así como para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio.

2.4.2 Modificaciones presupuestarias

AVANZADA

Las alteraciones del presupuesto inicialmente aprobado en su importe total o composición interna requieren un procedimiento formal de modificación que está legalmente[33] tasado. La Ley General Presupuestaria define las modificaciones existentes y las circunstancias y requisitos de cada una de ellas. Las modificaciones son: transferencias, generaciones, ampliaciones, créditos extraordinarios y suplementos de créditos e incorporaciones. Dependiendo de la modificación y de su importe, corresponde al Consejo de Ministros, al titular del Ministerio de Hacienda o al titular del departamento interesado.

Con carácter general, las modificaciones presupuestarias del Estado se financian con cargo al Fondo de Contingencia o con baja en otros créditos. El Fondo de Contingencia se creó en 2001 como un capítulo específico dentro del PGE por un importe equivalente al 2% del gasto no financiero total, para financiar necesidades urgentes, imprevistas y no discrecionales. De esta forma, las modificaciones financiadas con el fondo de contingencia o con baja en otros créditos no suponen una alteración en el importe total del PGE.

El crédito extraordinario o suplemento de crédito tienen un carácter excepcional y su aprobación corresponde al Consejo de Ministros y a las Cortes Generales. Solo pueden aprobarse cuando no sean aplicables el resto de modificaciones, ante necesidades que no pueden demorarse, y requerirán remisión de un proyecto de ley a las Cortes Generales cuando

[33] Ley 47/2003 General Presupuestaria capitulo IV, leyes anuales de presupuestos, Orden EHA/657/2007, de 15 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias.

correspondan a obligaciones de ejercicios anteriores, cuando se financien con baja en otros créditos o cuando se trate de operaciones financieras.

RECUADRO 1. MODIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS INICIALES (ART 51-58 LGP)

Transferencias de crédito: son traspasos de dotaciones entre créditos. Pueden realizarse entre diferentes créditos del presupuesto incluso con la creación de créditos nuevos, con restricciones: no se pueden realizar transferencias entre distintas secciones presupuestarias, excepto para los créditos del programa de contratación centralizada, ni traspasar créditos de operaciones financieras a no financieras o de operaciones corrientes a capital.

Generaciones de crédito: son modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial. Estos mayores ingresos pueden provenir, por ejemplo, de ventas de bienes y prestación de servicios, enajenaciones de inmovilizado, o reembolsos de préstamos, entre otros, y se destinan a gastos de similar naturaleza.

Créditos ampliables: excepcionalmente tendrán la condición de ampliables los créditos destinados al pago de pensiones de Clases Pasivas y los destinados a atender obligaciones específicas derivadas de normas con rango de ley, que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en el estado de gastos de los PGE y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones. También tienen la condición de ampliables los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado.

Créditos extraordinarios y suplementos de crédito: cuando haya de realizarse con cargo al PGE algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista crédito adecuado o sea insuficiente y no ampliable el consignado, y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras previstas, deberá procederse a la tramitación de un crédito extraordinario o suplementario del inicialmente previsto. La financiación de éstos está tasada en la ley.

2.4.3 Conciliación de previsiones

NO ALCANZADA

La documentación de los PGE no incluye una conciliación entre las proyecciones fiscales actuales y pasadas. La información contenida en el PGE no incluye información sobre los factores que explican la diferencia entre las previsiones de ingresos y gastos del presupuesto anterior y el actual. En particular, no se realiza una distinción entre cambios debidos a medidas de política y cambios debidos a la evolución de la economía. No obstante, en algunos casos concretos (como cambios estadísticos o cierres de liquidación importantes) sí se realizan las aclaraciones pertinentes. Esta información

tampoco se incluye en la Actualización del Programa de Estabilidad ni en el Plan Presupuestario.

Los PGE no se pueden conciliar con las previsiones contenidas en el Programa de Estabilidad o con el Plan Presupuestario, ni con los objetivos de las reglas fiscales. Los PGE se elaboran exclusivamente en términos presupuestarios, por lo que no son comparables en términos de contabilidad nacional. En consecuencia, no contienen información suficiente para compararlos con el Programa de Estabilidad y el Plan Presupuestario, que se elaboran en términos de contabilidad nacional y que, además, no recogen un desglose por subsectores de ingresos y gastos. Asimismo, desde hace varios ejercicios, los PGE ni tan siquiera recogen información suficiente para conciliar el saldo presupuestario con el objetivo de estabilidad presupuestaria. En este mismo sentido, tampoco ofrecen información sobre la aplicación de la regla de gasto nacional ni sobre el objetivo de deuda.

2.5. Conclusiones del PILAR II

En el ámbito de la AC hay tres indicadores del pilar II de previsiones macroeconómicas y presupuestarias que no alcanzan el nivel mínimo. Estos tres indicadores no alcanzados se refieren la falta de planes presupuestarios a medio plazo, la puntualidad en la presentación de los PGE y la conciliación de las previsiones. El resto de indicadores presentan prácticas buenas y avanzadas, especialmente destacables en evaluación independiente, legislación fiscal y regulación de modificaciones presupuestarias, pudiendo incorporar mejoras en el ámbito de información de desempeño incluida en los PGE y en la participación pública.

La ausencia de un marco presupuestario de medio plazo es una de las principales debilidades de nuestro sistema presupuestario. A pesar de que tanto la normativa interna como la normativa comunitaria prevén la realización de este ejercicio de proyección, las previsiones a medio plazo que se hacen lo son a nivel agregado para el conjunto de AA.PP. y en términos de contabilidad nacional, sin desarrollar su vinculación con los presupuestos anuales de las distintas administraciones públicas. En este mismo sentido, no se publican escenarios presupuestarios a medio plazo por políticas o departamentos como señala la Ley General Presupuestaria, por lo que los PGE no ofrecen una orientación a medio plazo.

También hay margen de mejora en la consistencia de las previsiones para facilitar la integración y seguimiento de todos los elementos del ciclo presupuestario. En general se puede mejorar el grado de comparabilidad entre las cifras de los PGE, presentadas en términos presupuestarios, y de los Programas de Estabilidad y planes presupuestarios, en términos de

contabilidad nacional, pero sin desagregar por subsectores. Además, los PGE no incluyen una explicación de las desviaciones entre las previsiones y los datos finalmente observados. Esto implica que, en la práctica, no es posible asegurar la coherencia entre los principales elementos del proceso de planificación fiscal y presupuestaria: la Actualización del Programa de Estabilidad, los presupuestos de cada administración y el plan presupuestario.

La falta de puntualidad en la presentación de los proyectos de PGE ha sido frecuente en los últimos años. Aunque existen normas legales de rango constitucional que exigen la presentación del proyecto de PGE tres meses antes del final del año fiscal, esto no se ha cumplido en los últimos 4 años.

En lo que respecta a las reglas fiscales, cabe destacar la necesidad de revisar la LOEPSF. Ello se debe no solo a la finalización del periodo transitorio contemplado en la ley, sino también a las limitaciones detectadas en su funcionamiento y que la AIReF, entre otros, ha venido señalando.

La aplicación práctica de la orientación a resultados del presupuesto presenta amplios márgenes de mejora. Aunque se elabora el presupuesto por programas con sus correspondientes memorias, el sistema de indicadores e información es insuficiente para sustentar decisiones basadas en la evidencia, lo que se ve reforzado por la ausencia de una orientación plurianual en la formulación de los PGE.

Por último, se aprecian avances en lo que respecta a la información sobre la orientación estratégica del gobierno y sobre los resultados. En particular, en los años recientes se incorporan estimaciones sobre el impacto de género de los presupuestos y sobre el medio ambiente, pero todavía se puede mejorar para aproximarse a las mejores prácticas de las economías avanzadas.

B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DE RIESGOS

Los gobiernos deben realizar un análisis de los riesgos fiscal, ya que pueden propiciar desviaciones en las previsiones y estimaciones presupuestarias. En general, la exposición de un país a los riesgos fiscales depende de múltiples factores como la estructura de su economía o las interrelaciones entre los sectores público y privado. Los estudios realizados por el FMI sugieren que los eventos con un elevado impacto en las cuentas públicas pueden ser frecuentes y se encuentran altamente correlacionados entre si (FMI, 2016[34]). En particular, entre 1990 y 2014, las perturbaciones de naturaleza macroeconómica han tenido una frecuencia de una vez cada doce años y tienen un coste fiscal próximo al 9% del PIB. Los riesgos de naturaleza fiscal (asociados a desastres naturales, a los vínculos existentes entre el sector público y los sectores bancario o empresarial, etc.) también han tenido un impacto de 6% del PIB en promedio, que en algunos casos asciende hasta el 30-60% del PIB.

Resulta por tanto importante analizar y mejorar la capacidad de respuesta frente a estos riesgos. Por ello, en este pilar se analizan distintos aspectos relacionados con el análisis y la gestión de los riesgos fiscales que se agrupan en tres áreas. Los 12 indicadores incluidos en el tercer pilar se dividen de acuerdo con 3 categorías principales: (i) divulgación y análisis de los riesgos (3 indicadores), (ii) la gestión especifica que se hace de los mismos (7 indicadores) y la coordinación entre niveles de administración y sector público empresarial (2 indicadores).

En términos generales, es el pilar donde la AC presenta los peores resultados, como ya sucedía en 2005, con un tercio de los indicadores no alcanzados Cuando se miran los resultados agregados y se comparan con los otros dos ejes, el pilar de riesgos fiscales es el que peor comportamiento exhibe. De los 12 indicadores analizados, un total de 4 se consideran no alcanzados y en 5 más se considera que el nivel con el que se han alcanzado es básico. Solo tres prácticas se encuentran en una categoría de buena o avanzada, como puede verse en el cuadro 9, que resume la situación de los 12 indicadores.

[34] FMI (2016), Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices," IMF Policy Paper (Washington, DC).

CUADRO 9. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LA AC. PILAR III

III. Análisis y gestión de riesgos fiscales
3.1.1. Riesgos Macroeconómicos
3.1.2. Riesgos Fiscales Específicos
3.1.3. Análisis de sostenibilidad de LP
3.2.1. Contingencias Presupuestarias
3.2.2. Gestión de riesgos de activos y pasivos
3.2.3. Garantías
3.2.4. Colaboración Público-Privada
3.2.5. Exposición al Sector Financiero
3.2.6. Recursos Naturales
3.2.7. Riesgos medioambientales
3.3.1. Administraciones territoriales
3.3.2. Entidades públicas fuera del ámbito SEC

3.1. Divulgación y análisis de riesgos

El área de divulgación y análisis de riesgos incluye tres indicadores. En particular, en esta área se revisa si se publica información detallada, agrupada y accesible sobre riesgos macroeconómicos y fiscales y se valora además si se realizan análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo. Respecto a los informes macroeconómicos y los análisis de sostenibilidad a largo plazo las prácticas se han calificado de básicas. Sin embargo, los informes sobre riesgos fiscales no alcanzan el nivel deseado de transparencia y difusión.

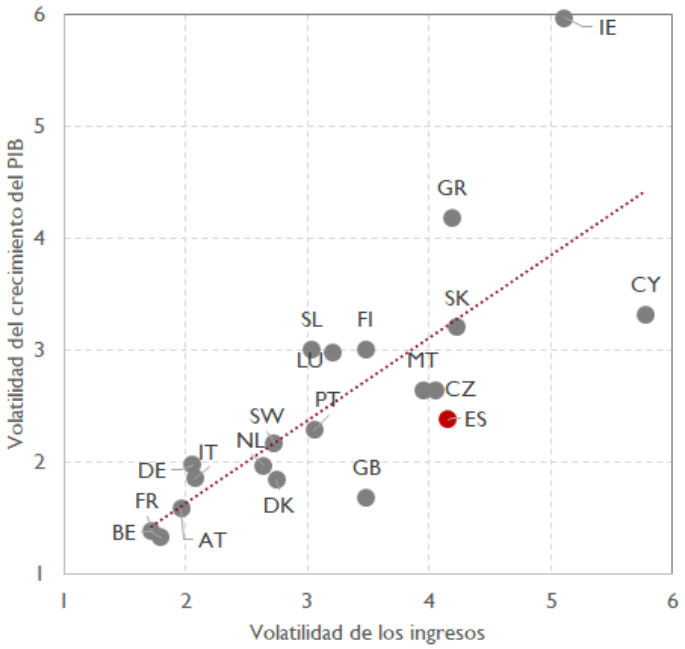
3.1.1. Riesgos macroeconómicos

BASICA

El ciclo económico tiene un impacto decisivo sobre las cuentas públicas, tanto a través de los ingresos y de otros gastos más coyunturales, como los relacionados con el desempleo, principal estabilizador automático. La posición cíclica de la economía suele tener un gran impacto en el nivel de ingresos fiscales y en la evolución de los gastos con un mayor componente coyuntural. En cuanto a los ingresos fiscales, las AA.PP. españolas se encuentran entre las más volátiles de Europa. En efecto, suele considerarse que la elasticidad o sensibilidad de los ingresos fiscales respecto al crecimiento del PIB suele estar en torno a la unidad. No obstante, en el caso de España la elasticidad de los ingresos es de las mayores de Europa. Esto se traduce en una mayor volatilidad de ingresos en relación con la evolución

del PIB e implica una disminución de los ingresos fiscales relativamente mayor durante las fases recesivas (ver gráfico 8). En cuanto al gasto por desempleo, la situación es similar, dada la alta sensibilidad del mercado laboral al ciclo económico, con un mercado de trabajo que reacciona de forma intensiva por el lado de la contratación y despido, siendo más rígido en materia de salarios.

GRÁFICO 7. VOLATILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL A NIVEL EUROPEO (1996-2019)



Fuente: AIReF

Las estimaciones de impacto fiscal debido a variaciones económicas se encuentran fuera de la documentación presupuestaria. La documentación presupuestaria que acompaña a los PGE incluye la proyección de un escenario macroeconómico. No obstante, la práctica actual no contempla la formulación de ejercicios de sensibilidad, escenarios alternativos ni proyecciones probabilísticas. Este análisis tampoco se incluye en el Plan Presupuestario ni en el Informe de Situación de la Economía española. No obstante, en abril de cada año el Gobierno publica un escenario macroeconómico de medio plazo e incluye un análisis de sensibilidad. El mismo se realiza para cumplir los requisitos de la Actualización del Programa de Estabilidad, pero no se utiliza como herramienta de programación presupuestaria. Por su parte, desde 2014 la AIReF viene realizando una evaluación probabilística del escenario macroeconómico del Gobierno en cada uno de sus informes, salvo en el de la evaluación de la Actualización del Programa de Estabilidad de mayo de 2020 cuando el contexto de

incertidumbre extrema en el marco de la pandemia COVID-19 aconsejó la elaboración de escenarios macroeconómicos.

Recientemente ha habido avances en relación con la publicación y análisis de los riesgos macroeconómicos. Desde mayo de 2018 se exige por ley que las previsiones macroeconómicas que acompañan al PGE, al Plan Presupuestario y a la Actualización del Programa de Estabilidad se comparen con las de la Comisión Europea y se realicen análisis de sensibilidad. Además, una vez al año se debe realizar una evaluación ex post de las previsiones para identificar la existencia de sesgos en las proyecciones macro-fiscales durante los últimos cuatro años.[35] Sin embargo, la práctica de realizar ejercicios de sensibilidad todavía no ha sido incluida en la documentación presupuestaria de manera sistemática.

3.1.2. Riesgos fiscales específicos

NO ALCANZADA

Además de los riesgos macroeconómicos existen riesgos fiscales específicos que pueden tener un gran impacto en las cuentas públicas y que no son objeto de seguimiento en la actualidad por las administraciones públicas. Estos riesgos son de diversa naturaleza, como los vinculados a una potencial realización de pasivos contingentes o de otros acontecimientos de naturaleza incierta, como los desastres naturales, el rescate de empresas públicas, gobiernos subnacionales o bancos. La capacidad de un Gobierno de reaccionar ante estos riesgos depende de la calidad de la información sobre el impacto y la probabilidad de que ocurra de cada uno de los riesgos identificados. Una adecuada gestión de estos riesgos requiere definir una estrategia conjunta de todos ellos, que permita identificar, cuantificar y gestionar el impacto que pudieran ocasionar, sobre la base de un documento único y agregado.

El único documento sobre riesgos fiscales agregados es la información que se publica anualmente en cumplimiento de la Directiva 2011/85. De acuerdo con la Directiva 2011/85/UE, los Estados Miembros publicarán información pertinente sobre los pasivos contingentes que pueden incidir en los presupuestos públicos. En particular, se debe publicar información sobre las garantías públicas, los préstamos morosos y los pasivos resultantes de la actividad de las empresas públicas, indicando su magnitud. Los Estados miembros publicarán asimismo información sobre la participación de las AA.PP. en el capital de sociedades privadas y públicas en el caso de sumas importantes. Esta información se referirá al menos al ejercicio anterior y se

[35] Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias.

actualizará en octubre la relativa a garantías públicas y préstamos morosos y en diciembre la que se refiere a los pasivos de las unidades públicas clasificadas fuera del sector de las AA.PP. (sociedades mercantiles estales, empresas públicas y otras que no tienen la clasificación, conforme al SEC 2010 de AA.PP.). Esta información se incluye también anualmente en la actualización de la Actualización del Programa de Estabilidad, con un menor grado de detalle. Los PGE no recogen ningún apartado de riesgos fiscales ni explícitos ni implícitos.

La información que se publica es muy agregada y no contiene el detalle suficiente como para valorar el riesgo que supone. Los indicadores se publican agregados por subsectores sin ninguna explicación cualitativa y sin incluir riesgos que se consideran relevantes como las sentencias, los riesgos asociados al sector financieros o a las administraciones subnacionales, que en los últimos años han tenido un impacto importante en el déficit final de las AA.PP. Existe información dispersa, que no se centraliza, ni se recopila, ni se valora su posible impacto en las cuentas públicas. Parte de estos pasivos está disponible en los estados financieros de los entes públicos, pero no se agregan ni son objeto de una gestión centralizada. En materia de préstamos existe una base de datos con información sobre préstamos concedidos por la AGE.

La dimensión de las operaciones que pueden dar lugar a riesgos alcanzaba en 2019 un 6,8% del PIB de acuerdo con los últimos indicadores de la Directiva 2011/85 remitidos en 2020. El volumen total de garantías, préstamos de dudoso cobro, obligaciones pendientes de pago de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en que los activos no están registrados en el balance y la deuda pública de empresas públicas que no consolidan con la Administración Pública y tienen perdidas ascendía en 2019 al 6,8% del PIB. Por otro lado, la participación pública en el capital de unidades no incluidas en el sector Administraciones Públicas alcanza en 2019 el 6,6% del PIB. Sin embargo, las operaciones que pueden dar lugar a riesgos han aumentado sustancialmente tras la crisis provocada en 2020 por la pandemia. Esta situación excepcional ha conllevado la adopción por parte del gobierno de importantes medidas de liquidez dirigidas a mantener el tejido productivo, con el consiguiente aumento de los riesgos derivados de las operaciones de avales, tal y como se comenta en el indicador "3.2.3 Garantías".

CUADRO 10. INDICADORES ESTABLECIDOS EN LA DIRECTIVA 2011/85/UE

(Mill €)

AA.PP.	2019	%PIB
Garantías	61.521	4,9%
Préstamos de dudoso cobro	2.880	0,2%
APP	3.349	0,3%
Deuda de unidades públicas fuera del SP con pérdidas	17.012	1,4%
	84.762	6,8%

Existe información detallada pero dispersa en las cuentas anuales de la AGE y del resto de entidades del sector público empresarial y fundacional sobre garantías, litigios y pasivos contingentes. El Plan General de Contabilidad Pública[36] establece la obligación de informar en la memoria sobre los pasivos y activos contingentes. En la norma en que se regulan las provisiones se habla también de los pasivos contingentes, estableciendo que habrá que dotar una provisión cuando exista una obligación presente (legal, contractual o implícita), como resultado de un suceso pasado, sea probable que la entidad tenga que desprenderse de recursos, y que pueda hacerse una estimación fiable de su importe. Cuando la obligación no reúna los requisitos anteriores y exista por lo tanto un pasivo contingente, se informará en la memoria junto con los posibles activos contingentes.

La Cuenta General de la AGE 2019 recoge una relación de pasivos contingentes en torno a 15.000M€, así como información consolidada sobre provisiones en términos de contabilidad pública[37]. El saldo de las provisiones en términos de contabilidad pública asciende a cerca de 40.000 millones de euros, desglosados por entidad. Por su parte, los principales pasivos contingentes que se recogen en 2019 están relacionados con:

- Recursos y reclamaciones en relación con la liquidación definitiva del IVA del año 2017 derivada del nuevo sistema de gestión del IVA (SII) (por 2.000M€)
- Préstamos participativos otorgados a sociedades concesionarias de autopistas en situación financiera delicada (por 250M€))
- Acciones judiciales de sociedades adjudicatarias de contratos de concesión de autopistas de peaje (por 2.450M€)

[36] En la norma de reconocimiento y valoración n.º 17, «Provisiones, activos y pasivos contingentes», en sintonía con lo recogido en la NIC-SP 19, se recogen los criterios de reconocimiento que se deben cumplir para contabilizar una provisión.

[37] Información contenida en los apartados 14.5 y 14.6, junto con el 16.1 de la memoria de la Cuenta General del Estado de 2019

- Arbitrajes internacionales por los esquemas de apoyo a las energías renovables (9.600M€)
- Otros pasivos de entidades integradas en la Cuenta General (por 1.000M€)

RECUADRO 2. EL ANALISIS DE RIESGOS DE LA OFICINA INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL REINO UNIDO (OBR)

La Oficina Independiente de Responsabilidad Presupuestaria (OBR) del Reino Unido constituye un ejemplo de buenas prácticas en el análisis y la gestión de riesgos fiscales. Con carácter anual, la OBR elabora y publica un informe en el que identifica, cuantifica y estima la probabilidad de los riesgos a los que están expuestas las finanzas públicas del Reino Unido. El informe analiza los riesgos de naturaleza macroeconómica (crecimiento, inflación, tipos de interés, Brexit), junto con otros relacionados con la posibilidad de que se produzcan aumentos del gasto social mayores de lo previsto o menores ingresos; los pasivos contingentes, los riesgos implícitos derivados del sector financiero, etc.

Además, el análisis incluye una prueba de resistencia fiscal que, inspirada en las pruebas de resistencia realizadas en el sector bancario, sitúa a esta institución en la vanguardia del análisis de los riesgos fiscales. Estas pruebas muestran la exposición de las finanzas públicas a un evento extremo de baja probabilidad, pero alto impacto. Por ejemplo, se incorpora un escenario en el que se analiza el impacto sobre las finanzas públicas de un escenario en que se combina una perturbación macroeconómica con una fuerte caída del precio de los activos. Ello permite ilustrar la interacción existente entre muchas de las perturbaciones que pueden afectar a la economía y discernir hacia donde deben centrarse los esfuerzos de gestión y mitigación de riesgos del gobierno.

3.1.3. Sostenibilidad de largo plazo

BASICA

El envejecimiento poblacional es un gran riesgo fiscal en el largo plazo. La esperanza de vida en España se encuentra dentro de las más altas del mundo. Todas las proyecciones de instituciones nacionales e internacionales prevén que la misma aumente en los próximos años. Al mismo tiempo, la tasa de fecundidad española se encuentra entre las más bajas del mundo. En conjunto, estos factores implican un mayor factor de riesgo a través de su impacto directo en el gasto en sanidad (relacionado con una población más envejecida) y el sistema de pensiones, e indirecto, a través de una menor población activa.

Esta práctica se considera alcanzada a nivel básico porque el gobierno se limita a publicar proyecciones de gasto en pensiones, sin analizar la evolución de la deuda ante diversos escenarios macro-fiscales en el largo plazo. La ratio de deuda pública sobre PIB de las AA.PP. se encuentra entre las más altas de Europa, habiendo alcanzado el 120% % del PIB en 2020. Sin embargo, el gobierno no publica proyecciones de deuda de largo plazo ni tampoco realiza un análisis probabilístico de su evolución en el medio plazo. No se cuenta con proyecciones de largo plazo sobre los factores de gasto relativos a sanidad, educación y envejecimiento, pero sí de pensiones. Adicionalmente, la documentación publicada por el Gobierno no incluye comparaciones con proyecciones anteriores. La AIReF realiza un análisis probabilístico de medio plazo y publica proyecciones de la ratio de deuda a largo plazo bajo distintos escenarios.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA CON SIMULACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN NEXT GENERATION UE

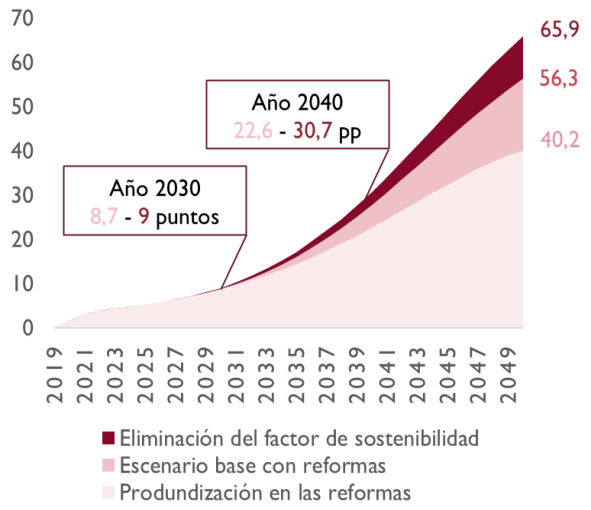
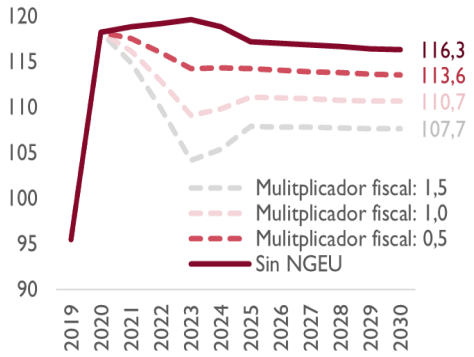


GRÁFICO 9. INCREMENTO ADICIONAL DE LA DEUDA ANTE ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE INCREMENTO DE GASTOS EN PENSIONES



3.2. Gestión de riesgos

Esta área evalúa la gestión y el seguimiento de los riesgos específicos para las finanzas públicas. Para ello, se analiza la cobertura presupuestaria de contingencias, la gestión de los riesgos de activos y pasivos, de las garantías, de las colaboraciones público-privadas PPP, de los riesgos asociados al sector financiero, los recursos naturales o los riesgos medioambientales. En general, las prácticas en la AC sobre la gestión de riesgos son básicas o no alcanzadas.

3.2.1 Contingencias presupuestarias

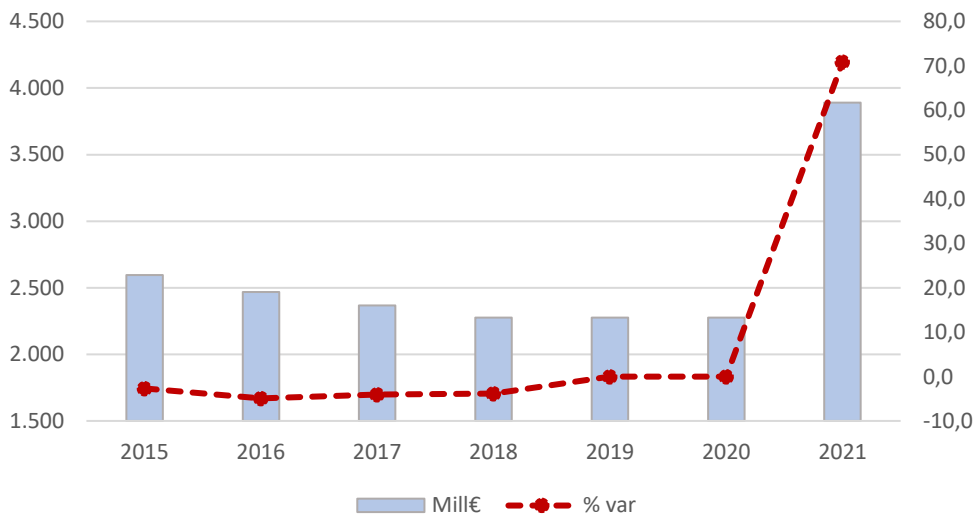
BUENA

Los PGE incluyen una dotación para el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria para financiar gastos imprevistos que puedan surgir durante el ejercicio. Este Fondo se dota con un importe equivalente al 2% del gasto no financiero del Estado, excluido el gasto destinado a financiar a las CC.AA. y Entidades Locales. Se recoge en un capítulo presupuestario específico, el capítulo V de la clasificación económica y tiene una sección propia en la clasificación orgánica. Dado que estos imprevistos surgen de forma sistemática todos los ejercicios, disponer en los presupuestos de un mecanismo que permita financiar estos gastos reduce la incertidumbre y elimina las desviaciones presupuestarias. La LOEPSF establece la obligatoriedad de contar con un fondo de contingencia también para todas las AA.PP.

