

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el segundo trimestre de 2021

El principio de cumplir o explicar es la principal herramienta con la que cuenta la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para satisfacer su mandato. Este principio establece que las administraciones tienen la obligación de, o seguir las recomendaciones de la AIReF, o explicar los motivos por los que se desvían de las mismas. A través de la aplicación de este principio, las recomendaciones realizadas por la AIReF dan lugar a un diálogo constructivo y transparente entre esta institución y las administraciones competentes.

Tras no haberse emitido ningún informe en el primer trimestre conforme al calendario de publicaciones de AIReF, en el segundo trimestre se emitió el informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AA.PP.) para 2021, completado en el ámbito territorial con la emisión de los informes individuales para las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y el informe de evaluación individual de los presupuestos iniciales de las Corporaciones Locales (CC.LL.). Así mismo, se emitió el aval del cuadro macroeconómico del Programa de Estabilidad 2021-2024 y, posteriormente, se publicó el informe completo sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2021-2024.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 10 recomendaciones, de las cuales 5 fueron nuevas y 5 de las consideradas *recomendaciones vivas*¹. Desde el punto de vista del destinatario, todas las recomendaciones se dirigieron al Ministerio de Hacienda (MINHAC) como órgano competente para su implementación, a lo que cabe añadir que las relativas al aval macroeconómico del Programa de estabilidad se dirigieron también al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. En total, teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, se emitieron 12 recomendaciones, 10 al MINHAC y 2 al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Ambos Ministerios contestaron a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar. El MINHAC cumplió o se comprometió a cumplir las recomendaciones de publicar información sobre la actividad de las AA.PP. en un contexto de suspensión de las reglas fiscales y de ajustar el endeudamiento de las CC.AA. a las necesidades reales de financiación y liquidez. Sin embargo, se apartó del resto de recomendaciones por considerarlas innecesarias al igual que el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que no siguió ninguna de las recomendaciones formuladas.

Desde el punto de vista de su contenido, las recomendaciones emitidas en el segundo trimestre se pueden agrupar en las dirigidas a dotar a la política fiscal de una orientación de medio plazo para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y las encaminadas a reforzar la transparencia de las cuentas públicas y el intercambio de información.

¹ Se trata de recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiéndose explicado las razones para apartarse de su cumplimiento, la AIReF considera relevante su cumplimiento de cara a lograr la eficacia y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que entiende que no está garantizado por el sistema y prácticas actuales.

Orientación a medio plazo para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas

Desde una perspectiva a medio plazo, que a juicio de AIReF es la orientación que debe encuadrar la política fiscal, se formularon varias recomendaciones: (i) completar la estrategia fiscal a medio plazo; (ii) ajustar el endeudamiento de las CC.AA. a las necesidades reales de financiación y liquidez; y para no comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el contexto de ausencia de reglas fiscales, se recomendó (iii) mantener o incrementar la publicación de información sobre la actividad de las AA.PP. y (iv) coordinar los órganos de tutela de las EE.LL. para el seguimiento de los indicadores fiscales.

Con ocasión del informe de los presupuestos iniciales de las AA.PP. para 2021, la AIReF formula como recomendación viva que el Gobierno establezca una estrategia fiscal a medio plazo para que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP., dada su importancia para reflejar el impacto del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR); para arrojar certeza sobre las líneas de actuación y servir de guía de la política fiscal en medio de la incertidumbre derivada de la pandemia y para cumplir la exigencia de la LOEPSF.

Sin embargo, el MINHAC sigue sin considerar procedente su elaboración hasta que no cese la situación de emergencia extraordinaria por la pandemia y en tanto se mantenga la incertidumbre. En todo caso, considera que la estrategia fiscal y económica se plasma en tres documentos remitidos a la Comisión europea: el PRTR, el Programa Nacional de Reformas (PNR) y la APE. Para la AIReF, la APE constituye una aproximación incompleta a la estrategia fiscal porque en su vertiente presupuestaria incorpora únicamente el impacto macroeconómico de las inversiones y no incluye las principales reformas que todavía están pendientes de concreción legislativa pero que afectan a ámbitos nucleares para el crecimiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas, tales como las relativas a pensiones, mercado laboral, impuestos o modernización de las AA.PP..

Por este motivo, en el informe sobre la APE 2021-2024, la AIReF recomendó al MINHAC que completara la estrategia fiscal extendiendo el horizonte temporal de la APE e incorporando las implicaciones macroeconómicas y fiscales del PRTR.

El MINHAC señala en su respuesta que la deuda y al déficit públicos están nuevamente en una importante trayectoria decreciente, gracias a la mejora del componente cíclico. Añade que no es necesario ni recomendable ampliar el horizonte temporal de la APE, dada la continua supervisión de las instituciones europeas y la incertidumbre sobre diversos factores que afectan a la evolución de las variables fiscales, que hacen que las proyecciones más a largo plazo no constituyan un marco fiable para transmitir certidumbre sobre la posición fiscal futura. Así mismo, rechaza integrar las implicaciones macroeconómicas y fiscales del PRTR, alegando que el impacto macroeconómico ya está incluido en el estado inercial de la APE y que la senda fiscal no incluye los gastos e ingresos puesto que estos siguen el principio de neutralidad fiscal.

Por su parte, la AIReF considera que la estrategia fiscal contenida en la APE es incompleta e insuficiente dado el nivel de deuda alcanzado y la existencia del PRTR. En cuanto al primero, porque al final del periodo de previsión se alcanza un nivel de déficit todavía por encima del necesario para reconducir la deuda hacia niveles más sostenibles. Respecto al PRTR, porque no explicita qué parte de las inversiones descritas supondrían incrementos del gasto de carácter estructural una vez finalizado el plan, ni se cuantifican los efectos macroeconómicos y fiscales de las reformas más relevantes contenidas en el PRTR como las relativas a pensiones, mercado laboral, impuestos o modernización de las AA.PP. Adicionalmente, la AIReF sigue considerando insuficiente la

información contenida en la APE para servir como instrumento principal de planificación presupuestaria a medio plazo de las AA.PP..

En segundo lugar y con la finalidad de preservar la sostenibilidad de la deuda autonómica, la AIReF recomendó al MINHAC ajustar los niveles de endeudamiento de las CC.AA. a las necesidades reales de financiación y liquidez de cada una de ellas. El MINHAC ya cumplió esta recomendación en 2020 y se compromete a seguir ajustando la deuda en 2021.

En tercer lugar, en el contexto de ausencia de reglas fiscales y para no comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, la AIReF recomendó al MINHAC mantener o incrementar la publicación de información sobre la actividad de las AA.PP., en especial el informe sobre el grado de cumplimiento de las reglas fiscales