Están claramente delimitados los criterios para poder utilizar el fondo, aunque no siempre se respetan. La normativa presupuestaria prevé que el Fondo de Contingencia se destine a hacer frente únicamente a necesidades inaplazables de carácter no discrecional y en ningún caso, a financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria. No obstante, en numerosas ocasiones se ha destinado a financiar gastos recurrentes o, al menos, gastos no del todo imprevisibles, como la participación de las fuerzas armadas en operaciones de mantenimiento de la paz. Esta situación ha sido señalada en los informes del Tribunal de Cuentas, siendo el Ministerio de Defensa el principal perceptor del fondo de contingencia.

Periódicamente se informa a las Cortes Generales de la utilización del fondo. La utilización del fondo requiere acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda. El Gobierno remite a las Cortes Generales (en concreto, a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y el Senado), a través de la Oficina Presupuestaria, un informe trimestral acerca de la utilización del fondo. Este informe no es público.

GRÁFICO 10. EVOLUCION DEL FONDO DE CONTINGENCIA E IMPREVISTOS



3.2.2 Gestión de activos y pasivos

NO ALCANZADA

Las variaciones en el valor de los activos y pasivos son fuente de riesgos fiscales, siendo necesaria una estrategia de gestión de los mismos que en la actualidad no existe. La incertidumbre sobre los tipos de interés, los tipos de cambio en caso de tenencia de deuda en moneda extranjera o la esperanza de vida de los pensionistas de clases pasivas, determinan y alteran el valor del pasivo, así como el deterioro de la participación en el capital de empresas públicas o la morosidad en la devolución de los préstamos concedidos puede alterar el valor de los activos. Analizar y gestionar estos riesgos requiere el diseño de una estrategia de gestión de los mismos. La estrategia debería ser pública y revisarse con cierta periodicidad.

Aunque el marco legal es completo y adecuado, no incorpora estrategias de gestión de riesgos financieros. El marco legal es firme, identifica los responsables con capacidad de endeudamiento, las autorizaciones y los límites que se fijan anualmente en los PGE. No hay, sin embargo, una estrategia de gestión de la deuda a medio plazo que incluya objetivos como vida media de la deuda, composición óptima de cartera entre corto y largo plazo, títulos indexados a inflación. Se publica información sobre el calendario de emisión, los tipos de interés y la vida media de la deuda.

Aunque las emisiones de deuda son autorizadas por Ley, no se publica un análisis de los riesgos asociados a la cartera de deuda. El único análisis que se publica es un ejercicio de sensibilidad en la Actualización del Programa de Estabilidad. En el publicado en 2019 se analiza el efecto de un aumento de 120 puntos básicos del tipo de interés, una reducción de 4 puntos porcentuales en el crecimiento de la demanda de exportación y un aumento

del precio del petróleo, respecto al escenario base en determinadas variables (PIB, ingresos y gastos públicos, déficit público, stock de deuda, empleo y tasa de empleo).

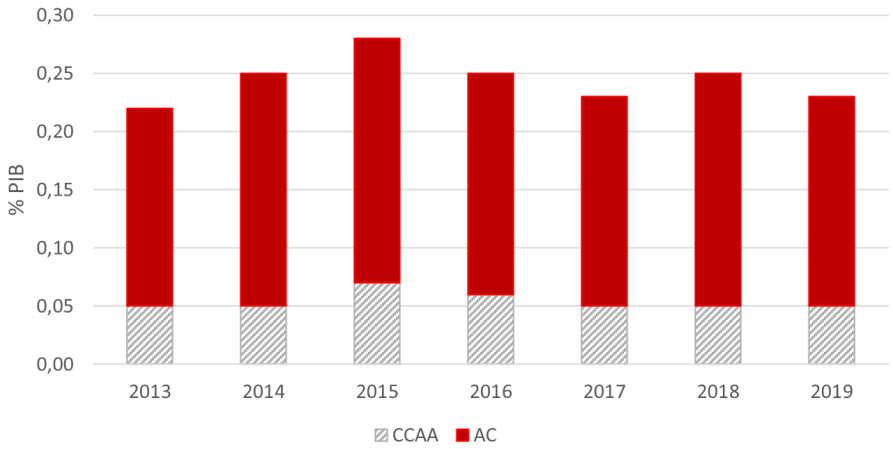
No hay análisis público de los riesgos asociados a los activos financieros de las AA.PP. La cartera de activos financieros se publica, pero hay poco análisis sobre los riesgos que le afectan:

- **Respecto a los préstamos, se dispone de una base de datos pública a nivel AC, pero su seguimiento es deficiente, sin directivas comunes, ni coordinación**. PRESYA'2 (PREStamos Y Avales 2) es una aplicación para la gestión de los préstamos que concede la AGE a terceros (particulares, empresas, universidades, CC.AA., etc.), así como de los avales, y en general cualquier otro tipo de garantía, que dichos terceros constituyen para garantizar la devolución de los préstamos. La mayoría de las funciones se realizarán en la Intervención Delegada en cada uno de los Ministerios que conceden los préstamos gestionados por PRESYA2. No ofrece resultados comparables de los distintos programas de préstamos en términos de tasa de mora, aplazamientos, recuperación por ejecución de garantías, recuperación por procedimiento de apremio, fallidos, etc.
- **Capital en empresas públicas que no son consideradas AA.PP.** Se publica información sobre la situación económico-financiera de las empresas públicas, que publican sus cuentas anualmente y se someten a auditoría de cuentas. Sin embargo, no hay ningún documento en el que se analicen los riesgos para las cuentas públicas de la participación de la AC en el capital de estas sociedades.

Los Indicadores de la Directiva 85/2011 recogen los préstamos de dudoso cobro concedidos por el sector AA.PP. que alcanzan el 0,23% del PIB en 2019. No se publica información sobre los préstamos en concreto que presentan esta morosidad. En el ámbito de la AC se ha reducido ligeramente el volumen de préstamos morosos mientras que en las CC.AA. ha permanecido relativamente estable. Un préstamo se considera de dudoso cobro cuando:

a) los pagos de intereses o del principal sufren un retraso de 90 días o más tras su vencimiento
b) el interés pagadero de 90 días o más se ha capitalizado, refinanciado o retrasado mediante acuerdo
c) los pagos tienen un retraso inferior a 90 días, pero hay otras buenas razones (como una declaración de quiebra del deudor) para dudar de que los pagos se abonarán íntegramente

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS DE DUDOSO COBRO



Fuente: Eurostat

En el proceso de revisión del gasto que ha llevado a cabo la AIReF en 2018 se analizó un programa concreto de préstamos para la reindustrialización en el que se constató la limitada capacidad de identificación y gestión del riesgo. El acceso a la Central de Información de Riesgos del Banco de España en la fase de convocatoria y admisión que actualmente no se hace, favorecería de forma sencilla la identificación y gestión del riesgo en la concesión de estos riesgos. Por otro lado, se identificó fragmentación en las funciones de seguimiento y recobro, lo que puede aumentar la propensión a la falta de devolución de este préstamo de la administración, frente a otros otorgados por el sector privado que, por su mayor especialización, realizan un seguimiento y una recuperación mucho más efectiva. Estos préstamos mantenían a final de 2017 un saldo vivo de 3.300M€ y una morosidad bruta próxima a los 500M€ para todo el periodo 2008-2016, equivalente al 15% del saldo vivo del programa.

3.2.3. Garantías

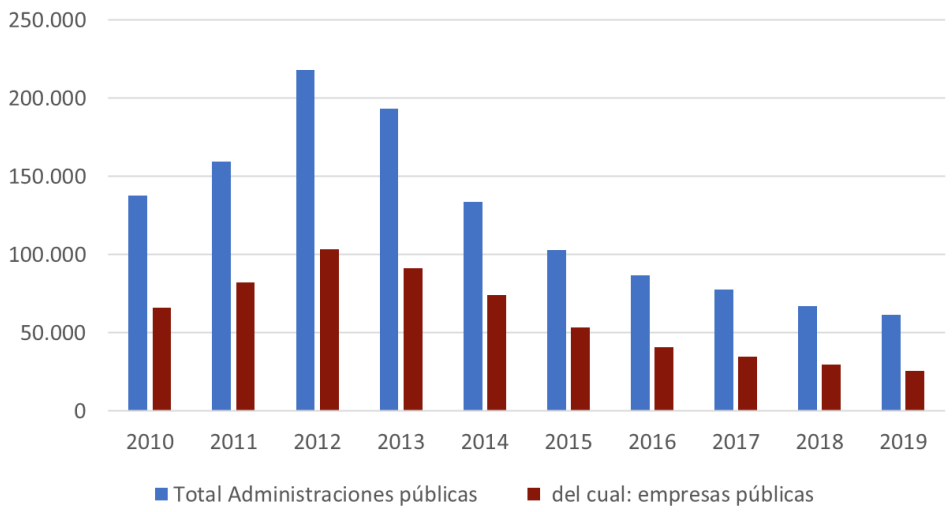
BASICA

Las garantías o avales concedidos son una de las principales fuentes de riesgo fiscal. Esta partida ha aumentado además significativamente, puesto que es una de las medidas aplicadas para suavizar la crisis provocada por las medidas de contención de la COVID-19, tal y como se ha mencionado anteriormente. En términos generales, el riesgo asociado a la ejecución de garantías es procíclico, acentuándose en épocas de recesión y disminuyendo en épocas de crecimiento económico.

En cumplimiento de la Directiva 2011/85/UE se publica información agregada anualmente sobre las garantías únicas concedidas hasta el año anterior por las AA.PP. con detalle por subsectores. Se publica de forma agregada el saldo vivo de las garantías concedidas por el conjunto de las administraciones públicas y por subsectores en la Actualización del Programa de Estabilidad (recogiendo hasta el año t-1) y en los Indicadores establecidos en la Directiva 2011/85/UE sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros que se remite anualmente[38]. Estas garantías son únicas o individuales, vinculadas a instrumentos de deuda como préstamos y obligaciones.

No se publica, sin embargo, información detallada sobre los beneficiarios de las garantías. En el documento de indicadores se recoge el saldo de las garantías concedidas que representan el 6,7% del PIB en 2017, identificando las destinadas a empresas públicas que están clasificadas fuera del sector Administraciones Públicas y las destinadas a instituciones financieras. Estas últimas absorben el volumen más importante, alcanzando el 95% en el total de AA.PP. y el 99,9% en la AC. Durante los últimos años se había reducido notablemente el volumen de garantías prestadas especialmente en la AC, hasta el estallido de la pandemia de la COVID-19.

GRÁFICO 12. EVOLUCION DE GARANTÍAS/AVALES DE LA AC (MILL€)



Fuente: Indicadores Directiva 2011/85

A raíz de la crisis de la COVID-19 el Instituto de Crédito Oficial viene publicando un Informes seguimiento de la Línea Avales COVID-19. El Real

[38] No se publican garantías emitidas dentro del mecanismo de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (EFSF), ni garantías en forma de derivado financiero, seguro de depósitos y estructuras asimiladas.

Decreto-ley 8/2020 de 17 de marzo en su artículo 29 aprobó una Línea de Avales del Estado de hasta 100.000 millones de euros, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria. A fecha 31 de diciembre de 2020, con este programa se han avalado un total de 944.588 operaciones con un importe total de 87.085,8 millones de euros.

CUADRO 11. SEGUIMIENTO DE LA LÍNEA AVALES COVID-19, A FECHA 31/12/2020

	Resumen Avales solicitados		
	Autónomos y pymes	No Pymes	Total Línea
Operaciones (número)	926.663	17.925	**944.588**
Aval Solicitado (Millones €)	64.121	22.965	**87.086**
Financiación (Millones €)	80.222	34.426	**114.648**

Fuente: Instituto de Crédito Oficial

La información está disponible en otros informes, pero de forma dispersa e incompleta. En las cuentas anuales de la AGE y de las entidades del sector público empresarial y fundacional se publica el detalle de las garantías concedidas por beneficiario, junto con las provisiones correspondientes, en su caso. En la cuenta de la AGE para 2018 se recogen los avales, las fechas de vencimiento, el importe pendiente, los movimientos del ejercicio, las provisiones dotadas, los avales ejecutados y los reintegros. Los principales avales se concentran en el Consorcio de Valencia, Fondo de titulización de déficit del sistema eléctrico, Facilidad Europea de Estabilización financiera, Sareb y Banco Europeo de Inversiones que alcanzan un total de 100.700M€, con una provisión de 225M€ por el aval del Consorcio de Valencia. Se recoge también una proyección anual de los vencimientos a 5 años. Además de los avales se conceden otras garantías, aunque por importe menor, para obras en préstamo de museos por importe de 1.125M€.

Las emisiones máximas de garantías se limitan anualmente en la ley de presupuestos[39] y se informa periódicamente al Congreso sobre el saldo vivo y características principales de los avales públicos otorgados. El importe máximo de los avales a otorgar por la AGE se fija en el articulado de la ley de PGE, para el ejercicio del año 2019 se ha fijado en 500 M€, se limita además la parte que podrá conceder el Consejo de Ministros (460M€) y la destinada a garantizar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito

[39] Ver título V de los PGE

concertadas por empresas navieras domiciliadas en España. Se limitan asimismo los avales de las entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles, para 2019 se autoriza un límite para SEPI de 1.210M€ y para Renfe-Operadora de 54M€.

No se realiza ninguna estimación de la probabilidad de que finalmente se tengan que ejecutar las garantías. Esta estimación resulta técnicamente difícil de hacer, pero países como Australia, Chile o Colombia han desarrollado metodologías basadas en el rating del país, modelización estadística o análisis de posibles escenarios basados en simulaciones estocásticas.

3.2.4 Colaboraciones público-privadas

NO ALCANZADA

En los últimos ejercicios, los gastos por responsabilidad patrimonial de las AA.PP. frente a resolución de colaboraciones público-privadas han generado importantes obligaciones. Existen diferentes tipos de APP que entrañan distinto nivel de riesgo para las AA.PP. Con carácter general, el socio privado asume la financiación de la obra que construye y explota durante un periodo de tiempo de entre 10 y 30 años a cambio de un precio por el servicio prestado que le paga la administración. Puede ocurrir que el precio sea pagado por los usuarios y que la administración ofrezca garantías o asuma responsabilidad respecto a los pasivos del socio privado. Estas garantías u obligaciones están fuera de las estadísticas de deuda de las AA.PP., por lo que pueden escapar al control de las finanzas públicas.

El volumen total de los riesgos que asume la administración pública en los contratos de colaboración público-privada y su posible impacto fiscal es desconocido para la AC. La información incluida en los Indicadores establecidos en la Directiva 2011/85/UE recoge las obligaciones pendientes de pago relativas a las APP en las que los activos no están registrados en el balance de la administración pública. Se incluye el valor ajustado del capital que refleja el valor actual del activo, considerando que refleja la Formación Bruta de Capital Fijo y el impacto en la deuda en el caso de que la Administración tuviera que asumir los activos durante la vida del contrato. De acuerdo con los últimos datos publicados referidos a 2019, para la AC el volumen es poco significativo (134M€), estando el grueso del riesgo en las CC.AA. (2.757€). De acuerdo con un informe del Tribunal de Cuentas Europeo, España es el tercer país de la UE, después de Reino Unido y Francia, en términos de valor y número de proyectos (38.000M€ en el periodo 1990-2016). No se publican de forma sistemática, ni se agregan los riesgos asumidos como propios por las AA.PP. en los contratos de APP en vigor.

El marco institucional es inexistente y no hay en la AC un organismo específico dedicado al diseño, gestión y ejecución de los proyectos de

Asociaciones Público-Privadas. No existe una organización especializada en este tipo de contratos, que establezca la orientación y las herramientas estandarizadas, como cláusulas contractuales modelo, que sirvan de referencia para los diferentes proyectos. No existe un enfoque estratégico para la utilización de las APP que analice su papel en la inversión nacional o en qué ámbitos sería más recomendable comprometer un porcentaje significativo de los futuros presupuestos. Los proyectos de APP no se someten en general a análisis comparativo con otras opciones de contratación o a otra evaluación específica de la relación calidad-precio adaptada a estos proyectos. En ocasiones, se ha detectado una asignación del riesgo ineficaz y unos contratos con distribución de responsabilidades y obligaciones desequilibrados.

RECUADRO 3. OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

La nueva Ley de Contratos del Sector Público de 2017 (artículo 332) previó la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRSC) donde se integrará la Oficina Nacional de Evaluación (ONE). La OIRSC es un órgano colegiado independiente y su finalidad es velar por la correcta aplicación de la legislación, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades en la contratación pública.

La ONE analizará la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicio en los términos previstos en el artículo 333 de la LCSP. Se configura también como un órgano colegiado presidido por el Presidente de la OIRSC y compuesto por un vocal de la OIRSC, un representante de la IGAE, un representante de la DG de Patrimonio del Estado y otro de la DG de Fondos Europeos. Además, con voz pero sin voto, habrá un vocal a propuesta de las organizaciones empresariales y otro vocal experto de reconocido prestigio en materia de contratación pública sin vinculación con las organizaciones empresariales.

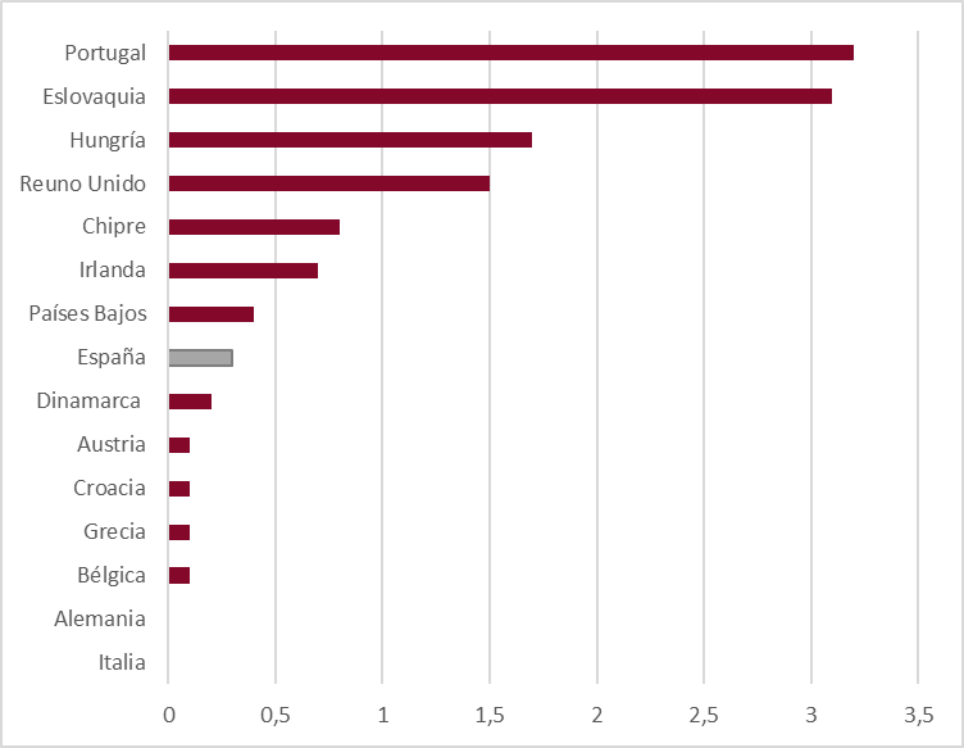
La ONE debe informar con carácter previo las concesiones con financiación pública o con tarifa asumida por el adjudicador evaluando la razonabilidad de la rentabilidad de la concesión. A sus recomendaciones se aplica el principio de cumplir o explicar.

Entre las funciones de la OIRSC está prevista la elaboración de un informe anual que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada y un mapa de riesgos de la contratación pública. En diciembre de 2019 y diciembre de 2020 la OIRSC publicó los respectivos Informes anuales de supervisión de la contratación pública de España.

No hay una base de datos a disposición del público sobre los proyectos de Asociaciones Público-Privadas que muestre los compromisos de las entidades públicas para los años venideros. Mantener estos proyectos fuera de los balances financieros de las AA.PP. reduce el nivel de información transparente facilitada al público en general sobre los compromisos a largo plazo y sus responsabilidades asociadas y, por tanto, sobre su incidencia en los niveles de deuda y déficit.

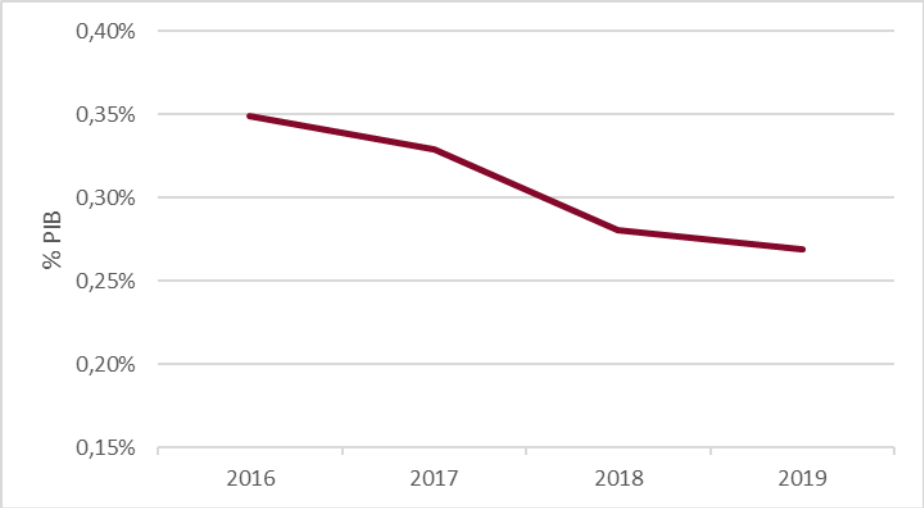
No existe un límite para el total de pagos anuales para las Asociaciones Público-Privadas. Algunos países establecen límites en sus normas presupuestarias o de contratación para el volumen total de pagos que pueden comprometerse mediante contratos de este tipo. La ausencia de estas limitaciones puede generar tensiones presupuestarias importantes en épocas de consolidación fiscal.

GRÁFICO 13. APPS FUERA DEL BALANCE DE LAS AA.PP. EN EUROPA, 2016 (%PIB)



Fuente: Informe de 13/2/2019 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los pasivos implícitos con posibles repercusiones en los presupuestos públicos.

GRÁFICO 14. EVOLUCION HISTORICA DE LAS APPS FUERA DE BALANCE EN ESPAÑA



Fuente: Eurostat

3.2.5 Exposición al Sector Financiero

AVANZADA

En España las autoridades cuantifican y publican anualmente el coste de las ayudas al sector financiero. El coste de las crisis financieras puede ser muy alto. Una crisis en el sector bancario puede tener diversos tipos de riesgo. Los directos incluyen las inyecciones de capital, provisión de garantías y financiación de seguros de depósito. Asimismo, una crisis financiera puede implicar una restricción en el crédito a empresas y hogares, con el consecuente impacto negativo en la inversión y el consumo. Según estimaciones del Banco de España, solamente el coste directo de ayuda a la banca se encuentra en torno a los 65.000 M€ (5 puntos del PIB español).

Las autoridades han introducido importantes reformas desde la última crisis. Debido al impacto de la última crisis económica mundial, las autoridades españolas llevaron a cabo una reestructuración en el funcionamiento del sistema bancario español. Este proceso incluyó la fusión, absorción y reconversión de muchos pequeños bancos públicos ("cajas") en bancos privados. Estas medidas incluyeron el saneamiento de los activos del sistema bancario (a través de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria) y la capitalización de los bancos a partir de ayuda pública (a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria). Finalmente, entre los cambios regulatorios se incluye un incremento en los requerimientos de capital, el modelo de supervisión (con la creación del Mecanismo Único de Supervisión europeo). En los últimos 10 años, el proceso de reestructuración ha implicado una reducción en la red de oficinas de más del 40% y de un tercio de la plantilla.

El Banco de España analiza regularmente la estabilidad de los bancos y realiza test de estrés en conjunto con las autoridades europeas. En términos de transparencia, se ha avanzado sustancialmente desde la última crisis. El informe de estabilidad financiera del Banco de España se publica semestralmente y analiza las vulnerabilidades del sector financiero. El Banco de España incluye test de estrés propios y de la Autoridad Bancaria Europea (EBA)/Banco Central Europeo /Mecanismo de Supervisión Único. Se intercalan año a año los de la EBA y los del Banco de España (que se realizan todos los años).

Aunque los indicadores de solidez del sistema financiero han mejorado, todavía existen vulnerabilidades. Pese a las reformas, existe alta incertidumbre sobre el impacto económico de demandas judiciales pendientes. Adicionalmente, en un entorno de tipos de interés históricamente bajos, la rentabilidad y solvencia reducida que obtienen los bancos implica un riesgo en el caso de una desaceleración económica prolongada.

La crisis sanitaria incrementa los riesgos de naturaleza financiera para el sector público. La crisis ha provocado un aumento del endeudamiento del sector empresarial, especialmente entre las empresas de menor tamaño y en las que operan en los sectores más afectados por la crisis sanitaria. En el caso de los hogares, la reducción de ingresos está aumentando la vulnerabilidad financiera de algunos hogares, especialmente la de aquellos que presentaban un mayor endeudamiento y cuyas rentas se han visto más afectadas. En este contexto, el Banco de España en sus informes de estabilidad financiera reconoce el riesgo de que se produzca un incremento de la morosidad que pueda acabar afectando al sector bancario y las cuentas públicas.

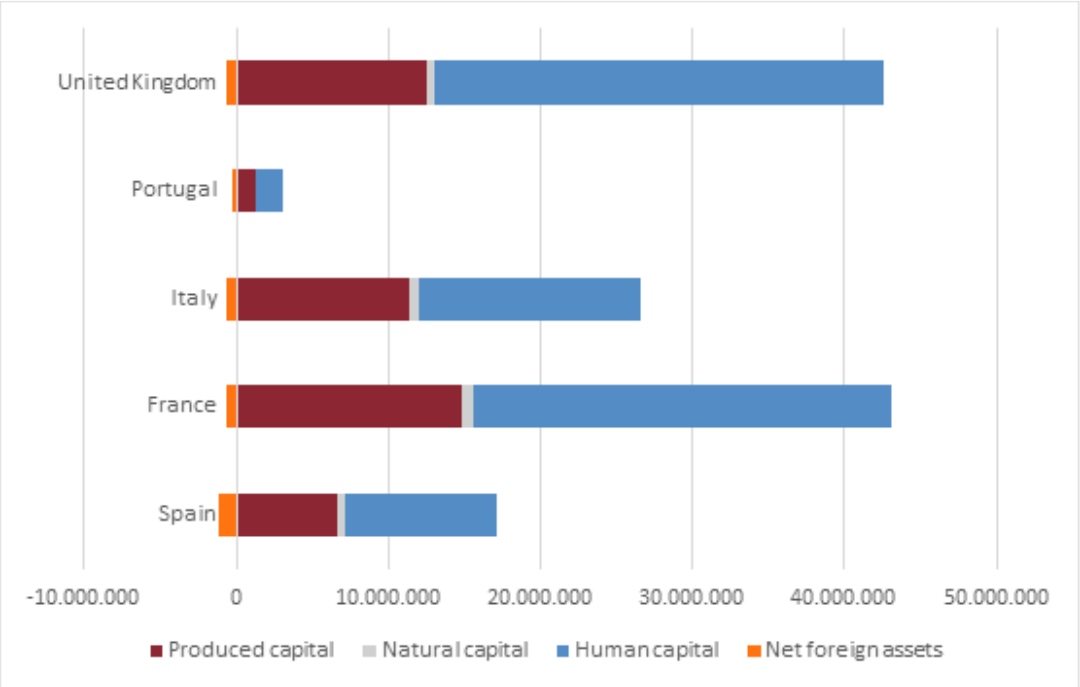
BASICA

3.2.6 Recursos Naturales

Algunos países tienen un gran volumen de ingresos fiscales que dependen del precio de los recursos naturales, aunque no es el caso de España. En este apartado, se analiza si se gestionan los riesgos fiscales que provienen de la explotación de los recursos naturales cubiertos por la base de datos del Banco Mundial sobre la riqueza de las naciones[40]. Para que resulte comparable a los informes redactados por el FMI para países similares a España, el ámbito de estudio se ha restringido a los terrenos agrarios y forestales, explotaciones mineras y de hidrocarburos y zonas protegidas. Se excluyen recursos naturales de importancia indiscutible en España, como las costas y playas o los recursos pesqueros. Como se observa en el gráfico, el porcentaje que suponen los recursos naturales en el capital total de España supone un escaso 3% del total, cifra similar a la de otros países desarrollados y mínima en comparación con el capital natural o el capital producido. Dichos recursos son principalmente campos agrícolas y forestales.

[40] Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon, and Kevin Carey, eds. 2018: The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future. Washington, DC; World Bank.

GRÁFICO 15. COMPARACION CON OTROS PAISES (MILL $ 2014)



Fuente: elaboración de AIReF sobre la base de datos de la riqueza de las naciones, Banco Mundial (2018). Estimación de 2014 del valor actual neto de las rentas de explotación de diversas fuentes de capital.

En el ámbito cubierto, la información de interés fiscal que publica la Administración General del Estado es heterogénea. En la mayoría de los casos, es información rica, pero está dispersa y fragmentada por sectores. No se elabora una cuenta de activos naturales de dominio público, rentas que se obtienen de ellos e impacto de su evolución para las arcas públicas, por lo que no existe una base sobre la que evaluar y gestionar los riesgos. En el caso de la explotación del subsuelo, el gobierno publica información detallada sobre el volumen de producción y valor de algunos de estos recursos naturales que suponen un activo para el país (caso de la estadística minera). En otros casos, como en el de las reservas de hidrocarburos, cuenta con la información internamente y estima el valor de las reservas.

No hay una cuenta de activos naturales de interés público. En España, según la Ley de Minas de 1973, el subsuelo es de dominio público, de manera que hay una razón de peso para que sea públicamente conocido el volumen de ingresos públicos que se obtiene de cánones de explotación de recursos minerales, agua mineral, carbón e hidrocarburos, así como la previsión de evolución de dichos ingresos. A pesar de ello, no hay una cuenta de explotación de activos naturales de dominio público.

En el caso de los recursos agrícolas, forestales y de pastoreo, la información sobre la propiedad y uso de la tierra es también rica y detallada. Existe un

sistema de información geográfica de parcelas agrícolas que además está unificado con la malla parcelaria del Catastro y que se utiliza para fines administrativos (aplicación de la política agrícola común europea) y tributarios. Sería posible explotar dicha información al efecto de producir un inventario de riesgos y establecer una política para su gestión. Dicha posibilidad arrojaría resultados valiosos especialmente para la gestión de los recursos forestales, en donde la propiedad está en muchos casos atomizada, por lo que la evaluación y gestión de los riesgos es especialmente dificultosa.

Por último, en el caso de los espacios protegidos, la información está dispersa y segmentada. No existe un inventario y valoración de los espacios protegidos, en parte porque la competencia sobre ellos está dispersa entre las CC.AA. (a excepción de los espacios marinos) y, en parte, porque abarcan diferentes tipos de propiedades públicas y privadas. Existe un interés en valorar económicamente los servicios ambientales que prestan los espacios naturales de España y, de hecho, el proyecto de Valoración de los Activos Naturales en España, realizado hace una década, constituyó una primera aproximación. De esta primera iniciativa podría derivarse una valoración completa de los riesgos que pesan sobre este sector, para, a partir de ahí, elaborar una política de gestión de dichos riesgos.

3.2.7 Riesgos medioambientales

NO ALCANZADA

No existe una estrategia pública que identifique, cuantifique y permita gestionar los riesgos para las cuentas públicas que tengan origen medioambiental. La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil establece un catálogo de riesgos frente a los cuales los niveles de la Administración competentes deben aprobar planes especiales de protección civil. Se recogen como riesgos en su artículo 15.3 las "inundaciones, terremotos, maremotos, volcánicos, fenómenos meteorológicos adversos, incendios forestales" así como otros riesgos que no son medioambientales. Se trata, sin embargo, de un catálogo a efectos de planificar las medidas destinadas a la protección civil. La ley no menciona la planificación ante el potencial impacto presupuestario y fiscal de la materialización de dichas contingencias. Por ello, aunque existe efectivamente un catálogo en los términos reproducidos, no se puede concluir que sea para la gestión de riesgos fiscales, ni siquiera de manera básica. Por ello, la AIReF considera que esta práctica no está alcanzada.

Cabe hacer especial mención a un riesgo de origen medioambiental que no se contempla, que es el del cambio climático. Tanto las tendencias de largo plazo (aumento de temperaturas medias) como la mayor frecuencia de

fenómenos climáticos extremos tendrán un impacto macro-fiscal que no se ha analizado aún. Volviendo a la ley mencionada, el preámbulo alude específicamente al cambio climático como factor potenciador de las amenazas relevantes para la planificación de la protección civil. La ley, destinada a otro fin, no lo recoge como riesgo, como tampoco recoge como riesgos (porque no lo son para la protección civil) las sequías, deforestación y degradación medioambiental, que sí son fuente de riesgo medioambiental con potencial impacto fiscal.

La información sectorial es rica y puntual (sobre incendios forestales, por ejemplo), **pero se trata de información posterior, no de una planificación previa ante posibles riesgos**. Cabe mencionar especialmente los planes de gestión de riesgos de inundación de las cuencas hidrográficas como ejemplo de buenas prácticas. Los planes incluyen a varios niveles de la administración y contemplan la obligación de realizar análisis coste-beneficio sobre las intervenciones destinadas a la gestión de este riesgo. Sin embargo, las inundaciones son un aspecto parcial entre los riesgos medioambientales con potencial impacto macro-fiscal, sobre los que no existe una estrategia global pública.

3.3. Coordinación

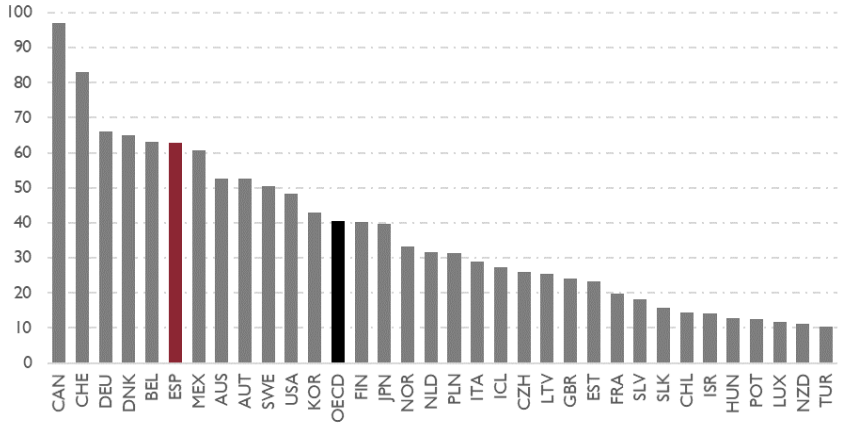
En esta área se valora el grado de coordinación existente entre los niveles de las AA.PP. y entre las AA.PP. y el sector público empresarial. La efectividad de esta coordinación es avanzada entre las AA.PP., siendo básica con el conjunto de empresas públicas.

3.3.1 Administraciones Territoriales

AVANZADA

El grado de descentralización del gasto en España se encuentra entre los más altas de los países de nuestro entorno, lo que implica un gran desafío de coordinación y seguimiento. En España, gran parte de los servicios de sanidad, educación (desde infantil hasta la universidad), asistencia social, políticas activas de empleo y seguridad son provistos por las CC.AA. Casi dos tercios del gasto total de las AA.PP. es ejecutado por las Administraciones Territoriales. De esta manera, la descentralización del gasto se encuentra al nivel de las más altas de la UE y solo por debajo de países federales y muy descentralizados como Canadá o Suiza.

GRÁFICO 16. GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL EN 2016 (% TOTAL GASTO AA.PP.)

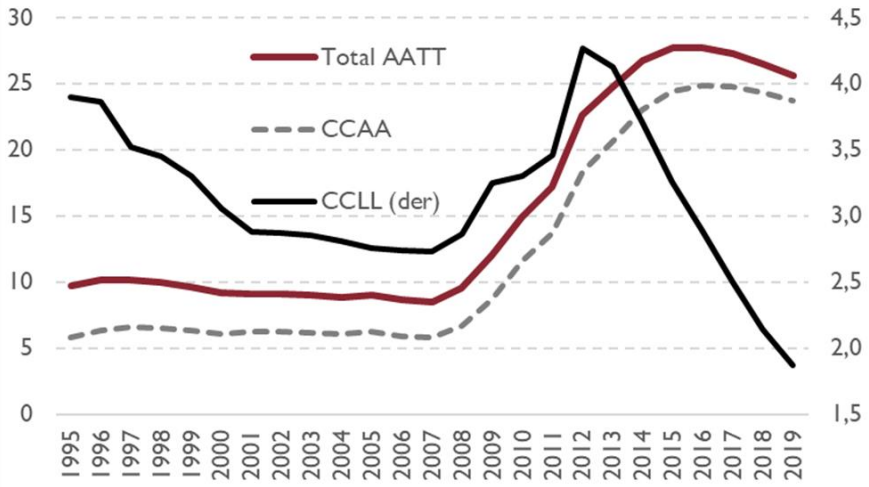


Fuente: OCDE

En los últimos años, casi el 60% de la deuda del subsector CC.AA. ha debido ser financiada por la AC. Durante la década pasada, el nivel de endeudamiento de las Administraciones Territoriales estaba relativamente contenido, situándose en torno al 9% del PIB. Sin embargo, la caída en la actividad económica y de los ingresos fiscales provocados por la Gran Recesión implicaron un aumento en la ratio de deuda de las administraciones territoriales, que llegó a situarse cerca de los 28 puntos del PIB en 2015. A nivel CC.LL., los límites introducidos en la capacidad de gasto y endeudamiento en 2011 lograron invertir la situación, y desde ese año y hasta 2019 se observaba una gradual pero sistemática disminución en la ratio de deuda del sector. No obstante, a nivel CC.AA. la situación ha sido distinta. Aunque también existen limitaciones al crecimiento del gasto y endeudamiento, los instrumentos existentes no parecen haber sido suficientes para detener el crecimiento de la ratio de deuda. Aunque la situación es muy dispar, la mayoría de las CC.AA. presentaba ya en 2019 niveles de endeudamiento superiores al 20% del PIB regional (superior al límite que establece la LOEPSF).[41] La imposibilidad de muchos gobiernos autonómicos para financiarse en el mercado forzó a la AC a crear un programa de centralización de las emisiones. Esto ha supuesto un aumento adicional de casi 16% puntos del PIB en la deuda de la AC.

[41] La LOEPSF establece un límite de referencia para la ratio de deuda de cada comunidad autónoma del 13% del PIB.

GRÁFICO 17. DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES (% PIB)



Fuente: Banco de España e INE

La información disponible a nivel subnacional es muy detallada, siendo España el único país que publica estadísticas de contabilidad nacional en frecuencia mensual en la UE. La IGAE produce estadísticas detalladas sobre ejecución presupuestaria (detalle de recursos, empleos y capacidad o necesidad de financiación) en términos de Contabilidad Nacional para las Administraciones Territoriales. La información relativa a las CC.AA. y a nivel de las administraciones territoriales (esta última a partir de un grupo representativo de Corporaciones Locales) está disponible en frecuencia mensual aproximadamente 60 días después de cerrado el mes observado, siendo España el único país de la UE donde esto ocurre y representando una buena práctica.[42] A nivel CC.LL. IGAE también publica una estadística trimestral aproximadamente 90 días después de cerrado el trimestre observado. Adicionalmente, el MINHAP publica información de ejecución presupuestaria en términos de caja en frecuencia mensual para cada una de las CC.AA.

Por otra parte, el Banco de España publica estadísticas trimestrales de endeudamiento de las administraciones territoriales. El Banco de España es responsable de la elaboración de la estadística de deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Publica información trimestral y un avance

[42] A partir de 2012, la implementación del principio de transparencia incluido en la LOEPSF supuso el establecimiento de una serie de obligaciones legales relativas suministro de información (Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre). Los requisitos incluyen, entre otros, el envío periódico de las actualizaciones de los marcos presupuestarios a medio plazo y de información relativa al personal. Además, se establecen requisitos sobre provisión de información no periódica para conocer el inventario de entes del sector público. En el caso de las CC.AA. se deben proveer mensualmente una actualización del plan de tesorería y detalle de operaciones de deuda, perfil de vencimientos y stock vivo.

mensual sobre la deuda bruta de las AA.PP. y sus subsectores, los ajustes de consolidación y la conciliación trimestral entre la deuda y el déficit. Se publica información por instrumentos, por tipo de institución (Administración general, organismos autónomos, universidades y empresas y por comunidad autónoma) en millones de euros y en porcentajes de PIB. Las estadísticas trimestrales se publican entre 75 y 90 días de concluido el periodo observado, mientras que para las estadísticas mensuales el periodo es de 45 días.

3.3.2 Entidades públicas fuera del ámbito SEC

BASICA

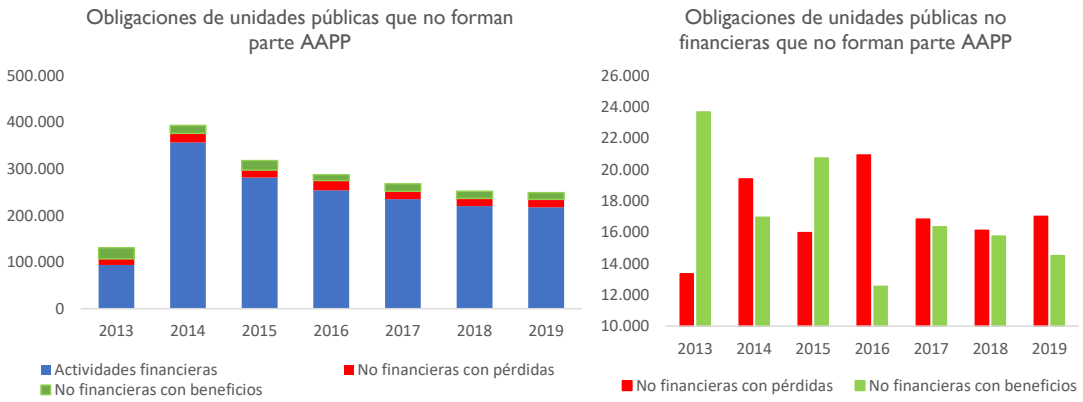
La situación financiera de las empresas públicas puede suponer un riesgo explícito o implícito para las AA.PP. Los riesgos explícitos son de diversa naturaleza, pueden existir avales otorgados a las deudas de sus empresas o determinadas empresas en situación de pérdidas recurrentes pueden requerir aportaciones adicionales de capital. Por otro lado, existe un riesgo implícito en caso de quiebra de empresas públicas que prestan servicios de interés general y que los gobiernos se verán presionados a rescatar aun cuando no exista una obligación legal de hacerlo.

En la Administración Central, las operaciones entre la administración y las empresas públicas se comunican al menos una vez al año con ocasión de la presentación de los Presupuestos Generales del Estado. Cada año en los PGE se incluye información sobre todas las transferencias que se realizan a favor de las empresas públicas, así como de las aportaciones de capital y los préstamos que se les conceden. Anualmente, además, el sector público empresarial se audita y sus cuentas se presentan y publican en la web del Ministerio de Hacienda. Las cuentas anuales incluyen información detallada de ingresos, gastos, resultados, activos y obligaciones, pero no se presenta información consolidada para el conjunto de las empresas.

No existe, sin embargo, un informe agregado sobre la situación del conjunto del sector de las empresas públicas, ni una estrategia definida para la política a aplicar al sector. En la información remitida a Eurostat en cumplimiento de la Directiva 85/2011 de marcos presupuestarios se incluye información sobre los pasivos de las unidades clasificadas fuera del sector AA.PP., diferenciando entre unidades financieras y no financieras, y la participación pública en el capital de las unidades no incluidas en el sector AA.PP. que alcanza en 2019 el 6,6% del PIB.

De acuerdo con el propio análisis realizado por Eurostat [43], los datos relativos a los pasivos de las entidades públicas presentan ciertas limitaciones al no estar consolidados. Esta estadística presenta algunas limitaciones, como la falta de consolidación, que hace que una parte de los pasivos de estas entidades pudiera estar dirigido a entidades del mismo grupo empresarial. Por otro lado, los datos recogidos únicamente se refieren a los pasivos, sin ponderarlos con los activos, lo que resulta importante para las instituciones financieras.

GRÁFICO 18. PASIVOS DE UNIDADES PÚBLICAS CLASIFICADAS FUERA DEL SECTOR AA.PP. (EFECTIVO Y DEPÓSITOS, VALORES DE DEUDA Y PRÉSTAMOS)

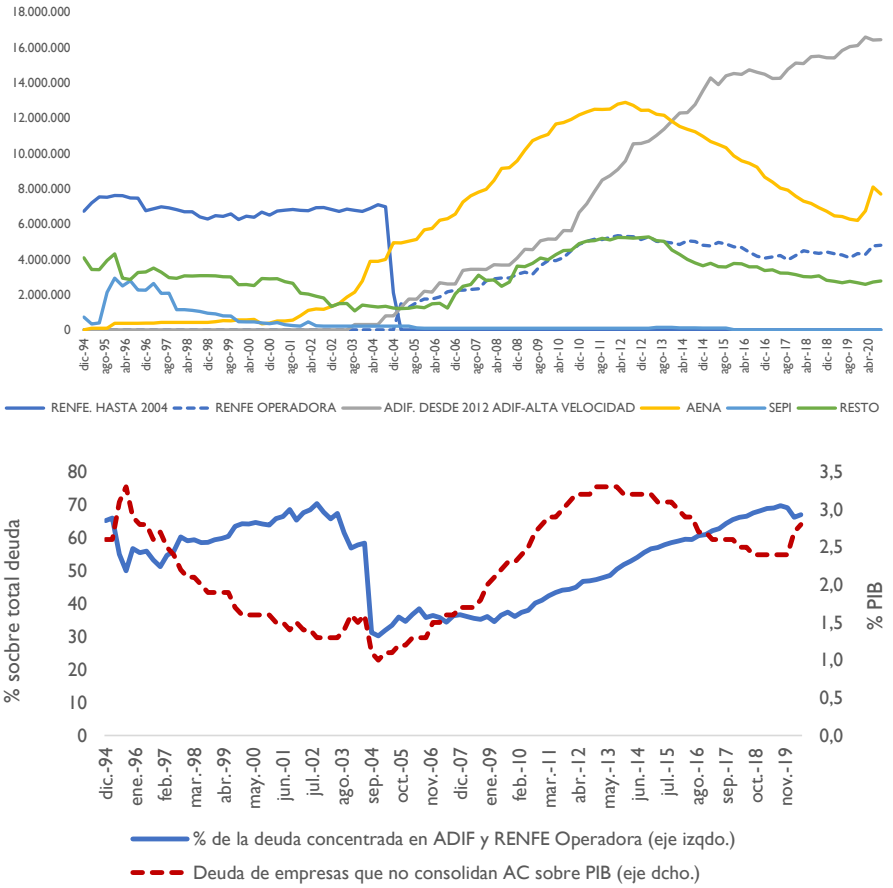


Fuente: Eurostat

Fuera de las actividades financieras, el volumen principal de deuda se concentra en empresas de infraestructuras ferroviarias. De acuerdo con la información anual facilitada en las estadísticas del Banco de España sobre endeudamiento de empresas públicas no clasificadas como administración pública de la AC, la deuda se acumula fundamentalmente en ADIF Alta velocidad y en RENFE-Operadora. El volumen total de deuda de estas empresas alcanza el 2,8% del PIB.

[43] Informe de la Comisión Europea sobre los pasivos implícitos con posibles repercusiones en los presupuestos públicos

GRÁFICO 19. DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO CLASIFICADAS COMO ADMINISTRACIÓN CENTRAL (MILL €)



Los PGE incluyen un apartado con las previsiones de cada entidad del sector público empresarial y un breve resumen del conjunto se incluye en el Informe Económico-financiero. La información de cada entidad incluye el Presupuesto de Explotación, el Presupuesto de Capital, el Estado de resultados, el Estado de flujo de efectivo y el Balance. Estos documentos no se presentan agregados para el conjunto del sector público empresarial. La información agregada que se recoge en el Informe Económico-Financiero que acompaña a los PGE incluye las inversiones previstas de las mayores entidades, las aportaciones presupuestarias a las sociedades, el endeudamiento previsto para final de ejercicio y el presupuesto de explotación de las principales entidades.

Pero no se identifican ni se agregan aquellas que forman parte del sector público a efectos de contabilidad nacional. La información presupuestaria no diferencia entre aquellas entidades que forman parte del sector público a efectos de contabilidad nacional y las que no, por lo que no se puede analizar el impacto en la capacidad o necesidad de financiación de las previsiones de los PGE. La ejecución se presenta por entidad, anualmente, en

su rendición de cuentas. La información de detalle de ejecución en términos de contabilidad nacional se publica con más de 3 años de demora[44].

3.4. Conclusiones del PILAR III

El pilar III de análisis y gestión de riesgos fiscales es la parte donde existe mayor recorrido de mejora. La falta de identificación de los riesgos y la dispersión de la información es la principal debilidad encontrada en este pilar, porque imposibilita una evaluación general de los riesgos que asumen las AA.PP. y, por tanto, su gestión. Además de concentrar la mayor parte de los indicadores para los que no se alcanza el mínimo estándar fijado por el FMI, hay 5 indicadores con prácticas básicas, algunas muy relevantes, como sostenibilidad en el largo plazo o las garantías, y otras de impacto menor en la sostenibilidad, como la gestión de los recursos naturales o la transparencia en la situación económico-financiera de las empresas públicas.

El único documento sobre riesgos fiscales agregados es la información que se publica anualmente en cumplimiento de la Directiva 2011/85. La información que se publica es muy agregada y no contiene el detalle suficiente como para valorar los riesgos. La dimensión de las operaciones que pueden dar lugar a riesgos alcanza el 6,8% del PIB, de acuerdo con los últimos indicadores remitidos referidos a diciembre del 2019. Aunque existe información detallada sobre garantías, litigios y pasivos contingentes, se encuentra dispersa en las cuentas anuales de la AGE y del resto de entidades del sector público empresarial y fundacional. La Cuenta General de la AGE 2019 recoge una relación de pasivos contingentes próxima a 15.000M€.

No se lleva a cabo una gestión activa de los riesgos asociados a la valoración de activos y pasivos, a la concesión de garantías o a los contratos de colaboración público-privada. El marco legal es completo y adecuado, pero no hay estrategias de gestión de riesgos financieros. Las emisiones de deuda son autorizadas por Ley, pero no se analizan ni publican los riesgos asociados a la cartera de deuda ni hay discusión sobre los riesgos asociados a los activos financieros de las AA.PP.. En materia de garantías hay información detallada sobre beneficiarios, vencimientos e importes pendientes, pero de forma dispersa y sin estimación de la probabilidad de ejecución. En colaboraciones público-privadas se desconoce el volumen total de los riesgos que asume la administración pública y no se analiza públicamente su posible impacto fiscal.

[44] Información de Empresas Públicas (CN-IGAE)

3 COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El análisis de transparencia también se ha realizado en el ámbito autonómico. Del mismo modo que se ha utilizado la metodología del FMI para evaluación de la transparencia fiscal en la AC, se ha realizado este mismo ejercicio para las CC.AA., las cuales han participado activamente, facilitando gran parte de la información evaluada y, en algunos casos, contrastando los resultados obtenidos.

La autonomía financiera de la que disponen las CC.AA. ha supuesto un mayor reto en cuanto a la valoración de los indicadores. La aplicación homogénea de los indicadores es compleja a nivel autonómico por la heterogeneidad de la estructura y contenido de la información publicada. No hay que olvidar que las CC.AA. gozan de autonomía financiera, tal y como indica el artículo 156 de la Constitución Española, lo que supone, entre otros aspectos, la capacidad de regular su propio régimen presupuestario.

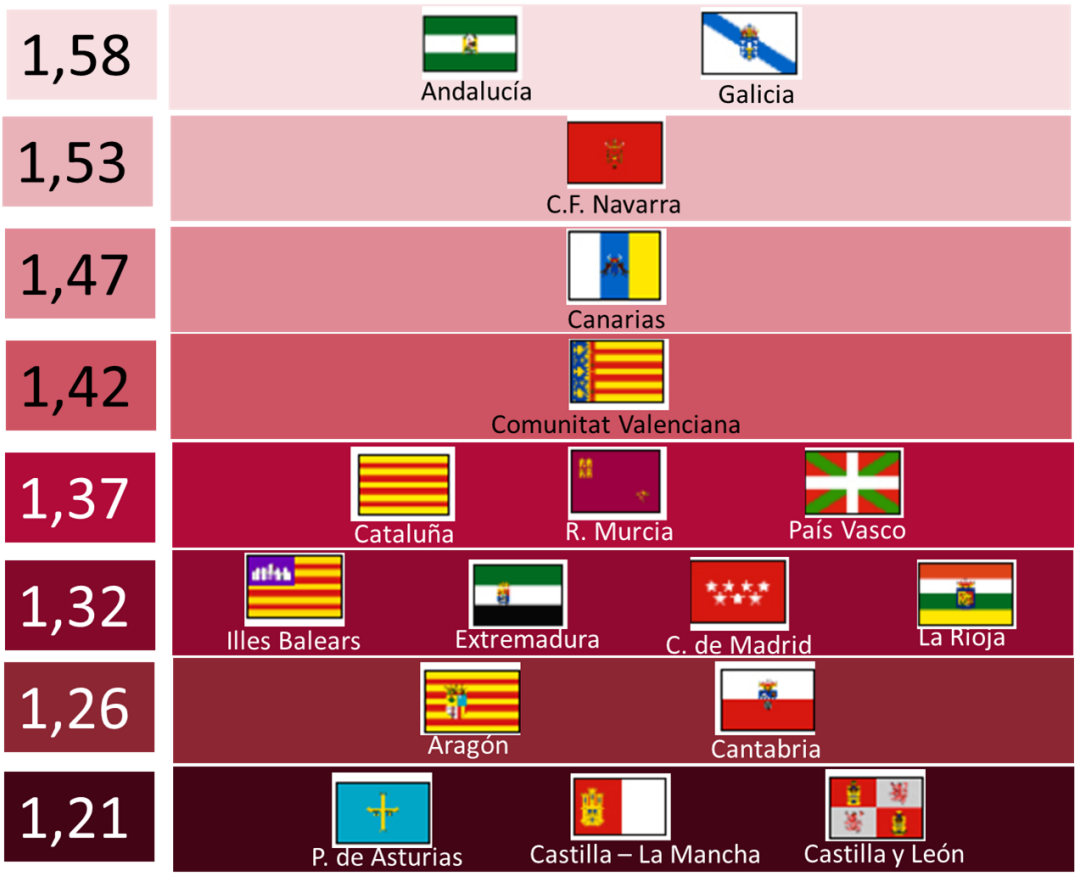
Se han analizado a nivel autonómico la mayoría de los indicadores de los pilares II y III. Tal y como se ha indicado en la introducción de esta Opinión, el pilar I solamente ha sido evaluado en conjunto para el total de las AA.PP.. Respecto a los pilares II y III, se han analizado todos los indicadores salvo aquellos que no tienen aplicación a las CC.AA.. Así, del pilar II no opera el indicador relativo a los objetivos de la política fiscal y, del pilar III, el de coordinación fiscal con los gobiernos subnacionales. Son dos indicadores cuya gestión corresponde al gobierno central. Este análisis se ha realizado de manera individual para cada una de las CC.AA. y, posteriormente, se ha agregado para obtener un total para el subsector.

En líneas generales, la evaluación ofrece resultados similares a los obtenidos para la Administración Central. Las prácticas obtienen, con carácter general, una mejor valoración en los indicadores correspondientes al pilar II que en los

del pilar III. En estos últimos, al igual que en la AC, se aprecian más prácticas consideradas como no alcanzadas y, por tanto, se identifican más aspectos a mejorar.

Además, la valoración de los indicadores ha permitido agrupar las CC.AA. atendiendo al nivel de transparencia fiscal. Se ha efectuado el análisis de la transparencia de cada una de las CC.AA. y aplicado una valoración en una escala de cero a tres (correspondiendo el cero al no alcanzado y el tres al avanzado) para cada uno de los indicadores del Pilar II y III que resultan de aplicación a todas ellas. Como resultado de esa valoración, a mayor puntuación obtenida, mayor es la transparencia fiscal. Esto ha permitido agrupar las CC.AA. de mayor a menor transparencia:

CUADRO 12. AGRUPACIÓN DE CC.AA. DE MAYOR A MENOR TRANSPARENCIA FISCAL



A. PILAR II. PRESUPUESTOS Y PREVISIONES FISCALES

Este pilar evalúa la transparencia de los presupuestos y de las previsiones que los sustentan. De los 12 indicadores que incluye, ordenados en las áreas de exhaustividad, organización, orientación de la política fiscal y credibilidad, se aplican 11 de ellos al ámbito autonómico, quedando excluido, como se ha mencionado anteriormente, el indicador relativo a los objetivos de política fiscal.

La valoración de este pilar es similar entre las CC.AA. y con la Administración Central, alcanzando prácticas con carácter general buenas y avanzadas. La valoración es positiva en procedimientos y legislación donde las prácticas se consideran buenas y avanzadas. No obstante, hay dos indicadores, los relativos a las previsiones presupuestarias de medio plazo y a la conciliación de las previsiones que se consideran no alcanzados.

CUADRO 13. MAPA DE CALOR DE TRANSPARENCIA FISCAL DE CC.AA. PILAR II

II. Previsiones fiscales y Presupuesto
2.1.1. Unidad presupuestaria
2.1.2. Previsiones Macroeconomicas
2.1.3. Marco Presupuestario de MP
2.1.4. Proyectos de Inversión
2.2.1. Legislación Fiscal
2.2.2. Puntualidad presupuestos
2.3.1. Objetivos de política fiscal
2.3.2. Información de desempeño
2.3.3. Participación Pública
2.4.1. Evaluación independiente
2.4.2. Modificaciones presupuestarias
2.4.3 Conciliación de previsiones

CUADRO 14. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL POR CC.AA. DEL PILAR II

	2.1.1. Unidad presupuestaria	2.1.2. Previsiones Macroeconomicas	2.1.3. Marco Presupuestario de MP	2.1.4. Proyectos de Inversión	2.2.1. Legislación Fiscal	2.2.2. Puntualidad presupuestos	2.3.2. Información de desempeño	2.3.3. Participación Pública	2.4.1. Evaluación independiente	2.4.2. Modificaciones presupuestarias	2.4.3 Conciliación de previsiones
Andalucía	AVANZADA	BUENA	BUENA	BUENA	AVANZADA	BUENA	BUENA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Aragón	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
P. Asturias	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BÁSICA	AVANZADA	BÁSICA	BÁSICA	NO ALCANZADA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Illes Balears	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BÁSICA	AVANZADA	BUENA	BÁSICA	BÁSICA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Canarias	AVANZADA	BUENA	AVANZADA	BUENA	AVANZADA	BUENA	BÁSICA	BÁSICA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Cantabria	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	AVANZADA	BÁSICA	BUENA	NO ALCANZADA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Castilla y León	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Castilla - La Mancha	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BÁSICA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Cataluña	AVANZADA	BUENA	BUENA	BUENA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	BÁSICA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Extremadura	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	AVANZADA	BÁSICA	BUENA	BÁSICA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Galicia	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	AVANZADA	BUENA	AVANZADA	BÁSICA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
C. Madrid	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BÁSICA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
R. Murcia	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	AVANZADA	BUENA	BÁSICA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
C.F.Navarra	AVANZADA	BUENA	BÁSICA	BUENA	AVANZADA	BUENA	BUENA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
País Vasco	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BÁSICA	AVANZADA	BUENA	BUENA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
La Rioja	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BÁSICA	AVANZADA	BÁSICA	BUENA	BUENA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Comunitat Valencia	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA	AVANZADA	BUENA	BUENA	NO ALCANZADA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA
Media	AVANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	AVANZADA	BUENA	BUENA	BÁSICA	AVANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA

2.1 Exhaustividad

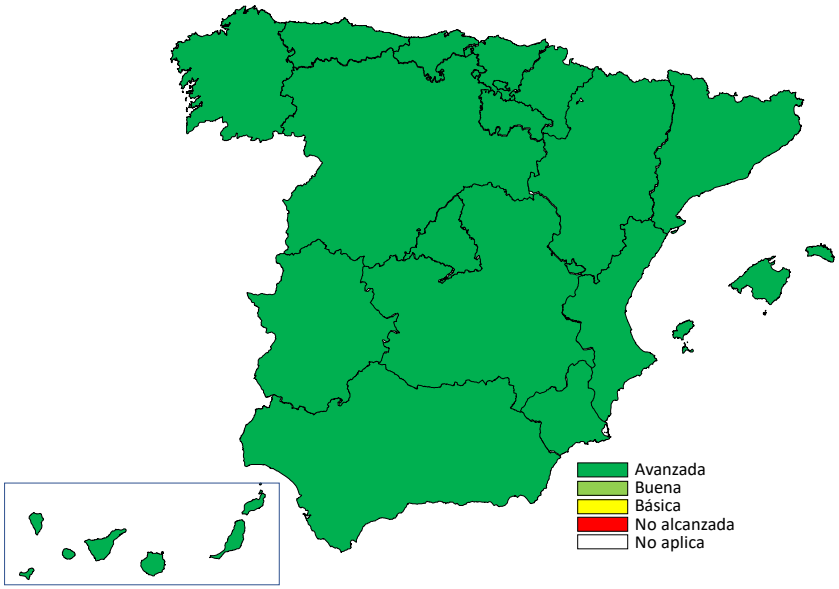
AVANZADA

2.1.1 Unidad Presupuestaria

La documentación presupuestaria de las CC.AA. incorpora todos los ingresos y los gastos correspondientes al perímetro del sistema europeo de cuentas (SEC). Los presupuestos generales de todas las CC.AA. están integrados por los presupuestos de sus propias Administraciones Generales, organismos autónomos y demás entidades que indiquen sus Leyes de Hacienda Pública.

Estos presupuestos presentan los ingresos y gastos en términos brutos y en general se ofrece información consolidada. Las propias normativas autonómicas indican que todos los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán al presupuesto por su importe bruto. Por otro lado, los presupuestos suelen presentar un resumen de los ingresos y gastos consolidados de todos los entes que forman parte del sector administraciones públicas en términos de contabilidad nacional, diferenciando entre operaciones no financieras y operaciones financieras.

GRÁFICO 20. VALORACIÓN DEL INDICADOR UNIDAD PRESUPUESTARIA POR CC.AA.



2.1.2 Previsiones Macroeconómicas

BUENA

A nivel autonómico, la mayoría de las CC.AA. realiza una previsión propia de las variables macroeconómicas clave. La mayoría de los proyectos de presupuestos autonómicos presentados suelen contener previsiones macroeconómicas propias. En general, las CC.AA. que formulan una proyección propia utilizan la información más actualizada, realizan una comparación con la previsión de otros analistas y explicitan los supuestos exógenos subyacentes y la metodología empleada en las estimaciones.

CUADRO 15. ELEMENTOS INCLUIDOS EN LA DOCUMENTACIÓN PRESUPUESTARIA

	Previsión macroeconómica diferenciada	Información actualizada	Comparativa de previsiones	Metodología, supuestos y parámetros
Andalucía	SI	SI	SI	SI
Aragón	SI	SI	SI	SI
Asturias	SI	SI	SI	SI
Illes Balears	SI	SI	SI	SI
Canarias	SI	SI	SI	SI
Cantabria	NO (España PGE)	No procede		No procede
Castilla y León	SI	SI	SI	SI
Castilla-La Mancha	SI	SI	SI	SI
Cataluña				
Comunitat Valenciana	SI	SI	SI	SI
Extremadura	SI	SI	SI	SI
Galicia	SI	SI	SI	SI
Comunidad de Madrid				
Región de Murcia	SI	SI	SI	SI
C.F. de Navarra	SI	SI	SI	SI
País Vasco	SI	SI	SI	SI
La Rioja				

Fuente: AIReF

Aunque existe cierta heterogeneidad entre CC.AA., el detalle sobre las proyecciones macroeconómicas es menor que en la Administración Central. La mayoría de las CC.AA. que realizan una previsión macroeconómica propia incluyen la evolución esperada para la tasa de crecimiento del PIB (en volumen y precios), empleo y otras variables como la tasa de paro. No obstante, solo en un número reducido de casos se sigue la práctica de presentar una proyección por componentes desde el punto de vista de la oferta (Illes Balears, Comunitat Valenciana y País Vasco) o de la demanda (Castilla y León, Cataluña, Galicia y País Vasco).

CUADRO 16. CONTENIDO DE LAS PREVISIONES MACROECONÓMICAS DE LAS CC.AA.

	PIB real	PIB nominal (deflactor)	Empleo	Componentes de oferta	Componentes de demanda	Otros (tasas de paro, IPC, etc.)
Andalucía	X		X			
Aragón	X	X	X			X
Asturias	X		X			
Illes Balears	X	X	X	X		
Canarias	X	X	X	X	X	X
Cantabria						
Castilla y León	X		X	X		X
Castilla-La Mancha	X	X	X			
Cataluña						
Comunitat Valenciana	X		X			X
Extremadura	X		X			
Galicia	X	X	X		X	X
Comunidad de Madrid						
Región de Murcia	X	X	X			X
C.F. de Navarra	X	X	X			X
País Vasco	X	X	X		X	X
La Rioja						

Fuente: AIReF ***

GRÁFICO 21. VALORACIÓN DEL INDICADOR PREVISIONES MACROECONÓMICAS POR CC.AA.

2.1.3 Marco presupuestario a medio plazo

NO ALCANZADA

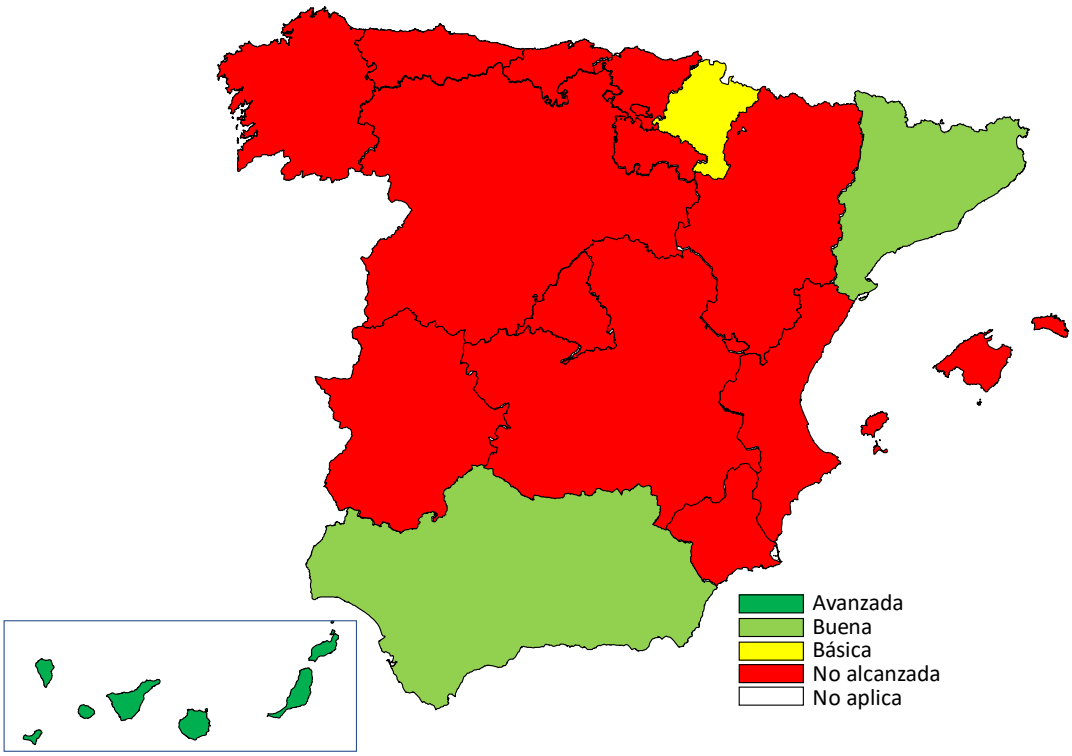
La mayoría de las CC.AA. no publica proyecciones de ingresos y gastos, financieros y no financieros a medio plazo, por lo que esta práctica se

considera no alcanzada. En términos generales, las CC.AA., entre la documentación presupuestaria que publican, no incluyen información relativa a proyecciones de ingresos y gastos para un período de entre 3 y 5 años. Las comunidades de Andalucía, Canarias, Cataluña y Navarra publican proyecciones de ingresos y gastos a medio plazo, si bien unas con menor y otras con mayor grado de desglose, lo que permite graduar la valoración de las prácticas de estas CC.AA. Se considera básica para Navarra porque publica estas proyecciones en términos agregados; buena para Andalucía y Cataluña porque detallan las proyecciones en función de la clasificación económica, y avanzada en el caso de Canarias ya que, además de atender a la categoría económica, desciende hasta la clasificación funcional, aportando detalle por políticas de gasto a medio plazo.

Sin embargo, las CC.AA. remiten al Ministerio de Hacienda planes presupuestarios a medio plazo de cara a la actualización del Programa de Estabilidad. En cumplimiento del artículo 6 de la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por el que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), las comunidades elaboran planes presupuestarios a medio plazo que remiten al Ministerio de Hacienda de cara a la actualización anual del Programa de Estabilidad. Estos planes presupuestarios de las CC.AA. no son públicos, a pesar de que el Programa de Estabilidad sí lo es, dado que la información que este contiene está a nivel agregado.

Sin embargo, la robustez y calidad de los marcos fiscales a medio plazo puede verse condicionada por la falta de algunos elementos fundamentales para su elaboración. En el mes de marzo, que es cuando la comunidad debe remitir sus planes a medio plazo según la mencionada Orden HAP/2015/2012, el Ministerio de Hacienda todavía no ha comunicado algunos de los elementos fundamentales para su elaboración: por un lado, la estimación de los recursos del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común que suponen el 70% de sus ingresos y, por otro, los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto para todo el período.

GRÁFICO 22. VALORACIÓN DEL INDICADOR MARCOS PRESUPUESTARIOS A MEDIO PLAZO POR CC.AA.



2.1.4 Proyectos de inversión

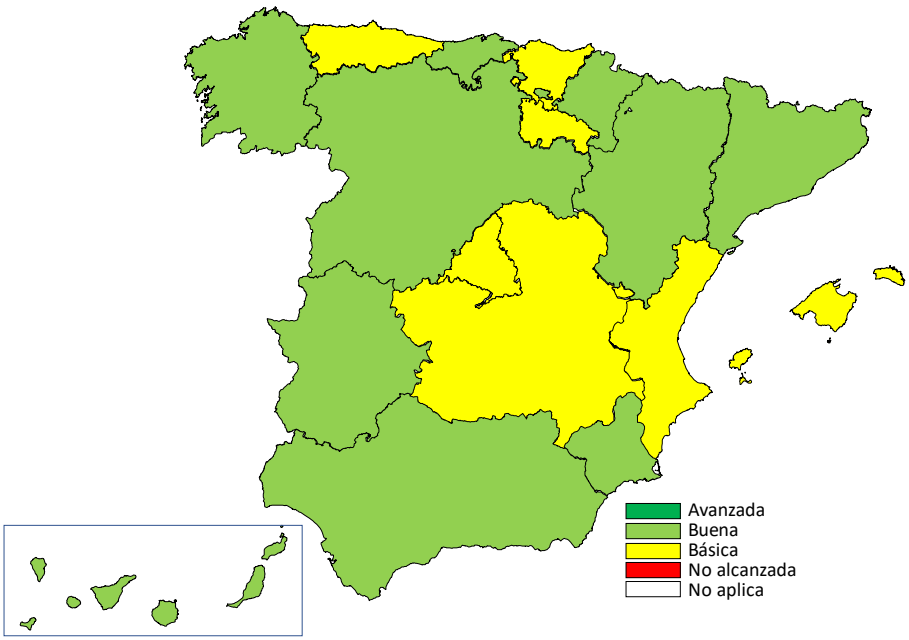
BUENA

Los principales proyectos de inversión de las CC.AA. se adjudican mediante licitación pública y competitiva. Las CC.AA. se ajustan a la legislación aplicable en materia de contratación del sector público[45], a fin de garantizar la efectividad de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia en los procedimientos. Según el ámbito de aplicación de dicha Ley, estarán sujetos a la misma los contratos que celebren las CC.AA. o los organismos vinculados o dependientes de las mismas, así como los contratos subvencionados por cualquiera de estas entidades. En este sentido, los principales contratos cumplen el requisito legal de adjudicarse mediante procedimientos de licitación pública y competitiva.

[45] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que traspone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y normativa reglamentaria de desarrollo

La mayoría de las CC.AA. publican una vez al año el valor total actualizado de los proyectos de inversión plurianuales. Bien en la documentación que acompaña a los presupuestos anuales de la CC.AA. o en la Cuenta General, las comunidades de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra publican la duración del proyecto y las anualidades de los proyectos de inversión plurianuales. No obstante, no se publica un análisis de coste-beneficio de los proyectos más importantes antes de su aprobación, por lo que en ninguna comunidad se ha podido considerar dicha práctica como avanzada. Por otro lado, cabe destacar que las inversiones incluidas en los presupuestos para 2021 aprobados por las comunidades aumentan notablemente para el periodo 2021-2023 como consecuencia de los proyectos de inversión y las reformas que se prevén financiar con cargo a los Fondos europeos para la recuperación de Europa "Next Generation EU".

GRÁFICO 23. VALORACIÓN DEL INDICADOR PROYECTOS DE INVERSIÓN POR CC.AA.



2.2 Organización

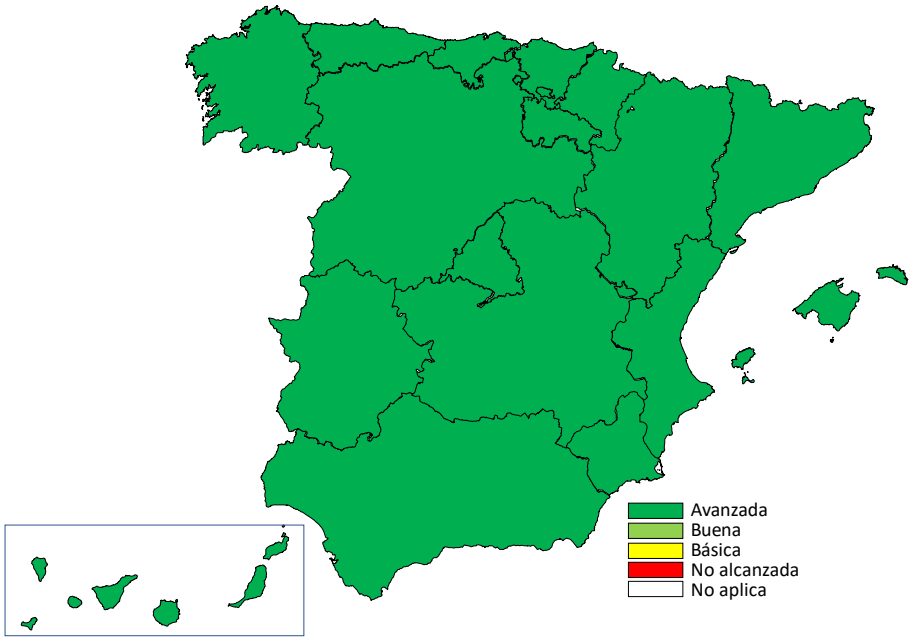
2.2.1 Legislación fiscal

AVANZADA

Las legislaciones presupuestarias de las CC.AA. definen claramente el calendario, contenido, elaboración y estructura del presupuesto, así como el

papel del poder legislativo en el proceso de enmiendas. La legislación de cada comunidad (leyes de hacienda pública, órdenes anuales para la elaboración de sus presupuestos, reglamentos de los parlamentos autonómicos, entre otra normativa) señala el plazo del que disponen los órganos competentes para la preparación, elaboración y aprobación del presupuesto. Así mismo, indica la composición y estructura de los presupuestos generales y enumera la documentación de la que consta el proyecto de la ley de presupuestos, que es distinta en función de la comunidad. Por último, se encuentran reguladas las facultades del poder legislativo para poder realizar enmiendas al presupuesto. Por consiguiente, esta práctica se considera avanzada en todas las CC.AA.

GRÁFICO 24. VALORACIÓN DEL INDICADOR LEGISLACIÓN FISCAL POR CC.AA.



2.2.2 Puntualidad de los presupuestos

BUENA

Con carácter general, las normativas autonómicas exigen la presentación del proyecto de presupuestos entre dos y tres meses antes del final del año. El plazo para que el proyecto de presupuesto se presente al poder legislativo regional oscila entre dos y tres meses antes del inicio del siguiente ejercicio, de manera que se apruebe y publique antes de que este comience. Dos meses: Andalucía, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia,

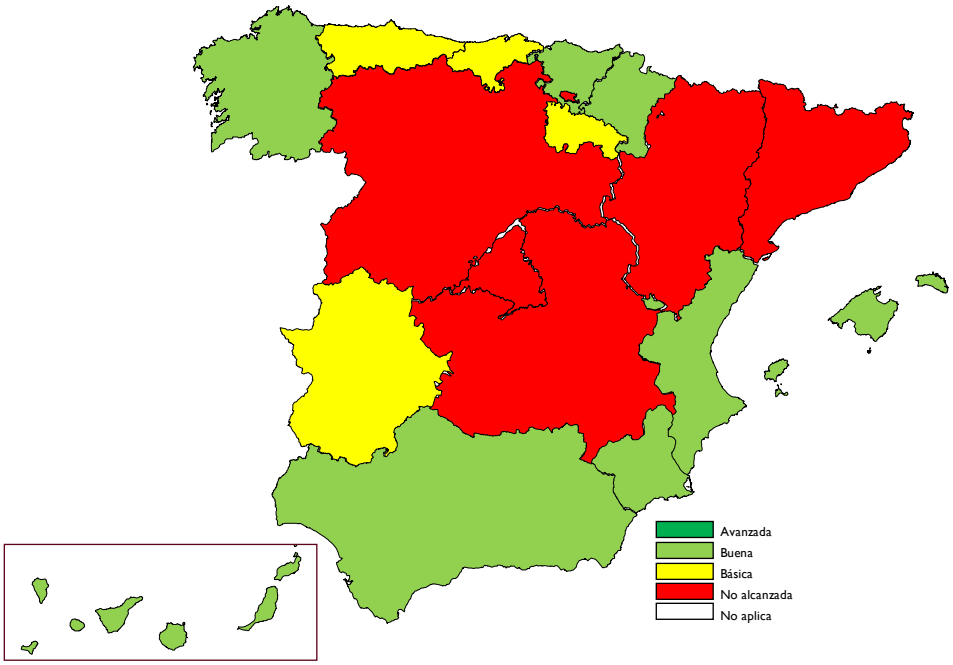
Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana. Tres meses: Aragón, Principado de Asturias, Castilla – La Mancha y La Rioja.

El cumplimiento de este plazo permitiría que la práctica se valorara como buena. La presentación del presupuesto, al menos, con dos meses de antelación y su aprobación y publicación antes del inicio del ejercicio permitiría calificar esta práctica como buena. Para poder considerarse avanzada sería necesario que la presentación se produjera con 3 meses de antelación y la aprobación y publicación se produjera, al menos, con un mes de antelación al inicio del ejercicio.

Sin embargo, en realidad, en los últimos ejercicios, la presentación y/o aprobación de los presupuestos no siempre se ha producido respetando estos plazos. El motivo principal del retraso ha sido la celebración de elecciones estatales y/o autonómicas y/o los retrasos en la formación de los respectivos gobiernos. Dado que este indicador se ha valorado en función de cómo se han cumplido estos plazos en la práctica, la calificación ha resultado dispar entre comunidades:

- No alcanzada (prorrogados los presupuestos en reiteradas ocasiones de los últimos años): Aragón, Castilla – La Mancha, Castilla y León, Cataluña y Madrid.
- Básica (la mayoría de los presupuestos de los últimos años se han aprobado en enero): Asturias, Cantabria, Extremadura y La Rioja
- Buena (la mayoría de los presupuestos de los últimos años se ha aprobado en el último mes del año): Andalucía, Illes Balears, Canarias, Galicia, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana.

GRÁFICO 25. VALORACIÓN DEL INDICADOR PUNTUALIDAD DE LOS PRESUPUESTOS POR CC.AA.



2.3 Orientación de la política

2.3.2 Información de desempeño

BUENA

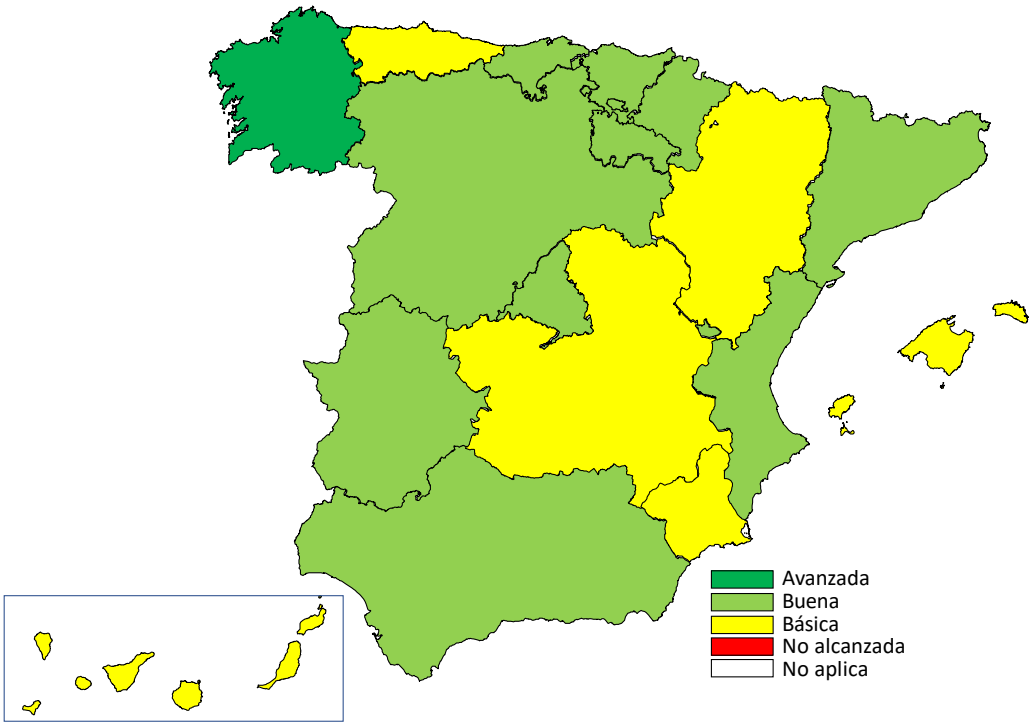
Los presupuestos de gastos de todas las CC.AA. siguen una estructura funcional por programas. La clasificación del gasto funcional y por programas permite proporcionar información sobre los gastos realizados en las principales políticas públicas.

Once de las diecisiete CC.AA. asignan objetivos e indicadores a cada programa y publican el grado de cumplimiento de esos objetivos. Generalmente, en las "memorias de programas u objetivos" que acompañan a los presupuestos anuales, las CC.AA. definen los objetivos y las actividades, así como los indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, la verificación del cumplimiento de esos objetivos normalmente se publica con la rendición de la Cuenta General.

Sin embargo, salvo Galicia, las CC.AA. no presentan los resultados perseguidos por los objetivos de cada programa y los avances logrados. La evaluación del impacto final derivado de los programas de gastos y la utilización de esta información para la toma de decisiones presupuestarias constituye el objetivo final de la presupuestación por resultados. Sin embargo, los programas de gasto de las CC.AA., con la excepción de Galicia, no contemplan los resultados que se pretenden alcanzar con los objetivos fijados

y no se puede conocer el avance logrado sobre unas metas que no están explicitadas. Esto impide que, en términos generales, esta práctica pueda considerarse como avanzada.

GRÁFICO 26. VALORACIÓN DEL INDICADOR INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO POR CC.AA.



2.3.3 Participación pública

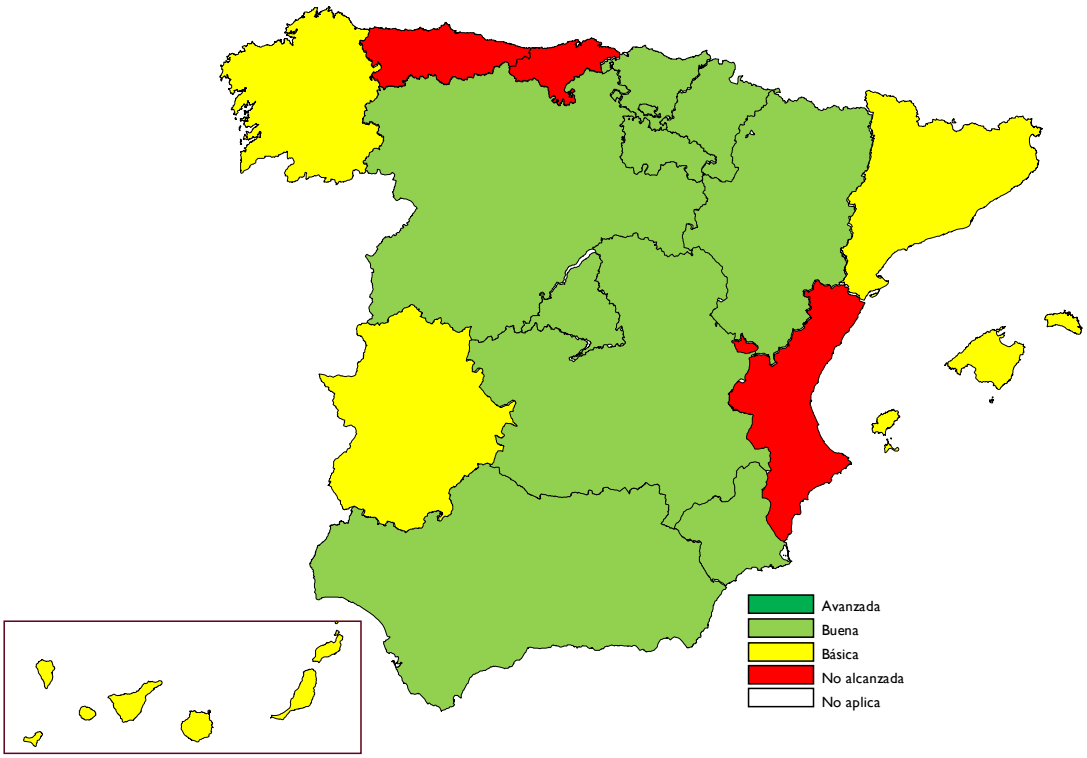
BASICA

La mayoría de las CC.AA. publica una descripción accesible del contenido de sus presupuestos generales. Todas las comunidades, salvo tres, explican con un lenguaje sencillo y de manera accesible el contenido de los presupuestos, describiendo tanto los ingresos como los gastos atendiendo a diversas clasificaciones, y haciendo referencia al contexto macroeconómico. Normalmente, esta explicación tiene lugar con ocasión de la presentación de los presupuestos anuales, la cual se publica en las páginas web de las CC.AA.

Adicionalmente, en algunas CC.AA. cualquier ciudadano puede realizar una aproximación de cómo se distribuye el dinero que aporta con sus impuestos o puede participar en determinadas deliberaciones presupuestarias. En las páginas web de algunas CC.AA. cualquier usuario puede consultar y/o calcular de forma aproximada cómo se distribuye el dinero que aporta con sus impuestos. O bien, los ciudadanos pueden dar su opinión sobre determinados proyectos que forman parte de las deliberaciones presupuestarias. Por tanto, la práctica se considera buena para esas CC.AA.

Sin embargo, ninguna comunidad informa sobre sus repercusiones del presupuesto en los diferentes grupos demográficos, por lo que no puede valorarse esta práctica como avanzada.

GRÁFICO 27. VALORACIÓN DEL INDICADOR PARTICIPACIÓN PÚBLICA POR CC.AA.



2.4 Credibilidad

2.4.1 Evaluación independiente

AVANZADA

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal vela por el cumplimiento de las reglas fiscales a todos los niveles de las administraciones públicas. Como se ha mencionado en este indicador para la administración central, la AIReF garantiza el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria. Por ello, elabora informes individuales para cada una de las comunidades autónomas.

En concreto, las previsiones macroeconómicas de las comunidades autónomas requieren el aval de la AIReF y los planes económico–financieros (PEF) de informe previo de la AIReF. La Autoridad Independiente evalúa las previsiones macroeconómicas sobre las que se basa el presupuesto para

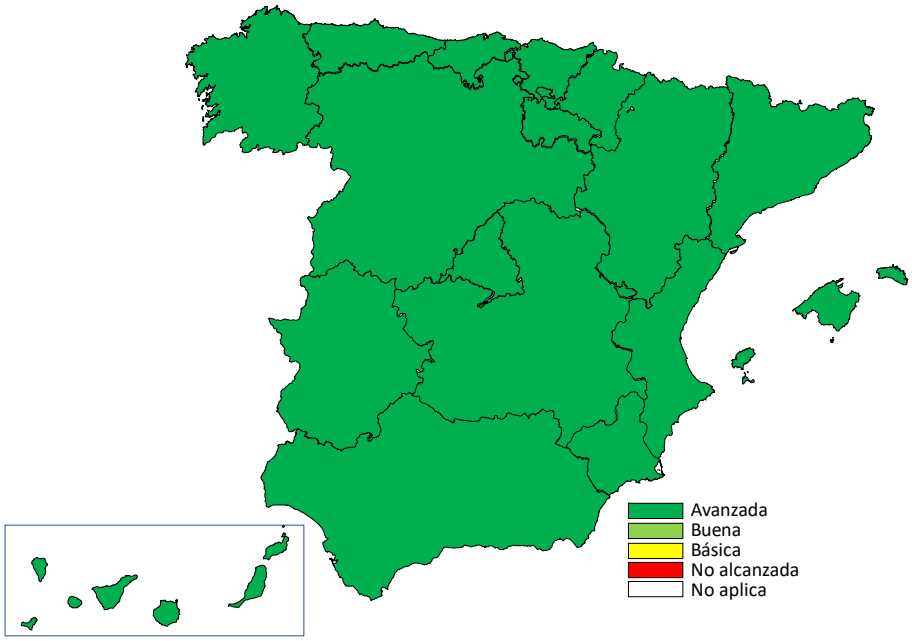
decidir sobre su aval. Respecto a los planes que las comunidades deben presentar por el incumplimiento de alguna de las reglas fiscales, cn carácter previo serán informados por la AIReF antes de su aprobación.

Además, informa sobre la credibilidad de las previsiones fiscales y evalúa ex ante el cumplimiento de las reglas fiscales. La AIReF elabora otros informes dirigidos a determinar si las líneas fundamentales de los presupuestos autonómicos, los presupuestos finalmente aprobados y las previsiones a mitad del ejercicio permiten alcanzar los objetivos de estabilidad y de deuda fijados en cada ejercicio y cumplir la regla de gasto.

Como consecuencia de estos informes, la AIReF puede formular recomendaciones. Una vez elaborados los informes, la AIReF puede recomendar, siempre que lo estime oportuno, para mejorar el marco fiscal aplicable así como para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio, y la administración autonómica tiene el deber de cumplir o explicar el seguimiento de estas.

Por otro lado, cabe destacar el cumplimiento del deber de colaboración de las comunidades autónomas. Según la Ley orgánica de creación de la AIReF, las comunidades, como sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, estarán obligados a facilitar la información económico-financiera requerida por la AIReF, que sea necesaria para el desempeño de sus funciones, dentro del plazo que esta señale al efecto. En este sentido, las CC.AA. cumplen con dicho deber de colaboración.

GRÁFICO 28. VALORACIÓN DEL INDICADOR AUTORIDAD INDEPENDIENTE POR CC.AA.



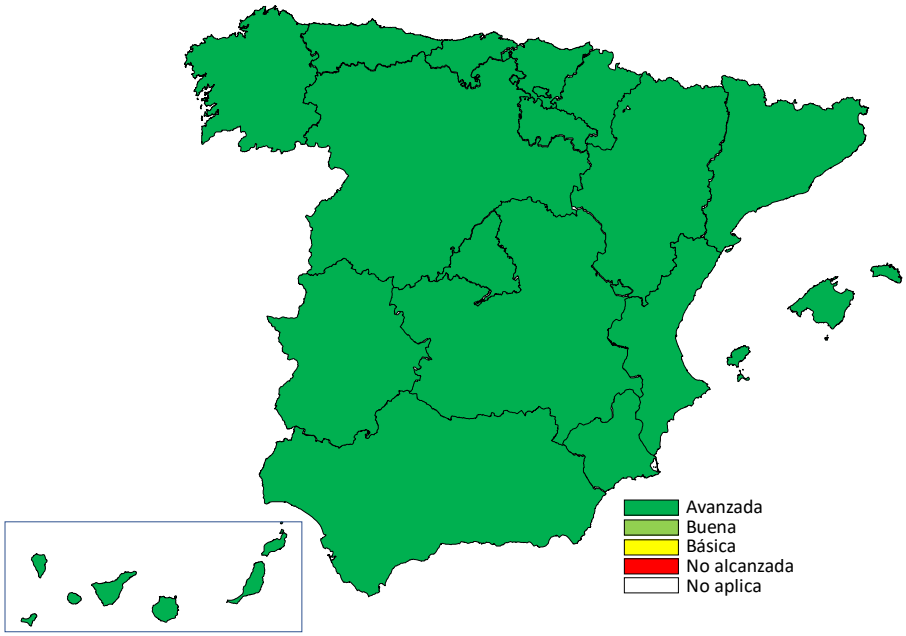
2.4.2 Modificaciones presupuestarias

AVANZADA

Las alteraciones significativas del presupuesto inicialmente aprobado en su importe total y/o composición interna requieren de autorización por el poder legislativo regional. Este indicador se cumple de manera avanzada por todas las CC.AA., puesto que existe autorización del poder legislativo regional antes de que se realicen modificaciones significativas de créditos, sean aumentos o alteraciones sustanciales en su composición.

Las leyes de hacienda de cada comunidad regulan los procedimientos, plazos de remisión y las limitaciones que afectan a las modificaciones presupuestarias. Las leyes de hacienda de cada comunidad establecen el proceso para la concesión y autorización de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito, así como la especificación de los recursos concretos que deben financiarlos y las limitaciones a las que se encuentran sujetas. En algunas CC.AA. se detalla un procedimiento diferente en el caso de que se financie con cargo a la aplicación del Fondo de Contingencia. Por otro lado, la legislación autonómica también determina el plazo para la remisión al parlamento regional de los expedientes de modificaciones presupuestarias aprobados, acompañados de la documentación que permita conocer, con el mayor nivel de desagregación orgánica, funcional y económica, los créditos de alta y baja, así como la justificación detallada de los motivos por los que se adoptan y la repercusión sobre objetivos e indicadores afectados.

GRÁFICO 29. VALORACIÓN DEL INDICADOR MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS POR CC.AA.

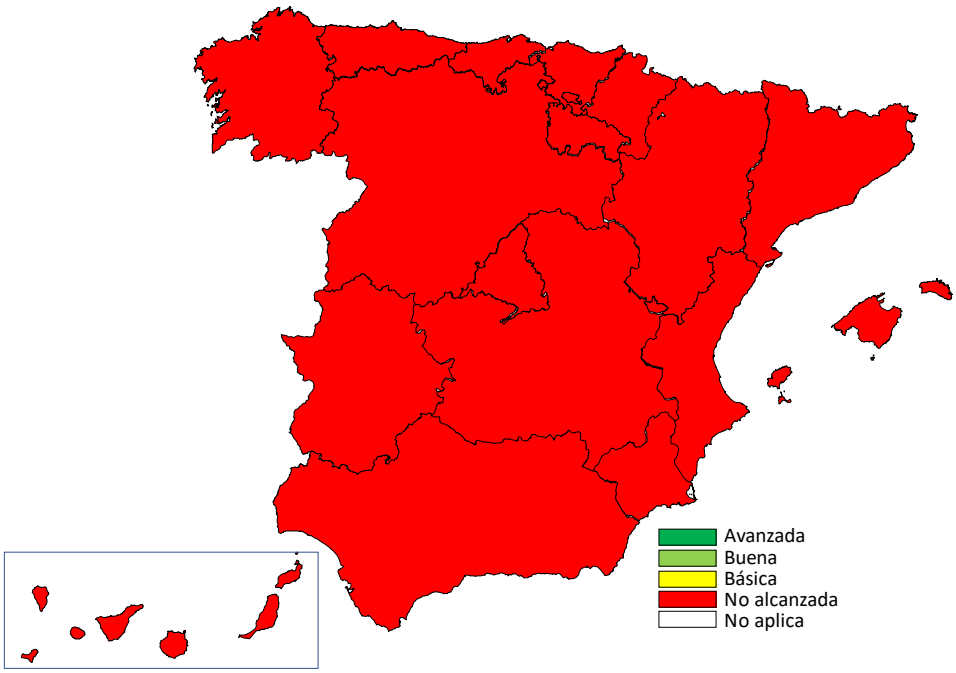


2.4.3 Conciliación de previsiones

NO ALCANZADA

En general, las CC.AA. no publican regularmente una conciliación entre las sucesivas proyecciones fiscales. La información relativa al proceso de planificación presupuestaria presentado a nivel autonómico no permite identificar ni cuantificar aquellos factores que explican los cambios producidos en las proyecciones de ingresos y gastos con respecto a la última edición. En particular, ninguna comunidad realiza una distinción entre cambios en las proyecciones debido a medidas de política respecto de aquellos relacionados con variaciones en la actividad económica. No obstante, en algunos casos concretos (como cambios estadísticos) a veces se incluye una explicación más detallada, en particular, en caso de presentarse un Plan Económico-Financiero.

GRÁFICO 30. VALORACIÓN DEL INDICADOR CONCILIACIÓN DE PREVISIONES POR CC.AA.



2.4 Conclusiones del PILAR II

Con carácter general, las prácticas relativas a los presupuestos y a las previsiones macroeconómicas son buenas en el ámbito autonómico. Las conclusiones obtenidas en el análisis de los indicadores del pilar II para las CC.AA. son similares a las derivadas de la AC, presentando prácticas buenas y avanzadas en la mayoría de los indicadores. En el ámbito autonómico destacan de forma positiva las prácticas relativas a la legislación fiscal, la

unidad presupuestaria, la evaluación independiente y la regulación de modificaciones presupuestarias. Por el contrario, podrían realizarse mejoras en el ámbito de la información de la participación pública.

Sin embargo, se detectan debilidades en dos indicadores que no alcanzan el nivel mínimo. La ausencia de publicación de un marco presupuestario de medio plazo, con un mínimo de calidad derivado de todos los elementos fundamentales relativos al periodo de previsión, es una de las principales debilidades del sistema presupuestario autonómico, al igual que ocurre en la AC. A lo anterior, se añade la falta de conciliación de previsiones.

B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL

Este pilar evalúa la evaluación y gestión de los riesgos fiscales. Consta de 12 indicadores ordenados en tres categorías en las que se analiza la divulgación del análisis de los riesgos, la gestión específica que se hace de los mismos y la coordinación entre niveles de administración y con el sector público empresarial. En el ámbito autonómico se analizan 11, quedando excluido el indicador relativo a la coordinación fiscal con los gobiernos subnacionales, que corresponde a la AC, para quien se ha valorado en este informe.

Este pilar es donde las CC.AA., al igual que la Administración Central, presentan los peores resultados. Aunque hay heterogeneidad en cuanto a la transparencia de algunos de estos indicadores por CC.AA., en términos generales, la calificación es similar entre ellas, identificándose prácticas que son, en la mayoría de los casos, no alcanzadas o básicas.

CUADRO 17. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL CC.AA.: PILAR III

III. Análisis y gestión de riesgos fiscales
3.1.1. Riesgos Macroeconómicos
3.1.2. Riesgos Fiscales Específicos
3.1.3. Análisis de sostenibilidad de LP
3.2.1. Contingencias Presupuestarias
3.2.2. Gestión de riesgos de activos y pasivos
3.2.3. Garantías
3.2.4. Colaboración Público-Privada
3.2.5. Exposición al Sector Financiero
3.2.6. Recursos Naturales
3.2.7. Riesgos medioambientales
3.3.1. Administraciones territoriales
3.3.2. Entidades públicas fuera del ámbito SEC

CUADRO 18. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL POR CC.AA. PILAR III

	3.1.1.Riesgos macro	3.1.2.Riesgos específicos	3.1.3.Sostenibilidad Fiscal a Largo Plazo	3.2.1.Contingencias presupuestarias	3.2.2.Gestión de riesgos de activos y pasivos	3.2.3. Garantías	3.2.4. APP´s	3.2.5 Exposición al Sector Financiero	3.2.6 Recursos Naturales	3.2.7 Riesgos Medioambientales	3.3.2. Entidades públicas fuera del ámbito SEC
Andalucía	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	BÁSICA	BUENA	BÁSICA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
Aragón	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
P. Asturias	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	BÁSICA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
Illes Balears	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	BÁSICA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
Canarias	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO APLICA	BUENA	NO ALCANZADA	BÁSICA	BÁSICA
Cantabria	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
Castilla y León	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
Castilla - La Mancha	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	BÁSICA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
Cataluña	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	BÁSICA	BUENA	BUENA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BUENA
Extremadura	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA	NO APLICA	NO APLICA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
Galicia	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	BUENA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	BÁSICA
C. Madrid	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	BÁSICA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
R. Murcia	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
C.F.Navarra	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	BÁSICA	BUENA	BUENA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
País Vasco	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	BÁSICA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA
La Rioja	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO APLICA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO APLICA
Comunitat Valenciana	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	AVANZADA	BUENA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA
Media	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BUENA	BÁSICA	BUENA	NO ALCANZADA	BUENA	NO ALCANZADA	NO ALCANZADA	BÁSICA

3.1 Divulgación y análisis de riesgos

3.1.1 Riesgos macroeconómicos

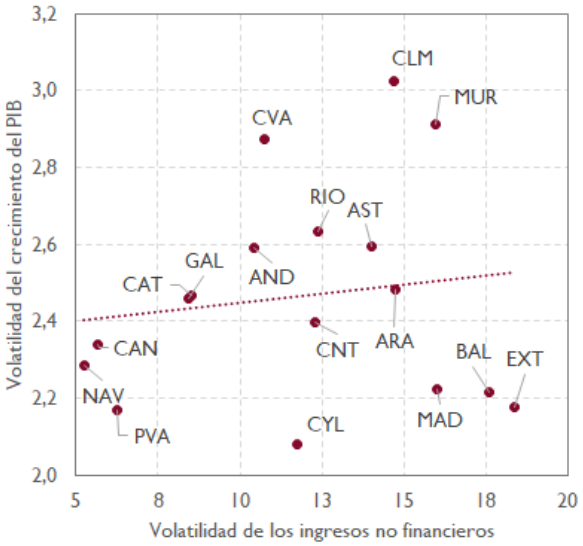
NO ALCANZADA

A nivel CC.AA. no se informa regularmente sobre las implicaciones fiscales de los riesgos macroeconómicos. La documentación que se utiliza de manera regular para la formulación de presupuestos a nivel autonómico incluye una proyección fiscal formulada sobre la base de un escenario macroeconómico dado. Sin embargo, no se incluye información relativa a la sensibilidad de ingresos y gastos frente a escenarios alternativos o variaciones en los supuestos macroeconómicos básicos. En todos los casos, las proyecciones fiscales que se publican son puntuales, sin recurrir al uso de escenarios probabilísticos o alternativos. Solo en el caso de incumplimiento de los objetivos fiscales se publica un análisis de sensibilidad de ingresos (pero no de gastos) ante variaciones en el crecimiento de PIB[46].

Sin embargo, a nivel autonómico, la volatilidad macroeconómica no parece ser una gran fuente de riesgos fiscales. Aunque el crecimiento del PIB de las CC.AA. está altamente correlacionado entre sí y sincronizado con el nacional, existe una gran dispersión en la volatilidad de los ingresos fiscales. Esta desvinculación se debe, en parte, al diseño del actual Sistema de Financiación Autonómica, que transfiere gran parte del riesgo macroeconómico a la AC. Por otro lado, gran parte de los gastos de las CC.AA. son de carácter estructural, no estando influidos por la posición cíclica de la economía.

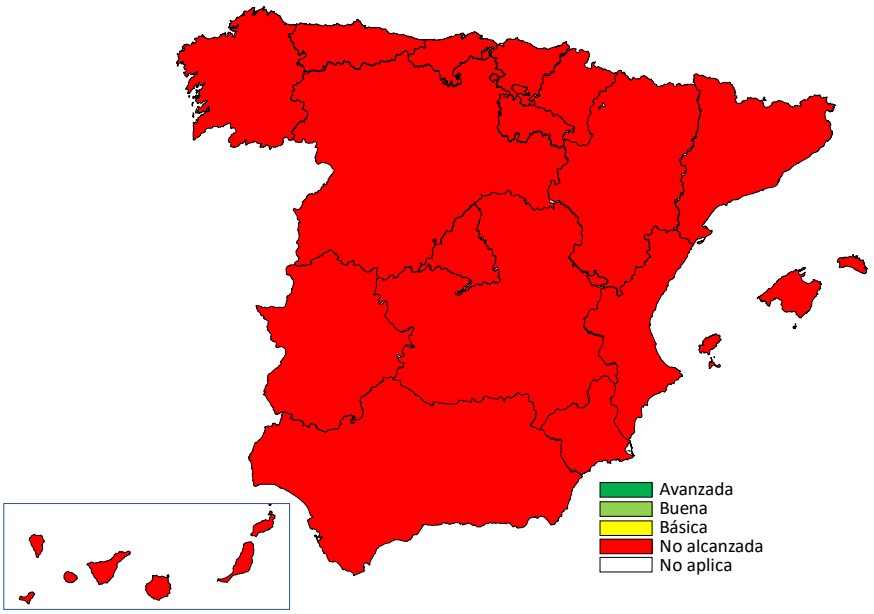
[46] En el Plan Económico-Financiero

GRÁFICO 31. VOLATILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL A NIVEL CC.AA. (2001-2019)



Fuente: Elaboración AIReF con datos del INE y la IGAE.

GRÁFICO 32. VALORACIÓN DEL INDICADOR RIESGOS MACROECONÓMICOS POR CC.AA.



NO ALCANZADA

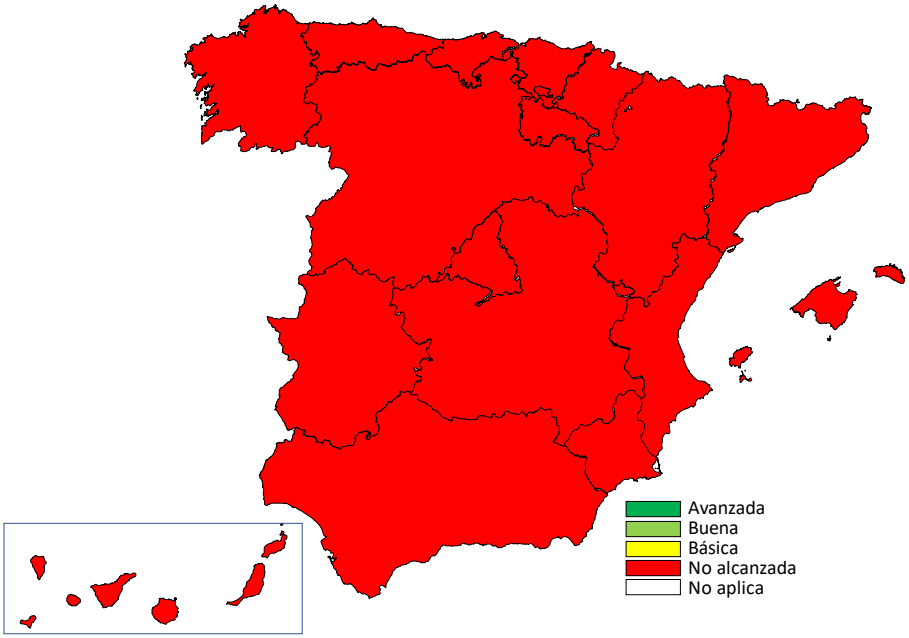
3.1.2 Riesgos fiscales específicos

Las CC.AA. no presentan regularmente un informe resumido sobre los principales riesgos para sus pronósticos fiscales. Estos riesgos, que pueden tener impacto en las cuentas públicas regionales, son de diversa naturaleza y surgen de la realización de pasivos contingentes o de otros acontecimientos de naturaleza incierta, como sentencias, desastres naturales o el rescate de

empresas públicas. La capacidad de un Gobierno autonómico de reaccionar ante estos riesgos depende de la calidad de la información sobre su probabilidad e impacto en caso de materialización.

Una adecuada gestión de estos riesgos requiere definir una estrategia conjunta de todos ellos. Esto permitiría identificar, cuantificar y gestionar el impacto que pudieran ocasionar, sobre la base de un documento único y agregado. Pero en la actualidad, los riesgos fiscales no son objeto de seguimiento o el seguimiento no es público. Para poder considerar esta práctica al menos como básica sería necesario que se analizaran los principales riesgos específicos en términos cualitativos y se divulgaran en un informe resumido. Si, además, se divulgaran las estimaciones sobre su magnitud se podría evaluar como buena esta práctica, y si se analizara su probabilidad, cuando fuera posible, la evaluación sería avanzada.

GRÁFICO 33. VALORACIÓN DEL INDICADOR RIESGOS FISCALES ESPECÍFICOS POR CC.AA.



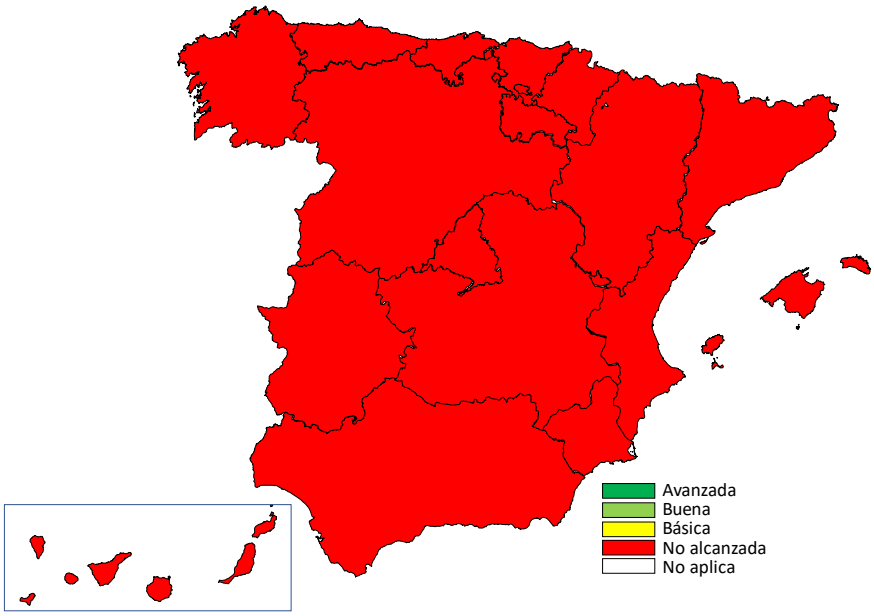
NO ALCANZADA

3.1.3 Sostenibilidad de largo plazo

Ninguna comunidad publica regularmente proyecciones sobre la evolución de las finanzas públicas en el largo plazo. En España, el proceso de envejecimiento poblacional es un gran riesgo para las finanzas públicas. En relación con el gasto a nivel autonómico, esto implica un aumento en las áreas de sanidad y dependencia. Por el lado de los ingresos, una población activa relativamente menor contribuirá menos al crecimiento económico y, por tanto, a la recaudación fiscal.

Aunque la deuda del sector CC.AA. alcanza el 27% del PIB, ninguna comunidad publica proyecciones sobre la evolución de los principales agregados fiscales (i.e. ingresos, gastos y deuda) para las próximas décadas. En algunos casos, los gobiernos autonómicos se limitan a publicar información relativa a vencimientos de valores y préstamos del stock de deuda actual. Tampoco existen escenarios de ingresos y gastos que permitan realizar una planificación presupuestaria de largo plazo, sino que suelen restringirse al horizonte temporal de los presupuestos.

GRÁFICO 34. VALORACIÓN DEL INDICADOR SOSTENIBILIDAD DE LARGO PLAZO POR CC.AA.



3.2 Gestión de riesgos

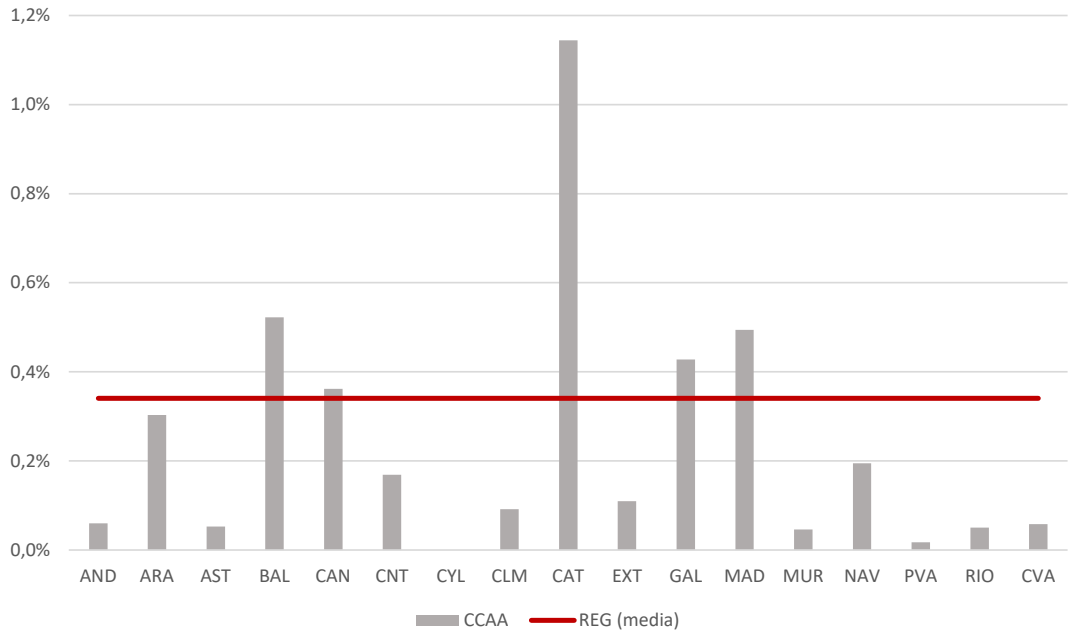
3.2.1 Contingencias presupuestarias

BUENA

Todas las CC.AA., salvo Castilla y León, contemplan en su presupuesto una asignación para gastos imprevistos no incluidos en los presupuestos regionales. Dicho fondo, que normalmente se denomina Fondo de Contingencia, se recoge en un capítulo presupuestario específico, normalmente el capítulo V de la clasificación económica de gastos. La mayoría de las CC.AA. dotan al fondo entre un 0,1% - 0,2% del total de gastos de operaciones no financieras aprobadas para el ejercicio. No obstante, algunas comunidades como Illes Balears, Cataluña, Galicia o Madrid dotan al fondo de una mayor asignación. El caso contrario es el de Castilla y León, que no incluye en su presupuesto la dotación diferenciada para este Fondo de contingencia, tal y como exige el artículo 31 de la LOEPSF. Por otro lado, dadas las circunstancias tan excepcionales causadas por la pandemia, las

comunidades han incrementado la dotación del fondo para 2021, incluyendo, en algunos casos, el fondo COVID.

GRÁFICO 35. PESO MEDIO DEL FONDO DE CONTINGENCIA SOBRE EL GASTO NO FINANCIERO (CRÉDITOS INICIALES PRESUPUESTOS 2016-2020)



Nota: No se tiene en cuenta para el cálculo de la media el ejercicio 2021 por la excepcionalidad de la dotación en ese año en algunas comunidades por la COVID-19, ya que incrementan sustancialmente su dotación para sufragar las contingencias sanitarias.

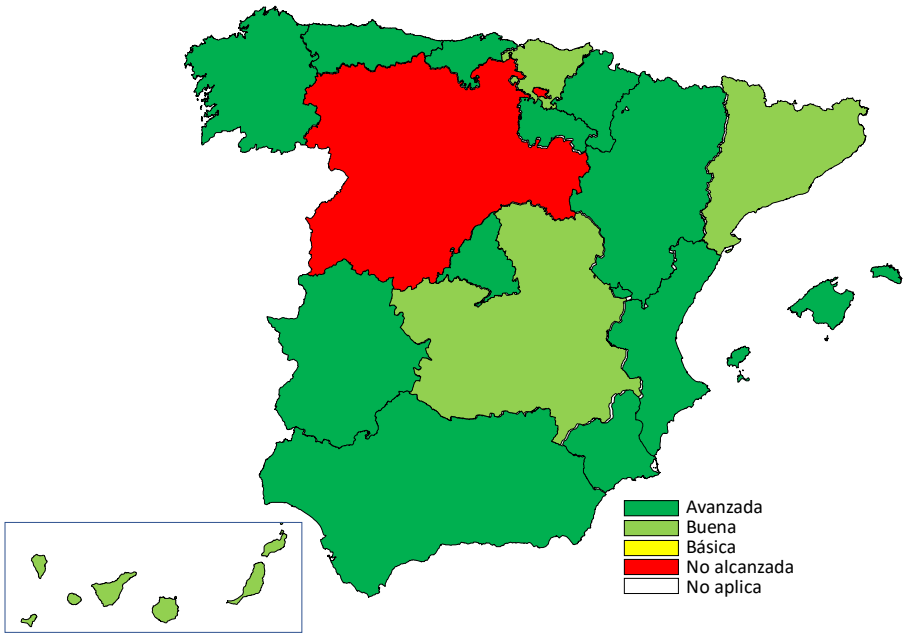
Fuente: datos MINHAC

Los criterios para poder utilizar el Fondo de Contingencia se encuentran delimitados en las normativas presupuestarias autonómicas. De acuerdo con las normativas, el estado de gastos incluye esta dotación diferenciada de crédito para atender necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto. En la práctica, con cargo al crédito del Fondo de Contingencia, se financian en la mayoría de las comunidades, cuando proceda, los créditos extraordinarios y suplementos de crédito. A este respecto, cabe mencionar que las CC.AA. señalan que el mencionado crédito no es para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la administración, que carezcan de cobertura presupuestaria.

Doce de las dieciséis comunidades que tienen Fondo de Contingencia informan al parlamento autonómico sobre su utilización. Los parlamentos de doce CC.AA. conocen con una periodicidad en general trimestral la información sobre la aplicación del fondo, que viene acompañada de la

documentación que justifica detalladamente los motivos por los que se aplica, lo que permite calificar la práctica como avanzada en estas CC.AA..

GRÁFICO 36. VALORACIÓN DEL INDICADOR CONTINGENCIAS PRESUPUESTARIAS POR CC.AA.



3.2.2 Gestión de activos y pasivos

BASICA

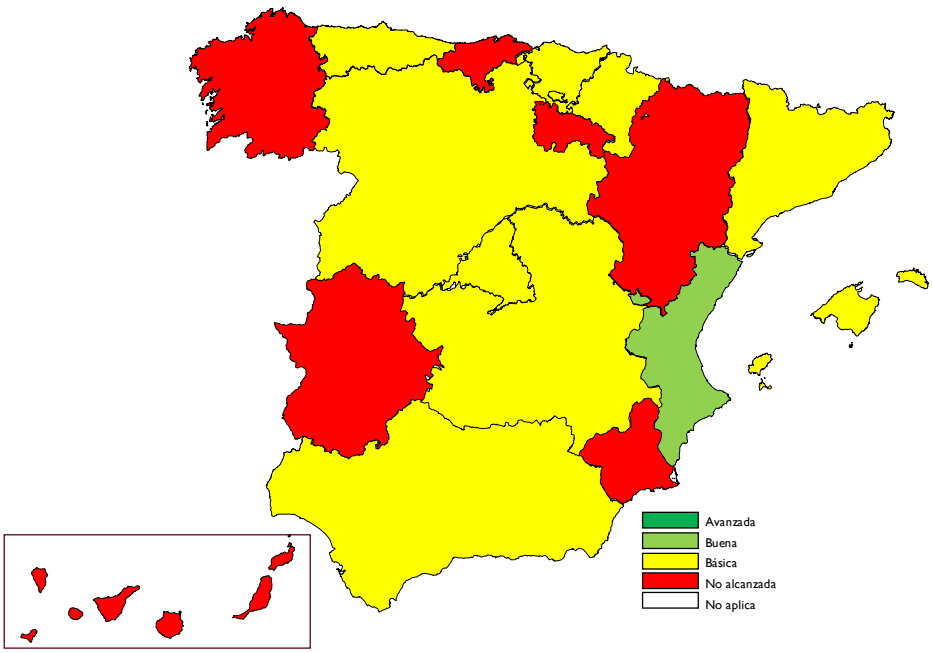
A nivel autonómico todo el endeudamiento es autorizado por ley. El marco legal que regula las operaciones de endeudamiento de las CC.AA. es adecuado, identificando a los responsables con capacidad de endeudamiento, las autorizaciones y los límites permitidos anualmente. Típicamente, estas operaciones se aprueban con la Ley de Presupuestos autonómica. Dependiendo del tipo de operación (por ejemplo, plazo, instrumento, etc.), la normativa exige que se cumplan una serie de requisitos (por ejemplo, el de prudencia financiera)[47]. Adicionalmente, en el caso de incumplimiento de las reglas fiscales, se exige la autorización previa del Estado y, en todo caso, cuando se trata de las operaciones de crédito en el exterior o emisiones de deuda.

Aunque muchas CC.AA. informan y analizan regularmente parte de los riesgos relacionados con los pasivos, no existe una estrategia integral de gestión de activos y pasivos. En más de la mitad de los casos las CC.AA. publican y analizan regularmente información sobre la estructura de la

[47] La mayoría de estos requisitos y principios se encuentran en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

deuda autonómica (por ejemplo, por tipos de instrumento, moneda, tipos de interés, etc.) y su perfil de vencimientos[48]. Asimismo, todos los gobiernos autonómicos mensualmente comunican (sin hacerlo público) al Estado el detalle instrumento por instrumento de la composición de su cartera de deuda. Por su parte, el Banco de España publica trimestralmente estadísticas sobre el stock total de deuda de cada comunidad autónoma y, a nivel subsector, también publica un desglose por instrumentos y agrupaciones institucionales. Además, se brinda información sobre el total de deuda de empresas públicas fuera del perímetro de las AA.PP.. Sin embargo, salvo la información publicada en la Cuenta General de cada comunidad autónoma, el análisis de riesgos por el lado de los activos financieros es mucho más escaso. En cuanto a la gestión de riesgos, en ningún caso se identifica una estrategia completa que defina objetivos, identifique y cuantifique riesgos y defina las herramientas a utilizar en caso de su materialización. Predominantemente esta práctica se ha valorado como básica y, en algunos casos como no alcanzada, con la salvedad de la Comunitat Valenciana que se considera buena por hacer una gestión adecuada de los riesgos asociados a los pasivos, habiendo sido objeto de discusión en algunas jornadas o seminarios técnicos

GRÁFICO 37. VALORACIÓN DEL INDICADOR GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS POR CC.AA.



[48] Las CC.AA. que no lo hacen son Aragón, Cantabria, Extremadura, Galicia, Región de Murcia y La Rioja.

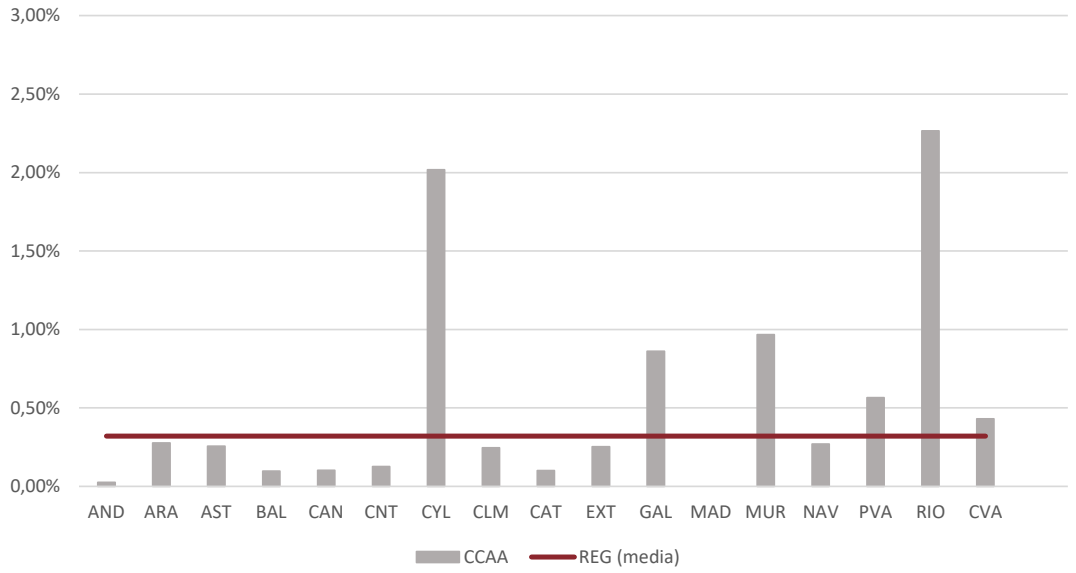
3.2.3 Garantías

BUENA

Doce CC.AA. publican las garantías públicas, sus beneficiarios y la exposición bruta que estas generan, además de que el valor máximo de las nuevas garantías es aprobado por ley. Todas las CC.AA. regulan en sus leyes anuales de presupuestos el importe máximo de avales que se pueden conceder a CC.LL. e instituciones que revistan especial interés para la Comunidad Autónoma en concreto. Además, normalmente a través de la Cuenta General, doce CC.AA. rinden la cuenta de avales, que contiene el valor total de los avales concedidos, indicando los beneficiarios y la variación interanual, lo que permite elevar a la categoría de buena la práctica de estas CC.AA.. En todo caso, para que esta práctica pudiera ser calificada como avanzada sería necesario que, al menos, una vez al año se publicara la probabilidad de que las garantías sean ejecutadas, así como la estrategia de gestión de este riesgo, lo que no se publica en ninguna comunidad. Por último, este indicador no se aplica a Extremadura porque señala que no emite avales.

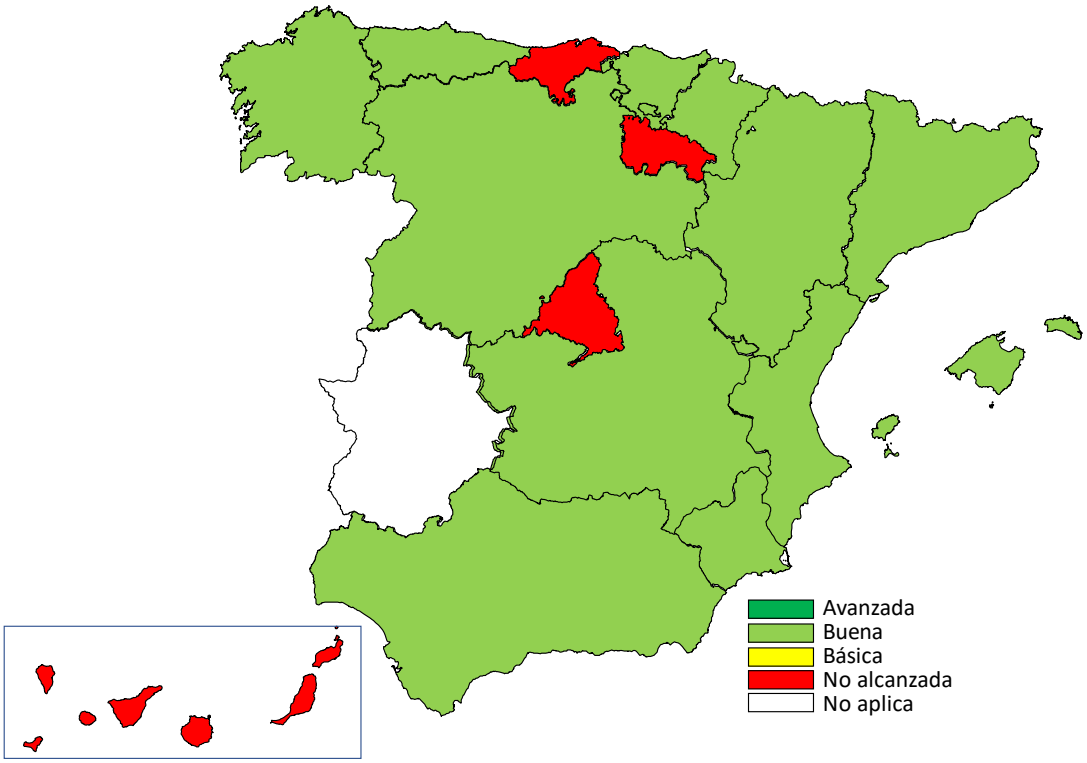
Por otro lado, durante el ejercicio 2020 las comunidades autónomas han articulado medidas de apoyo financiero para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus. Debido a la crisis provocada por la COVID-19, las comunidades han puesto en marcha líneas de garantías para créditos y préstamos a conceder por entidades financieras en favor de las pequeñas y medianas empresas y autónomos, para paliar las consecuencias económicas de la parada de la actividad empresarial a raíz de la crisis sanitaria causada por el COVID-19.

GRÁFICO 38. PESO EN % PIB DEL IMPORTE MÁXIMO DE GARANTÍAS QUE POR LEY SE PUEDEN CONCEDER (MEDIA DEL LÍMITE DE LOS EJERCICIOS 2016-2021)



Fuente: Presupuestos generales de las CC.AA.

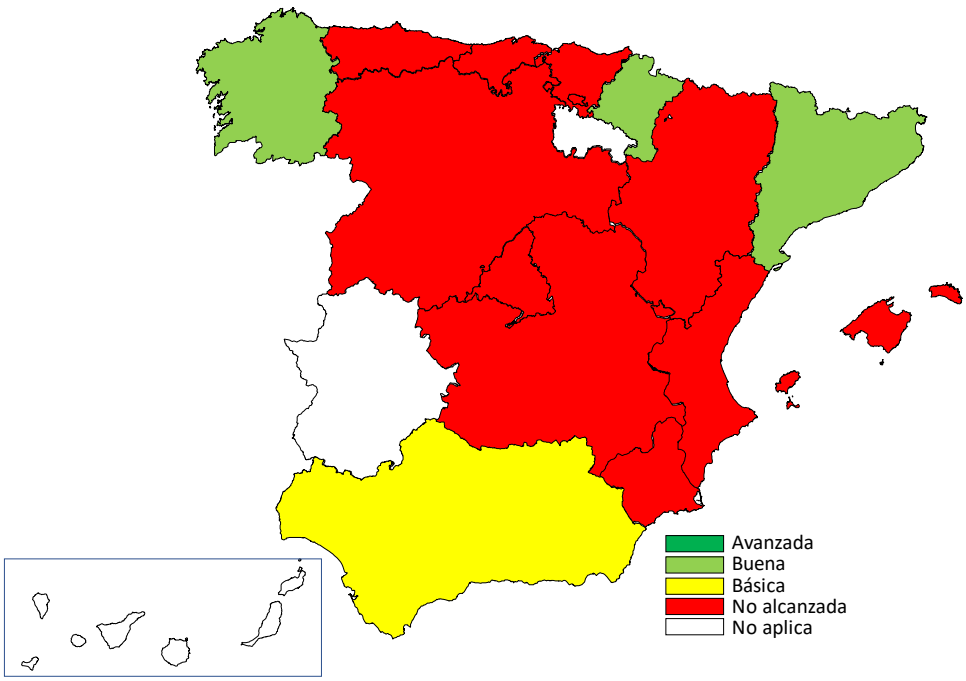
GRÁFICO 39. VALORACIÓN DEL INDICADOR GARANTÍAS POR CC.AA.



3.2.4 Colaboraciones público-privadas NO ALCANZADA

Las CC.AA. no publican, con carácter general, información sobre los contratos de asociaciones público-privadas (APP), por lo que para la mayoría esta práctica no se considera alcanzada. La proliferación APP en diferentes áreas de gasto, sobre todo en relación con infraestructuras y transportes, hace necesario el control del riesgo fiscal asociado a las mismas. Sin embargo, con carácter general, las CC.AA. no publican el posible impacto fiscal derivado de las APP, lo que supone que esta práctica se considere no alcanzada, si bien existen algunas excepciones. Andalucía publica los derechos, obligaciones y riesgos para el ejercicio derivados de estas APP, lo que, al menos, permite que esta práctica se considere básica. Para las CC.AA. de Galicia, Navarra y Cataluña que publican los compromisos de pago previstos durante toda la vigencia de los contratos, las prácticas se consideran buenas. Solamente se podrían valorar como avanzadas si adicionalmente se estableciera por ley un límite para las obligaciones acumuladas derivadas de estos contratos. Por último, cabe señalar que este indicador no se aplica a La Rioja, Extremadura y Canarias, por no tener APP.

GRÁFICO 40. VALORACIÓN DEL INDICADOR COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA POR CC.AA.



3.2.5 Exposición al Sector Financiero

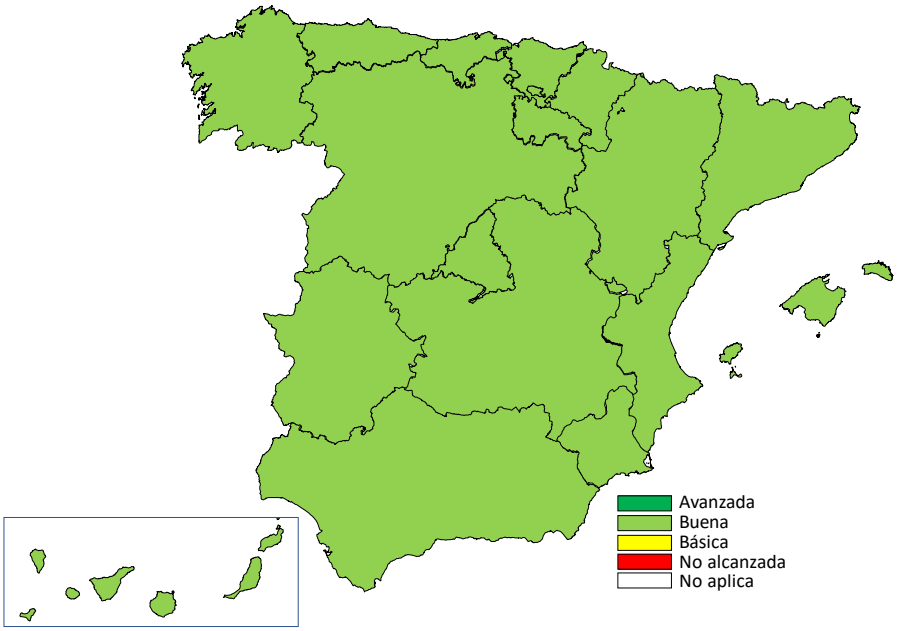
BUENA

Aunque el coste de las crisis financieras puede ser muy alto, en España la exposición de las AA.PP. al sistema bancario se concentra hoy día a nivel Administración Central. Durante la Gran Recesión se brindaron ayudas financieras a muchas entidades de crédito españolas, en particular a cajas de ahorro regionales. No obstante, casi la totalidad del coste fiscal de dichos rescates fue asumida por el Estado. La asistencia financiera se canalizó principalmente a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y, aunque inicialmente también se otorgaron garantías, en su mayoría fueron también a nivel Estado. Se produjo una importante reducción del número de cajas de ahorro y su conversión a entidades bancarias (pasando de ser entidades sin fines de lucro a ser sociedades anónimas, con una sustantiva participación privada). A su vez, estos cambios implicaron una limitación a futuro de la exposición al sistema financiero que puede haber a nivel autonómico.

Las CC.AA. periódicamente publican una cuantificación de la exposición directa al sector financiero. Una vez al año en la Cuenta General de cada comunidad se publica información relativa a su participación en sociedades financieras. No obstante, en el caso de las garantías y avales, la información no suele ser tan detalla y se circunscribe a los totales, siendo imposible aislar la parte correspondiente a entidades de crédito. Adicionalmente, la normativa de Hacienda Pública de cada comunidad suele exigir que las entidades del sector público informen sobre los activos y pasivos financieros, pasivos contingentes y el otorgamiento de garantías o medidas extrapresupuestarias. Aunque dicha información se dispone internamente, la misma no suele ser publicada (salvo casos excepcionales). Por otro lado, la estabilidad de la mayoría de las instituciones financieras donde los gobiernos autonómicos tienen una participación relevante es analizada regularmente por el Banco de España[49].

[49] Suelen ser catalogadas como Entidades Menos Significativas. Las Entidades Significativas son supervisadas por el Mecanismo Único de Supervisión europeo.

GRÁFICO 41. VALORACIÓN DEL INDICADOR EXPOSICIÓN AL SECTOR FINANCIERO POR CC.AA.



3.2.6 Recursos Naturales

NO ALCANZADA

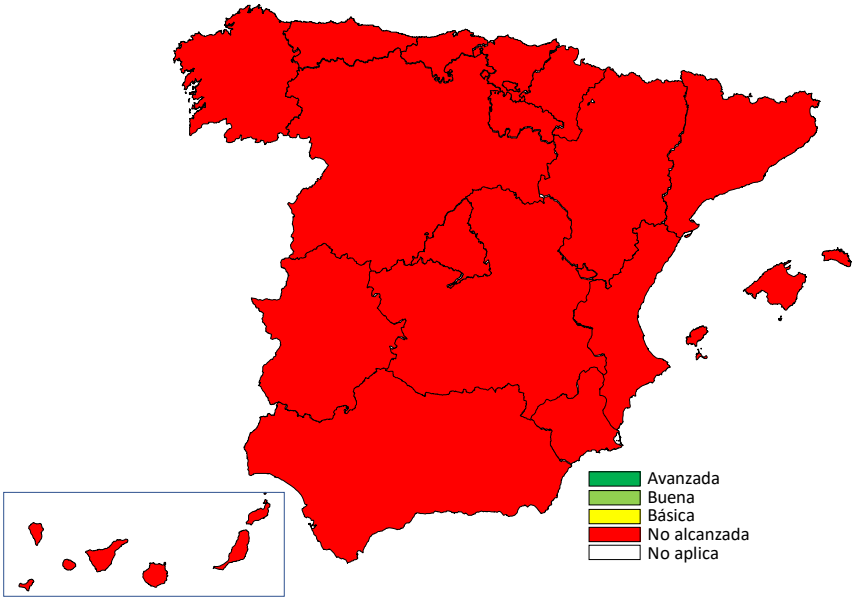
Las CC.AA. no publican un inventario de los intereses autonómicos en activos naturales ni una valoración económica ligada a ellos, con alguna excepción. Castilla y León sí ha realizado esta evaluación de manera puntual, adaptando un ejercicio nacional similar, llevado a cabo hace varios años para el conjunto de España (Estudio de Valoración de Activos Naturales), a las características autonómicas, pero no está públicamente disponible.

En consecuencia, no se puede estimar la posible variación de dicho valor económico ni de las rentas de su explotación, por lo que esta práctica no se considera alcanzada. La laguna de información relativa a la valoración de los recursos naturales impide a las CC.AA. establecer una estrategia de gestión de estos activos. Ahora bien, la relevancia de esta laguna es matizable a la luz de la escasa cuantía de ingresos públicos que se obtienen de estos recursos en comparación con otras fuentes de financiación.

No obstante, sería deseable ampliar el ámbito de definición de los recursos naturales para reflejar adecuadamente los recursos regionales y, en ese caso, mejorar en esta práctica podría tener más interés. Esta Opinión sigue los criterios del manual de Transparencia Fiscal del FMI, por lo que el ámbito de análisis de los recursos naturales es estrecho. Si se decidiera elaborar una estrategia de riesgos fiscales recogiéndolos en un documento, incluyendo los

de la explotación de los recursos naturales, y se estimara el valor de los recursos naturales, sería deseable ampliar el ámbito de definición de los recursos naturales más allá de la explotación de recursos tradicionales, de forma que reflejara todos los recursos regionales adecuadamente. En el caso de España, el estudio de la explotación de los recursos pesqueros, las costas y playas o de los espacios protegidos añadiría interés al ejercicio.

GRÁFICO 42. VALORACIÓN DEL INDICADOR RECURSOS NATURALES POR CC.AA.



3.2.7 Riesgos medioambientales

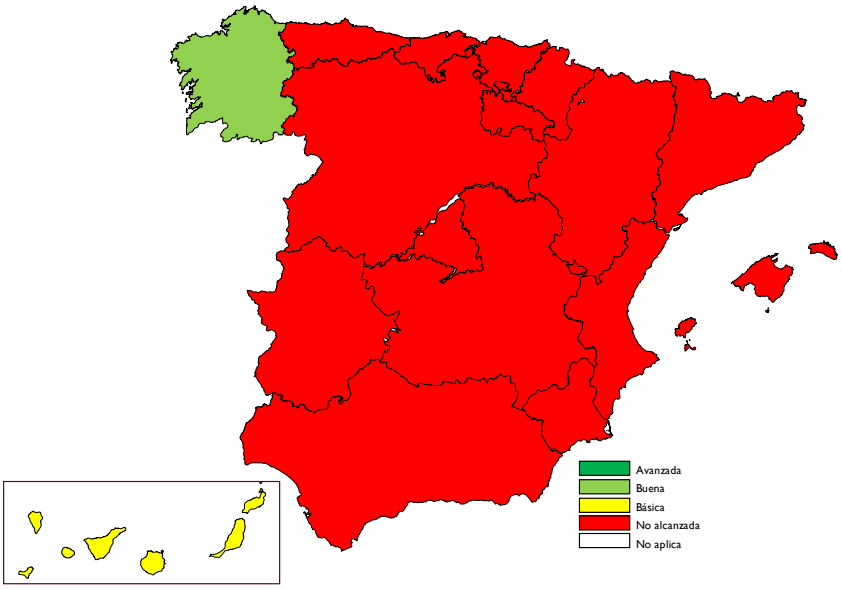
NO ALCANZADA

Las CC.AA. no publican un catálogo de posibles desastres naturales y medioambientales ni un análisis de los riesgos fiscales que se derivan de ellos. Como excepción a esta regla general, Canarias ha publicado un catálogo de posibles desastres naturales y medioambientales, lo que, si bien no constituye una base para la gestión de riesgos fiscales sino para la protección civil y la evaluación posterior de los daños producidos por la materialización de la contingencia, constituye un avance en la medida en que contempla los riesgos medioambientales a los que se enfrenta el archipiélago. Esto ha permitido considerar la práctica de Canarias como básica, a diferencia del resto de CC.AA., para las que se considera no alcanzada. Asimismo, Galicia presenta también un inventario de activos de recursos naturales, junto con un análisis de los riesgos fiscales asociados a posibles desastres naturales y una

valoración cualitativa de su impacto. Por ello se considera esta práctica buena.

Esta laguna impide a las CC.AA. gestionar estos riesgos de acuerdo con una estrategia pública. Un inventario de estos riesgos junto con un análisis cualitativo y cuantitativo de su posible impacto fiscal permitiría a las CC.AA. sofisticar su planificación presupuestaria y contar con una herramienta de cara a gestionar los riesgos derivados del cambio climático, que cada vez son más frecuentes y tienen un mayor impacto en las cuentas públicas.

GRÁFICO 43. VALORACIÓN DEL INDICADOR RIESGOS MEDIOAMBIENTALES POR CC.AA.



3.3 Coordinación fiscal

BASICA

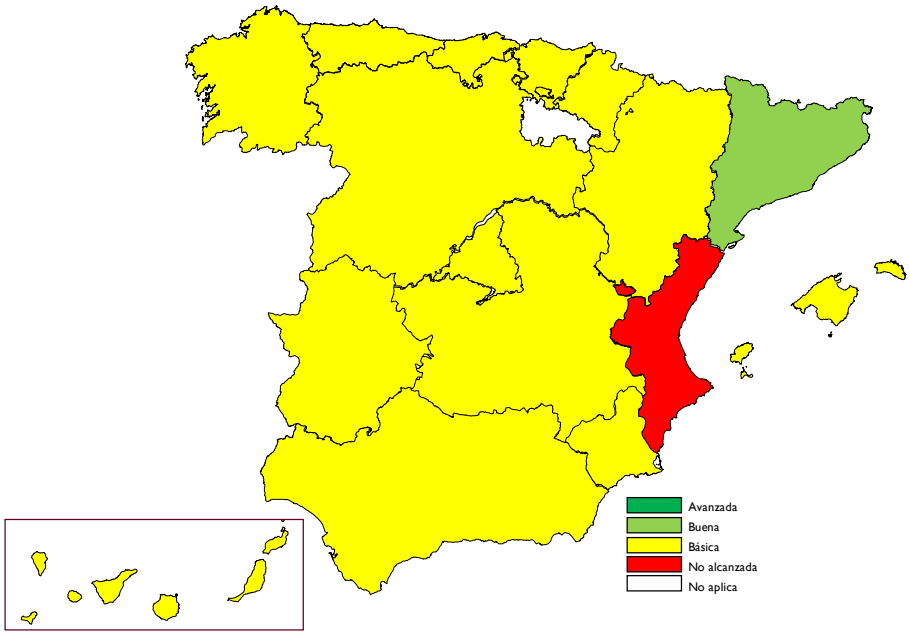
3.3.2 Entidades públicas fuera del ámbito SEC

Las CC.AA. publican información, al menos anualmente, de las transferencias realizadas entre el gobierno autonómico y las empresas públicas fuera del ámbito de la contabilidad nacional. Para el subsector autonómico, como para el resto de las AA.PP., la situación financiera de las empresas públicas puede suponer un riesgo explícito o implícito. En los presupuestos anuales y, en todo caso, en la cuenta general de cada comunidad autónoma, se recoge la financiación de la comunidad a estas entidades, tanto las que se encuentran en el ámbito de la contabilidad nacional como fuera de él, lo que ha permitido considerar de manera generalizada esta práctica como básica, con la salvedad de la Comunitat Valenciana que no publica esta información y de La Rioja, a la que no le resulta de aplicación este indicador

por no tener ninguna entidad fuera del ámbito de la contabilidad nacional (ámbito SEC).

Con carácter general, las comunidades no publican un informe agregado sobre la situación del conjunto del sector de las empresas públicas, ni una estrategia definida para la política a aplicar al sector. Las CC.AA., salvo Cataluña, no publican los principales agregados financieros (ingresos, gastos, beneficios netos, activos y obligaciones) de estas entidades, por lo que solo se ha considerado buena la práctica de esa comunidad. Adicionalmente, si se publicara un informe sobre la relación entre el gobierno autonómico y estas entidades (garantías explícitas e implícitas, política de dividendos, etc.), sería avanzada.

GRÁFICO 44. VALORACIÓN DEL INDICADOR ENTIDADES PÚBLICAS FUERA DEL ÁMBITO SEC POR CC.AA.



3.4 Conclusiones del PILAR III

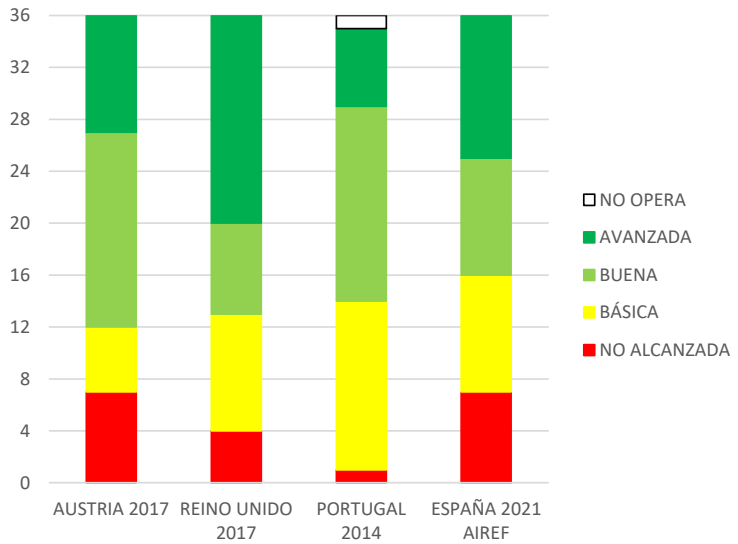
Al igual que en la Administración Central, en el pilar III es donde se han encontrado más debilidades. En este pilar es donde hay más indicadores que no alcanzan el estándar mínimo fijado por el FMI. La falta de identificación de riesgos fiscales y de previsiones de sostenibilidad a largo plazo, son las principales debilidades de las CC.AA.. Adicionalmente, tampoco se consideran alcanzados los indicadores de riesgos macroeconómicos ni de riesgos asociados a las APP. Finalmente, no se alcanzan los indicadores de los riesgos de recursos naturales y de riesgos medioambientales para los que parece que con el paso del tiempo irán cobrando mayor relevancia dada la creciente preocupación por el cambio climático.

Por este motivo, es en este pilar donde existe mayor recorrido y posibilidades de mejora. Son muchas las actuaciones que pueden realizar las CC.AA. para mejorar el análisis y gestión del riesgo fiscal. En este sentido, no se lleva a cabo una gestión activa de los riesgos asociados a la valoración de activos y pasivos, a la concesión de avales o a los contratos de colaboración público-privada. El marco legal es completo y adecuado, pero no hay estrategias de gestión de riesgos financieros, las emisiones de deuda son autorizadas por ley, pero no se analizan ni publican los riesgos asociados a la cartera de deuda ni hay discusión sobre los riesgos asociados a los activos financieros de las AA.PP. En materia de garantías hay información detallada sobre beneficiarios, vencimientos e importes pendientes, pero de forma dispersa y sin estimación de la probabilidad de ejecución de las garantías. En colaboraciones público-privadas se desconoce el volumen total de los riesgos que asume la administración pública y su posible impacto fiscal.

4 COMPARATIVA INTERNACIONAL

El análisis de transparencia en la información y gestión de la política presupuestaria y de endeudamiento público realizado ofrece resultados en línea con países de nuestro entorno. La metodología del FMI permite una comparación internacional de los resultados con los países de nuestro entorno que se han sometido al ejercicio de evaluación de transparencia fiscal del FMI.[50] Para este ejercicio de comparación se han tomado los resultados de las evaluaciones realizadas a Austria, Reino Unido y Portugal. En términos comparados, España muestra una situación similar, aunque ligeramente peor que los países de nuestro entorno, como puede verse en el siguiente gráfico, con un 50% de los indicadores en una valoración buena o avanzada.

GRÁFICO 45. AUTOEVALUACION DE TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO PARA LA AC



[50] Lituania en 2019, Malta en 2018, Austria en 2018, Reino Unido en 2016 Finlandia en 2015, Rumania en 2015, Portugal en 2014 y Rusia en 2014.

Las mejores prácticas en términos comparados se concentran en la transparencia de la información de interés presupuestario y fiscal y las peores en el análisis y gestión del riesgo. En los pilares I y II de información fiscal y proyecciones presupuestarias y macroeconómicas respectivamente los resultados obtenidos están en línea con los países de nuestro entorno. Es en el pilar III de riesgos fiscales donde más nos separamos de los resultados del resto de los países.

GRÁFICO 46. COMPARATIVA INTERNACIONAL DE INFORMES FISCALES Y PREVISIONES MACROFISCALES

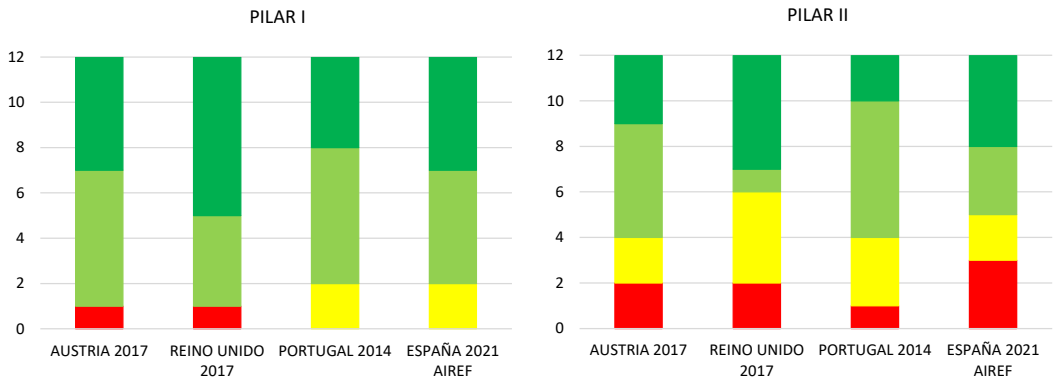
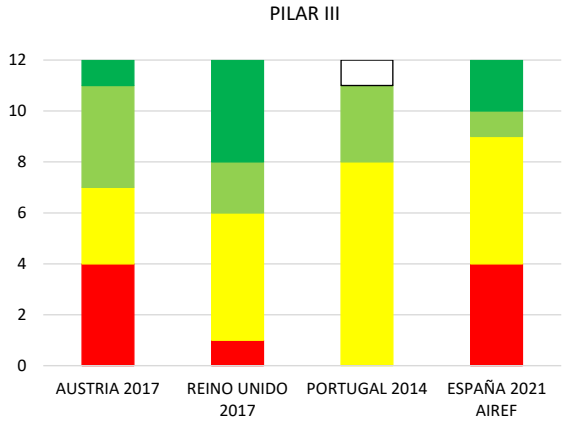


GRÁFICO 47. COMPARATIVA INTERNACIONAL DE ANALISIS Y GESTION DE RIESGOS



5 CONCLUSIONES

El análisis de transparencia fiscal realizado tanto para el conjunto de las AA.PP. como para la Administración Central y las CC.AA. ofrece resultados en línea con países de nuestro entorno e identifica relevantes áreas de mejora. En términos generales, el cumplimiento de los indicadores de transparencia es desigual, dependiendo del pilar del que se trate. Los mejores resultados se concentran en el pilar I, de informes fiscales y algo menos en el pilar II, de previsiones económicas y presupuestarias, siendo los peores resultados los alcanzados en el pilar III de identificación y gestión de riesgos fiscales.

PILAR I Informes Fiscales

Las mejores prácticas se observan en la información ofrecida por los informes fiscales, en línea con los resultados obtenidos por los países de nuestro entorno. Los informes en general ofrecen un panorama completo, relevante, oportuno y veraz sobre la situación de las finanzas públicas, y responden a los estándares fijados por la UE. También los países de nuestro entorno presentan prácticas más avanzadas en este pilar, consecuencia probablemente de que los requisitos de información de Eurostat están en línea con los del FMI.

Las debilidades más destacables respecto a la transparencia de los informes fiscales se encuentran en las explicaciones sobre las revisiones históricas. Las prácticas son desiguales en los diferentes agentes responsables de la emisión de estadísticas, siendo el Banco de España el que mejor explica y concilia los cambios relevantes en las series que publica. Por su parte, la IGAE y el INE pueden perseverar en sus esfuerzos para mejorar la comprensión de las revisiones de las series históricas por parte de los usuarios finales de las estadísticas. Asimismo, el Comité Técnico de Cuentas Nacionales no publica sus decisiones, si bien éstas son transmitidas a la AIReF y no se ha aprobado todavía su reglamento de funcionamiento.

PILAR II Previsiones fiscales y presupuestarias

El proceso presupuestario presenta una mayoría de prácticas buenas o avanzadas. Este pilar aborda la claridad y credibilidad con la que se presentan tanto los objetivos presupuestarios y las políticas públicas en los presupuestos como las previsiones que los sustentan. Las conclusiones obtenidas en el análisis de los indicadores de este segundo pilar son similares para la AC y las CC.AA., presentando prácticas buenas y avanzadas en la mayoría de los indicadores. En concreto, los indicadores que mejor comportamiento presentan son los relacionados con la elaboración del presupuesto y sus modificaciones y la calidad del marco legal nacional aplicable.

Sin embargo, la ausencia de un marco presupuestario de medio plazo es una de las principales debilidades de sistema presupuestario español. Esta falta de previsión de medio plazo afecta tanto a la AC como a la administración autonómica y se produce a pesar de que tanto la normativa interna como la comunitaria prevén la realización de este ejercicio de proyección. Por un lado, no se publican los escenarios presupuestarios plurianuales en los que deben enmarcarse los PGE. Además, a nivel central, las previsiones a medio plazo que se hacen lo son a nivel agregado para el conjunto de AA.PP. y en términos de contabilidad nacional, sin desarrollar su vinculación con los presupuestos anuales de las distintas AA.PP. A nivel regional, la robustez y calidad de sus marcos fiscales a medio plazo puede verse condicionada por la falta de algunos elementos fundamentales para su elaboración.

En la práctica, el proceso de planificación presupuestaria y fiscal se encuentra fragmentado, no pudiendo asegurarse la coherencia entre sus principales elementos: la Actualización del Programa de Estabilidad, los presupuestos de cada administración y el Plan Presupuestario. La Actualización del Programa de Estabilidad (APE), al igual que el plan presupuestario, no ofrece detalle por subsectores y se expresa en contabilidad nacional, mientras que los PGE no contienen estimaciones en contabilidad nacional ni siquiera información sobre los ajustes entre el saldo presupuestario y el de contabilidad nacional. En este sentido, para dotar de una orientación a medio plazo, debería al menos existir una conciliación detallada entre las rúbricas de contabilidad nacional y las previsiones presupuestarias de cada Subsector.

PILAR III Riesgos fiscales

La identificación y gestión de los riesgos que asumen las finanzas públicas es el área donde se identifican más aspectos a mejorar, tanto a nivel central como autonómico. No se publican informes agregados sobre riesgos fiscales, ni existen estrategias de gestión de los mismos. Existe información detallada de los riesgos en informes dispersos, como en las cuentas anuales, donde puede encontrarse información sobre los beneficiarios de los avales, pero no

se estima la probabilidad de ejecución. Se desconoce el volumen total de riesgos que asume la administración pública en los contratos de colaboración público-privada, su posible impacto fiscal más allá de publicar las APP que no forman parte del balance de la AA.PP..

Después de la Gran Recesión, la gestión que se realiza del riesgo de exposición al sector financiero y a las administraciones territoriales es avanzada. Se ha mejorado en los últimos años y de forma sustancial en la supervisión de los riesgos asociados al sector financiero o el seguimiento que se realiza sobre la situación económico-financiera de las administraciones territoriales a raíz de la crisis de 2008-12 y de la necesidad de dar apoyo tanto al sector bancario como a las CC.AA..

La actual pandemia pone de nuevo de manifiesto la necesidad de hacer un adecuado seguimiento de los riesgos fiscales. El notable incremento de las garantías para hacer frente a la grave crisis económica derivada de la COVID-19, recalca la necesidad de seguir avanzando hacia la adecuada gestión de los riesgos fiscales al que se refiere este pilar. Asimismo, esta crisis ha puesto de manifiesto el hecho de que eventos de muy baja probabilidad y alto impacto fiscal, económico y social pueden materializarse.

6 PROPUESTAS

5.1 PILAR I. Propuestas en el ámbito de los informes

En materia de informes fiscales la práctica es en general buena y avanzada. No obstante, las propuestas se centran en la necesidad de seguir progresando para ofrecer información sobre las revisiones históricas de las series estadísticas, cuestión esta que ya ha sido recogida por la AIReF en las recomendaciones del informe sobre el Plan Presupuestario de 2020. En concreto:

- El INE y la IGAE deben perseverar en su esfuerzo para mejorar la transparencia y la comprensión de la motivación y del alcance de las revisiones históricas por parte de los usuarios finales de la información. En el caso de la IGAE se recomienda que acompañe, con carácter general, cualquier cambio relevante introducido, ya sea por una revisión estadística o por la introducción de nuevos datos, de una nota explicativa sobre las principales modificaciones producidas.
- Aprobar el reglamento interno del Comité Técnico de Cuentas Nacionales, dotando a su funcionamiento de mayor transparencia a través de, al menos, la publicación de sus decisiones.

5.2 PILAR II. Propuestas en el ámbito presupuestario

Es el eje donde se concentran más avanzados, pero hay importantes indicadores con aspectos no alcanzados como la ausencia de un escenario presupuestario a medio plazo. Alguna de las propuestas de este pilar podría implementarse mediante una revisión de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal.

- Desarrollar un marco presupuestario de medio plazo integral para el conjunto de las AA.PP. y para cada administración, lo que implica:

- Ampliar el contenido y detalle de la Actualización del Programa de Estabilidad para que contenga todos los elementos de una estrategia fiscal a medio plazo.
- Elaborar y publicar los escenarios presupuestarios de medio plazo con, al menos, el contenido y detalle previsto por la Ley General Presupuestaria.
- Comunicar a las CC.AA. los elementos fundamentales para la elaboración de sus marcos a medio plazo, antes de su remisión al Ministerio de Hacienda, como son los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto para todo el período, así como las pautas para la estimación de los recursos del sistema de financiación.

❖ Asegurar la coherencia y conciliación de los principales documentos de planificación presupuestaria: la Actualización del Programa de Estabilidad, los Presupuestos Generales del Estado y el Plan Presupuestario. Para ello, habría que:
  - Desagregar las previsiones fiscales de la Actualización del Programa de Estabilidad y de Plan Presupuestario, aportando mayor detalle por subsectores.
  - Incorporar en la documentación presupuestaria
    - Previsiones en términos de contabilidad nacional.
    - Una comparativa entre la previsión de liquidación de gastos del ejercicio en curso con las previsiones presupuestarias, tal como se hace para la previsión de recaudación de los ingresos. Ello permitiría comparar el presupuesto que se aprueba tanto con los créditos iniciales del ejercicio anterior como con las previsiones de liquidación del mismo.

❖ Cumplir la obligación de presentar los proyectos de PGE en el plazo previsto en la normativa. Con independencia de la posibilidad de alcanzar los acuerdos necesarios para su aprobación en el Congreso de los Diputados y en el Senado u otros criterios de oportunidad política, el gobierno debería presentar el proyecto de PGE anualmente en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución.

❖ Impulsar un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria vinculado a las políticas públicas, creando un sistema integrado de información e indicadores que haga viable la evaluación continua de las políticas públicas, tal como se propuso en el Proyecto 1 del Spending Review de 2018, realizado por la AIReF sobre Evaluación de Estrategia y procedimiento de Subvenciones. Estas están orientadas a articular una estructura que permita la planificación estratégica de las políticas públicas en su conjunto y a

establecer un sistema para su seguimiento y evaluación. En la práctica supone el diseño de un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria vinculado a las políticas públicas, la creación de un sistema integrado de información e indicadores, el fomento activo de la cultura de evaluación de políticas públicas y el incremento de la transparencia que favorezca la rendición de cuentas.

5.3 PILAR III. Propuestas en el ámbito riesgos fiscales

Es el pilar con mayores debilidades tanto en la AC como en las CC.AA., al igual que en los países de nuestro entorno. El único ejercicio agregado que se realiza de riesgos fiscales es la información que se remite a la Comisión Europea en cumplimiento de la Directiva 85/2011 de Marcos presupuestarios nacionales. En este sentido se considera necesario;

- Elaborar un informe de riesgos fiscales específicos en el que se recojan los posibles riesgos que puedan afectar a las proyecciones fiscales. Debería incluir información relativa a los riesgos derivados del sector financiero, del endeudamiento de las empresas públicas, de los desastres naturales (incluidos los de salud pública), de las colaboraciones público-privadas, de los programas de avales, de los préstamos y las sentencias, de la gestión de activos y pasivos, de riesgos medioambientales.
- Una vez identificados y analizados los riesgos fiscales, sería deseable una asignación de probabilidades de que se materialicen y una cuantificación de su impacto.
- Debería explicitarse la estrategia de mitigación de riesgos, bien para el conjunto o para riesgos individuales.
- Elaborar por la AC y las CC.AA. sendas estrategias de gestión de los riesgos fiscales generados por posibles desastres naturales, sanitarios y medioambientales que pueden tener impacto presupuestario. Estas estrategias deberían ser públicas y revisarse con periodicidad. Esta medida impulsaría una sofisticación de la planificación presupuestaria, preparándola para contingencias de origen natural y medioambiental, como el impacto del cambio climático. Las estrategias deberían considerar los riesgos particulares (pandemias, inundaciones, sequías, incendios u otras catástrofes) a los que esté sujeta cada Administración, y cuantificar, sobre la base de la experiencia histórica y atendiendo a las proyecciones sobre futuras contingencias, su potencial impacto presupuestario, de cara a tener en cuenta estos riesgos en la planificación presupuestaria de cada Administración Pública.

- Elaborar proyecciones de deuda de largo plazo, incluyendo un análisis probabilístico de su evolución en el medio plazo. En estas proyecciones se deberían detallar factores de gasto relativos a sanidad, educación y envejecimiento, e incluir comparaciones con proyecciones anteriores.

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez

ANEXO I. DESCRIPCION ESQUEMÁTICA DE LOS NIVELES DE PRÁCTICA

N.º	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	PRÁCTICAS		
			BÁSICAS	BUENAS	AVANZADAS
I	**INFORMES FISCALES**	**Los informes fiscales deben proporcionar un panorama completo, pertinente, puntual y fiable de la posición y el desempeño financiero del gobierno.**			
11	***Cobertura***	***Los informes fiscales deben proporcionar un panorama completo de las actividades fiscales del sector público y sus subsectores, conforme a normas internacionales.***			
111	Cobertura de instituciones	Los informes fiscales abarcan todas las entidades que participan en actividades públicas, conforme a normas internacionales.	En los informes fiscales se consolidan todas las entidades del gobierno central, conforme a normas internacionales.	En los informes fiscales se consolidan todas las entidades del gobierno general y se presenta información sobre cada subsector, conforme a normas internacionales.	En los informes fiscales se consolidan todas las entidades del sector público y se presenta información sobre cada subsector, conforme a normas internacionales.
112	Cobertura de saldos	Los informes fiscales incluyen un balance de los activos, pasivos y patrimonio públicos.	Los informes fiscales abarcan el efectivo y los depósitos y la totalidad de la deuda.	Los informes fiscales abarcan todos los activos y pasivos financieros.	Los informes fiscales abarcan todos los activos y pasivos financieros y no financieros, y el patrimonio neto.
113	Cobertura de flujos	Los informes fiscales abarcan todos los ingresos, gastos y financiamiento públicos.	Los informes fiscales abarcan ingresos, gastos y financiamiento en efectivo.	Los informes fiscales abarcan los flujos de efectivo y los ingresos, gastos y financiamiento devengados.	Los informes fiscales abarcan los flujos de efectivo, los ingresos, gastos y financiamiento devengados, y otros flujos económicos.
114	Cobertura de gastos tributarios	El gobierno divulga y gestiona regularmente las pérdidas de ingresos generadas por los gastos tributarios.	La pérdida estimada de ingresos generada por los gastos tributarios se publica al menos anualmente.	La pérdida de ingresos generada por el gasto tributario se estima por sector o área de política y se publica al menos anualmente.	La pérdida de ingresos generada por el gasto tributario se estima por sector o área de política y se publica al menos anualmente. Existen controles sobre el tamaño del gasto tributario, u objetivos presupuestarios para dicho gasto.
12	***Frecuencia y puntualidad***	***Los informes fiscales deben publicarse en forma frecuente, regular y puntual.***			
121	Frecuencia de la presentación de informes dentro del ejercicio	Los informes fiscales del ejercicio se publican en forma frecuente y regular.	Los informes fiscales del ejercicio se publican con frecuencia trimestral, en el plazo de un trimestre.	Los informes fiscales del ejercicio de se publican con frecuencia trimestral, en el plazo de un mes.	Los informes fiscales del ejercicio se publican con frecuencia mensual, en el plazo de un mes.
122	Puntualidad de los estados financieros anuales auditados	Los estados financieros anuales auditados o definitivos se publican de manera puntual.	Los estados financieros anuales auditados o definitivos se publican dentro de los 12 meses posteriores al cierre del ejercicio financiero.	Los estados financieros anuales auditados o definitivos se publican dentro de los 9 meses posteriores al cierre del ejercicio financiero.	Los estados financieros anuales auditados o definitivos se publican dentro de los 6 meses posteriores al cierre del ejercicio financiero.

N.º	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	PRÁCTICAS		
			BÁSICAS	BUENAS	AVANZADAS
I	**INFORMES FISCALES**	**Los informes fiscales deben proporcionar un panorama completo, pertinente, puntual y fiable de la posición y el desempeño financiero del gobierno.**			
13	***Calidad***	***La información contenida en los informes fiscales debe ser pertinente, comparable a nivel internacional y coherente tanto interna como históricamente.***			
131	Clasificación	En los informes fiscales la información se clasifica en formas que exponen claramente el uso de los recursos públicos y facilitan las comparaciones internacionales.	En los informes fiscales se utilizan clasificaciones administrativas y económicas coherentes con las normas internacionales, cuando corresponde.	En los informes fiscales se utilizan clasificaciones administrativas, económicas y funcionales coherentes con las normas internacionales, cuando corresponde.	En los informes fiscales se utilizan clasificaciones administrativas, económicas, funcionales y programáticas coherentes con las normas internacionales, cuando corresponde.
132	Coherencia interna	Los informes fiscales tienen coherencia interna e incluyen conciliaciones entre indicadores alternativos de los agregados fiscales resumidos.	Los informes fiscales incluyen al menos una de las conciliaciones siguientes: i) saldo y financiamiento fiscal, ii) deuda emitida y tenencia de deuda, o iii) financiamiento y variación del saldo de la deuda.	Los informes fiscales incluyen al menos dos de las conciliaciones siguientes: i) saldo y financiamiento fiscal, ii) deuda emitida y tenencia de deuda, o iii) financiamiento y variación del saldo de la deuda.	Los informes fiscales incluyen al menos tres de las conciliaciones siguientes: i) saldo y financiamiento fiscal, ii) deuda emitida y tenencia de deuda, o iii) financiamiento y variación del saldo de la deuda.
133	Revisiones históricas	Se divulgan y explican las revisiones significativas de las estadísticas fiscales históricas.	Se divulgan las revisiones significativas de las estadísticas fiscales históricas.	Se divulgan las revisiones significativas de las estadísticas fiscales históricas, y se explica cada una de las revisiones significativas.	Se divulgan las revisiones significativas de las estadísticas fiscales históricas, se explica cada una de las revisiones significativas y se incluye un cuadro puente entre las series temporales anteriores y las nuevas.
14	***Integridad***	***Las estadísticas fiscales y los estados financieros deben ser fiables, deben someterse a un examen externo y deben facilitar la rendición de cuentas.***			
141	Integridad estadística	Las estadísticas fiscales se compilan y se divulgan de conformidad con las normas internacionales.	Las estadísticas fiscales se divulgan de conformidad con las normas internacionales.	Las estadísticas fiscales son compiladas por un organismo gubernamental específico y se divulgan de conformidad con las normas internacionales.	Las estadísticas fiscales son compiladas por una entidad profesional independiente y se divulgan de conformidad con las normas internacionales.
142	Auditoría externa	Los estados financieros anuales están sujetos a una auditoría publicada, realizada por una entidad fiscalizadora superior e independiente, con el fin de validar su fiabilidad.	Una entidad fiscalizadora superior e independiente publica un informe de auditoría sobre la fiabilidad de los estados financieros anuales del gobierno.	Una entidad fiscalizadora superior e independiente publica un informe de auditoría que determina si los estados financieros anuales del gobierno muestran una visión verídica y justa de su posición financiera, y sin un dictamen de auditoría desfavorable o con abstención de opinión.	Una entidad fiscalizadora superior e independiente publica un informe de auditoría conforme a las normas internacionales que determina si los estados financieros anuales del gobierno muestran una visión verídica y justa de su posición financiera y sin salvedades significativas.
143	Comparabilidad de los datos fiscales	Los pronósticos fiscales, los presupuestos y los informes fiscales se presentan sobre una base comparable, en la que se explica cualquier discrepancia.	Al menos un informe fiscal se prepara sobre la misma base que el pronóstico y el presupuesto fiscal.	El pronóstico y el presupuesto fiscal y los resultados son comparables; además, los resultados se concilian con las estadísticas fiscales o con las cuentas definitivas.	El pronóstico y el presupuesto fiscal y los resultados son comparables; además, los resultados se concilian tanto con las estadísticas fiscales como las cuentas definitivas.

N.º	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	PRÁCTICAS		
			BÁSICAS	BUENAS	AVANZADAS
2	**Pronósticos y presupuestos fiscales**	**Los presupuestos y sus pronósticos fiscales subyacentes deben enunciar claramente los objetivos presupuestarios y planes de política del gobierno y presentar proyecciones exhaustivas, puntuales y creíbles de la evolución de las finanzas públicas.**			
21	***Exhaustividad.***	***Los pronósticos y presupuestos fiscales deben presentar un panorama completo de las perspectivas fiscales.***			
211	Unidad presupuestaria	Los ingresos, los gastos y el financiamiento de todas las entidades del gobierno central se presentan en cifras brutas, en documentación presupuestaria, y son aprobados por el poder legislativo.	La documentación presupuestaria incorpora todos los ingresos, gastos y financiamiento tributarios internos brutos de los ministerios y organismos del gobierno central.	La documentación presupuestaria incorpora todos los ingresos, gastos y financiamiento tributarios y no tributarios internos brutos de los ministerios, organismos y fondos extrapresupuestarios del gobierno central.	La documentación presupuestaria incorpora todos los ingresos, gastos y financiamiento internos y externos brutos de los ministerios, organismos, fondos extrapresupuestarios y fondos de la seguridad social del gobierno central.
212	Proyecciones Macroeconómicas	Las proyecciones presupuestarias se basan en pronósticos macroeconómicos integrales, que se divulgan y se explican.	La documentación presupuestaria incluye pronósticos de las principales variables macroeconómicas.	La documentación presupuestaria incluye pronósticos de las principales variables macroeconómicas y sus supuestos subyacentes.	La documentación presupuestaria incluye pronósticos de las principales variables macroeconómicas y sus componentes, así como sus supuestos subyacentes.
213	Marco presupuestario a mediano plazo	La documentación presupuestaria incluye resultados y proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento en el mediano plazo sobre la misma base que el presupuesto anual.	La documentación presupuestaria incluye los resultados de los dos ejercicios anteriores y proyecciones a mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento agregados.	La documentación presupuestaria incluye los resultados de los dos ejercicios anteriores y proyecciones a mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento por categoría económica.	La documentación presupuestaria incluye los resultados de los dos ejercicios anteriores y proyecciones a mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento por categoría económica y por ministerio o programa.
214	Proyectos de inversión	El gobierno divulga regularmente las obligaciones financieras contraídas en el marco de proyectos de inversión plurianuales, y somete los proyectos más importantes a análisis de costo-beneficio y a licitación pública y competitiva.	Se cumple uno de los requisitos siguientes: i) el gobierno divulga regularmente el valor total de las obligaciones contraídas en el marco de proyectos de inversión plurianuales; ii) somete todos los proyectos más importantes a un análisis de costo-beneficio publicado antes de su aprobación; o iii) establece que todos los proyectos principales deben contratarse mediante licitación pública y competitiva.	Se cumplen dos de los requisitos siguientes: i) el gobierno divulga regularmente el valor total de las obligaciones contraídas en el marco de proyectos de inversión plurianuales; ii) somete todos los proyectos más importantes a un análisis de costo-beneficio publicado antes de su aprobación; o iii) establece que todos los proyectos principales deben contratarse mediante licitación pública y competitiva.	Se cumplen todos los requisitos siguientes: i) el gobierno divulga regularmente el valor total de las obligaciones contraídas en el marco de proyectos de inversión plurianuales; ii) somete todos los proyectos más importantes a un análisis de costo-beneficio publicado antes de su aprobación; o iii) establece que todos los proyectos principales deben contratarse mediante licitación pública y competitiva.

N.º	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	PRÁCTICAS		
			BÁSICAS	BUENAS	AVANZADAS
2	**Pronósticos y presupuestos fiscales**	**Los presupuestos y sus pronósticos fiscales subyacentes deben enunciar claramente los objetivos presupuestarios y planes de política del gobierno y presentar proyecciones exhaustivas, puntuales y creíbles de la evolución de las finanzas públicas.**			
22	***Orden***	***Las facultades y obligaciones del poder ejecutivo y legislativo en el proceso de elaboración del presupuesto deben ser definidas por la ley, y el presupuesto debe presentarse, debatirse y aprobarse en un plazo prudencial.***			
221	Legislación fiscal	El marco jurídico establece claramente los plazos para la elaboración y la aprobación del presupuesto, los principales contenidos de la documentación presupuestaria y las facultades y obligaciones del poder ejecutivo y legislativo en el proceso presupuestario.	El marco jurídico define uno de los criterios siguientes: i) el calen- dario para la preparación y aprobación del pre- supuesto; ii) los principales requisitos de contenido para la propuesta de pre- supuesto del poder ejecutivo; o iii) las facult- ades del poder leg- islativo para modificar la propuesta de presupu- esto del poder ejecutivo.	El marco jurídico define dos de los criterios siguientes: i) el calendario para la preparación y aprobación del presupuesto; ii) los principales requisitos de contenido para la propuesta de presupuesto del poder ejecutivo; iii) las facultades del poder legislativo para modificar la propuesta de presupuesto del poder ejecutivo.	El marco jurídico define todos los criterios siguientes: i) el calendario para la preparación y aprobación del presupuesto; ii) los principales requisitos de contenido para la propuesta de presupuesto del poder ejecutivo; iii) las facultades del poder legislativo para modificar la propuesta de presupuesto del poder ejecutivo.
222	Puntualidad de los documentos presupuestarios	Se da siempre al poder legislativo y a la población tiempo suficiente para analizar y aprobar el presupuesto anual.	El presupuesto se presenta al poder legislativo y se pone a disposición de la población al menos un mes antes del inicio del ejercicio y se aprueba y se publica en el plazo máximo de un mes desde el comienzo del ejercicio.	El presupuesto se presenta al poder legislativo y se pone a disposición de la población al menos dos meses antes del inicio del ejercicio y se aprueba y se publica al inicio del ejercicio.	El presupuesto se presenta al poder legislativo y se pone a disposición de la población al menos tres meses antes del inicio del ejercicio y se aprueba y se publica al menos un mes antes del comienzo del ejercicio.
23	***Orientación de las políticas***	***Los pronósticos y presupuestos fiscales deben presentarse de manera tal que se facilite el análisis de las políticas y la rendición de cuentas.***			
231	Objetivos de la política fiscal	El gobierno enuncia objetivos claros y mensurables para las finanzas públicas y presenta informes al respecto.	El gobierno enuncia un objetivo numérico para los principales agregados fiscales que es preciso o bien de duración limitada y presenta regularmente informes al respecto.	El gobierno enuncia un objetivo numérico para los principales agregados fiscales que es tanto preciso como de duración limitada y presenta regularmente informes al respecto.	El gobierno enuncia un objetivo numérico para los principales agregados fiscales que es tanto preciso como de duración limitada y ha estado vigente durante tres años o más y presenta regular- mente informes al respecto.
232	Información sobre el desempeño	En la documentación presupuestaria se pro- porciona información sobre los objetivos y los resultados alcanzados en cada ámbito importante de las políticas públicas.	En la documentación presupuestaria se incluye información acerca de los insumos adquiridos en cada ámbito importante de las políticas públicas.	En la documentación pre- supuestaria se presentan las metas fijadas para las tareas que se deben cumplir en cada ámbito importante de las políticas del gobierno y los avances logrados.	En la documentación presupuestaria se presenta las metas fijadas para los resultados que se deben obtener en cada ámbito importante de las políticas del gobierno y los avances logrados.
233	Participación de la población	El gobierno brinda a los ciudadanos un resumen accesible de las repercusiones de las políticas presupuestarias y una oportunidad para participar en las deliberaciones sobre el presupuesto.	El gobierno publica una descripción accesible del desempeño y el pronóstico económico y fiscal reciente, así como un resumen de las repercusiones del presupuesto sobre un ciudadano típico.	El gobierno publica una descripción accesible del desempeño y el pronóstico económico y fiscal reciente, así como una explicación detallada de las reper- cusiones del presupuesto sobre un ciudadano típico, y brinda a los ciudadanos la posibilidad de expresarse formalmente durante las deliberaciones sobre el presupuesto.	El gobierno publica una descripción accesible del desempeño y el pronóstico económico y fiscal reciente, así como una explicación detallada de las repercusiones del presupuesto sobre diferentes grupos demográficos, y brinda a los ciudadanos la posibilidad de expresarse formalmente durante las deliberaciones sobre el presupuesto.

N.º	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	PRÁCTICAS		
			BÁSICAS	BUENAS	AVANZADAS
2	**Pronósticos y presupuestos fiscales**	**Los presupuestos y sus pronósticos fiscales subyacentes deben enunciar claramente los objetivos presupuestarios y planes de política del gobierno y presentar proyecciones exhaustivas, puntuales y creíbles de la evolución de las finanzas públicas.**			
24	***Credibilidad***	***Los pronósticos y presupuestos fiscales y económicos deben ser creíbles.***			
241	Evaluación independiente	El desempeño y el pronóstico económico y fiscal del gobierno es objeto de una evaluación independiente.	En la documentación presupuestaria se incluyen comparaciones entre las proyecciones económicas y fiscales del gobierno y las de analistas independientes.	Una entidad independiente evalúa la credibilidad del pronóstico económico y fiscal del gobierno.	Una entidad independiente evalúa la credibilidad del pronóstico económico y fiscal del gobierno, y su desempeño respecto de sus objetivos de política fiscal.
242	Presupuesto suplementario	Toda modificación significativa del presupuesto aprobado es autorizada por el poder legislativo.	Un presupuesto suplementario regulariza el gasto que exceda el presupuesto aprobado.	Se requiere un presupuesto suplementario antes de modificar significativamente el gasto total presupuestado.	Se requiere un presupuesto suplementario antes de modificar significativamente el gasto total presupuestado o alterar su composición de manera sustancial.
243	Conciliación de pronósticos	En la documentación presupuestaria y cualquier actualización posterior se explica toda modificación significativa de los pronósticos fiscales anteriores del gobierno, distinguiéndose el impacto fiscal de las nuevas medidas de política del pronóstico de base.	Las diferencias entre ediciones sucesivas de pronósticos relativos a los ingresos, gastos y financiamiento del gobierno se muestran a nivel agregado, con un análisis cualitativo del impacto de las nuevas políticas en los pronósticos.	Las diferencias entre ediciones sucesivas de pronósticos relativos a los ingresos, gastos y financiamiento del gobierno se desglosan para reflejar el impacto global de las nuevas políticas y determinantes macroeconómicos.	Las diferencias entre ediciones sucesivas de pronósticos relativos a los ingresos, gastos y financiamiento del gobierno se desglosan para reflejar los efectos de los cambios de política en cada caso individual, los determinantes macroeconómicos y otros factores, tales como ajustes técnicos o contables.
3	**Análisis y gestión del riesgo fiscal**	**Los gobiernos deben divulgar, analizar y gestionar los riesgos para las finanzas públicas y asegurar una coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en todo el ámbito del sector público.**			
31	***Divulgación y análisis de riesgos***	***Los gobiernos deben publicar informes resumidos regulares sobre los riesgos para sus perspectivas fiscales.***			
311	Riesgos macroeconómicos	El gobierno informa sobre la manera en que los resultados fiscales podrían diferir de los pronósticos de base como consecuencia de distintos supuestos económicos.	En la documentación presupuestaria se incluye un análisis de la sensibilidad de los pronósticos fiscales con respecto a los principales supuestos económicos.	En la documentación presupuestaria se incluye un análisis de sensibilidad y escenarios alternativos de pronósticos macroeconómicos y fiscales.	En la documentación presupuestaria se incluye un análisis de sensibilidad, escenarios alternativos y pronósticos probabilísticos de los resultados fiscales.
312	Riesgos fiscales específicos	El gobierno presenta regularmente un informe resumido sobre los principales riesgos específicos para sus pronósticos fiscales.	Los principales riesgos específicos para el pronóstico fiscal se divulgan en un informe resumido y se analizan en términos cualitativos.	Los principales riesgos específicos para el pronóstico fiscal se divulgan en un informe resumido, junto con estimaciones de su magnitud.	Los principales riesgos específicos para el pronóstico fiscal se divulgan en un informe resumido, junto con estimaciones de su magnitud y, cuando sea posible, de su probabilidad.
313	Análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo	El gobierno publica regularmente proyecciones sobre la evolución de las finanzas públicas a largo plazo.	El gobierno publica regularmente proyecciones sobre la sostenibilidad de los principales agregados fiscales y de los fondos de salud y de seguridad social durante los 10 años siguientes como mínimo.	El gobierno publica regularmente diferentes escenarios sobre la sostenibilidad de los principales agregados fiscales y de los fondos de salud y de seguridad social durante los 30 años siguientes como mínimo, sobre la base de diferentes supuestos macroeconómicos.	El gobierno publica regularmente diferentes escenarios sobre la sostenibilidad de los principales agregados fiscales y de los fondos de salud y de seguridad social durante los 30 años siguientes como mínimo, sobre la base de diferentes supuestos macroeconómicos, demográficos, de recursos naturales u otros supuestos.

N.º	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	PRÁCTICAS		
			BÁSICAS	BUENAS	AVANZADAS
3	**Análisis y gestión del riesgo fiscal**	**Los gobiernos deben divulgar, analizar y gestionar los riesgos para las finanzas públicas y asegurar una coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en todo el ámbito del sector público.**			
32	***Gestión de riesgos***	***Los riesgos específicos para las finanzas públicas deben ser objeto de seguimiento, divulgación y gestión en forma regular.***			
321	Contingencias presupuestarias	En el presupuesto se contempla una asignación adecuada y transparente para las contingencias que surjan durante la ejecución del ejercicio.	En el presupuesto se incluye una asignación para contingencias.	En el presupuesto se incluye una asignación para contingencias con criterios de acceso transparentes.	En el presupuesto se incluye una asignación para contingencias con criterios de acceso transparentes y se presentan regularmente informes acerca de su utilización.
322	Gestión de activos y pasivos	Se divulgan y gestionan los riesgos relativos a los principales activos y pasivos.	Todo endeudamiento es aprobado por ley, y los riesgos que conllevan las tenencias de deuda en poder del gobierno se divulgan y analizan.	Todo endeudamiento es aprobado por ley, y los riesgos que afectan los activos y pasivos financieros del gobierno se divulgan y analizan.	Todos los pasivos y las adquisiciones o enajenaciones sustanciales de activos se aprueban por ley, y los riesgos que afectan el balance se divulgan y gestionan de acuerdo con una estrategia publicada.
323	Garantías	La exposición en garantías públicas se divulga regularmente y se aprueba por ley.	Todas las garantías públicas, sus beneficiarios y la exposición bruta que estas generan se publican al menos una vez al año.	Todas las garantías públicas, sus beneficiarios y la exposición bruta que estas generan se publican al menos una vez al año. El valor máximo de las nuevas garantías o su saldo es aprobado por ley.	Todas las garantías públicas, sus beneficiarios, la exposición bruta que estas generan y la probabilidad de que sean ejecutadas se publican al menos una vez al año. El valor máximo de las nuevas garantías o su saldo es aprobado por ley.
324	Asociaciones público-privadas	Las obligaciones contraídas en el marco de asociaciones público-privadas se divulgan regularmente y se gestionan de manera activa.	El gobierno publica al menos una vez al año todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de contratos de asociaciones público- privadas.	El gobierno publica al menos una vez al año todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de contratos de asociaciones público-privadas y los ingresos y pagos previstos durante la vigencia del contrato.	El gobierno publica al menos una vez al año todos los derechos, las obligaciones y los riesgos que derivan de contratos de asociaciones público-privadas y los ingresos y pagos previstos durante la vigencia del contrato. Se establece por ley un límite para las obligaciones acumuladas.
325	Exposición al sector financiero	Se analiza, se divulga y se gestiona la exposición fiscal potencial del gobierno al sector financiero.	Las autoridades cuantifican y divulgan su respaldo expreso al sector financiero al menos una vez al año.	Las autoridades cuantifican y divulgan su respaldo expreso al sector financiero al menos una vez al año, y evalúan regularmente la estabilidad del sector financiero.	Las autoridades cuantifican y divulgan su respaldo expreso al sector financiero al menos una vez al año, y evalúan regularmente la estabilidad del sector financiero, sobre la base de una variedad plausible de escenarios macroeconómicos y del mercado financiero.
326	Recursos naturales	Se valora, se divulga y se gestiona la participación del gobierno en los activos de recursos naturales agotables y su explotación.	El gobierno publica anualmente una estimación del volumen y el valor de los principales activos de recursos naturales, así como del volumen y el valor de las ventas e ingresos fiscales del ejercicio anterior.	El gobierno publica anualmente una estimación del volumen y el valor de los principales activos de recursos naturales sobre la base de diferentes escenarios de precios, así como del volumen y el valor de las ventas e ingresos fiscales del ejercicio anterior.	El gobierno publica anualmente una estimación del volumen y el valor de los principales activos de recursos naturales sobre la base de diferentes escenarios de precios y extracción, así como del volumen y el valor de las ventas e ingresos fiscales del ejercicio anterior.
327	Riesgos ambientales	Se analiza, divulga y gestiona la exposición fiscal potencial a desastres naturales y otros riesgos ambientales de importancia.	El gobierno identifica y analiza, en términos cualitativos, los principales riesgos fiscales derivados de desastres naturales.	El gobierno identifica y analiza los principales riesgos fiscales derivados de desastres naturales, y los cuantifica en función de experiencias históricas.	El gobierno identifica y analiza los principales riesgos fiscales derivados de desastres naturales, los cuantifica en función de experiencias históricas y los gestiona de acuerdo con una estrategia publicada.

N.º	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	PRÁCTICAS		
			BÁSICAS	BUENAS	AVANZADAS
3	**Análisis y gestión del riesgo fiscal**	**Los gobiernos deben divulgar, analizar y gestionar los riesgos para las finanzas públicas y asegurar una coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en todo el ámbito del sector público.**			
33	***Coordinación fiscal***	***Las relaciones y el desempeño fiscal de los diversos ámbitos del sector público deben ser analizados, divulgados y coordinados.***			
331	Gobiernos subnacionales	Se recopila y publica información exhaustiva sobre la situación y el desempeño financiero de los gobiernos subnacionales, a título individual y como sector consolidado.	La situación y el desempeño financiero de los gobiernos subnacionales se publica anualmente.	La situación y el desempeño financiero de los gobiernos subnacionales se publica anualmente, y se fija un límite a sus pasivos o endeudamiento.	La situación y el desempeño financiero de los gobiernos subnacionales se publica trimestralmente, y se fija un límite a sus pasivos o endeudamiento.
332	Sociedades públicas	El gobierno publica regularmente información exhaustiva sobre el desempeño financiero de las sociedades públicas, así como de cualquier actividad cuasifiscal que estas lleven a cabo.	Todas las transferencias realizadas entre el gobierno y las sociedades públicas se divulgan al menos anualmente.	Todas las transferencias realizadas entre el gobierno y las sociedades públicas se divulgan y, sobre la base de una política de apropiación publicada, se publica al menos una vez al año un informe sobre el desempeño financiero general del sector de las sociedades públicas.	Todo el respaldo directo e indirecto entre el gobierno y las sociedades públicas se divulga y, sobre la base de una política de apropiación publicada, se publica al menos una vez al año un informe sobre el desempeño financiero general del sector de las sociedades públicas, en el que se incluye una estimación de las actividades cuasifiscales llevadas a cabo.

ANEJO. RECOMENDACIONES EN EL AMBITO DE LA TRANSPARENCIA FISCAL REALIZADAS POR EL FMI A ESPAÑA EN 2005

- La publicación de información puntual sobre las cuentas fiscales de los niveles subnacionales de gobierno es una necesidad urgente para mejorar la transparencia fiscal en un sistema altamente descentralizado. La información trimestral provisional de los resultados fiscales en términos de contabilidad nacional que elabora la IGAE debería publicarse regularmente.

- Los criterios utilizados para delimitar los límites entre las administraciones públicas y las empresas públicas, la naturaleza de las transferencias entre ellas, y las actividades cuasi-fiscales (QFAs) llevadas a cabo por algunas empresas públicas no financieras deberían explicarse de forma más transparente en cada caso.

- Los costes y riesgos fiscales a medio y largo plazo asociados a las distintas formas de colaboración entre el sector público y el privado a todos los niveles de la administración pública deberían cuantificarse sistemáticamente, divulgarse de forma transparente en la documentación presupuestaria y tenerse en cuenta en los informes presupuestarios y tenerse en cuenta en los escenarios fiscales y en las proyecciones a largo plazo.

- Debería publicarse periódicamente una conciliación detallada de los datos sobre las operaciones de las administraciones públicas sobre la base del presupuesto con los de la contabilidad nacional.

- Las metodologías y los supuestos en los que se basan las proyecciones presupuestarias deberían explicarse detalladamente en los documentos presupuestarios, y debería fomentarse su examen por una institución independiente.

- Tal y como exige la reciente Ley General Presupuestaria, debería elaborarse un marco presupuestario detallado a medio plazo (MTBF), necesario para la introducción progresiva de la presupuestación por resultados en España; esto facilitaría también un aumento progresivo de los controles internos sobre la eficacia del gasto público.
- Se deberían realizar esfuerzos para acelerar las auditorías externas del Tribunal de Cuentas, con el fin de mejorar su eficacia.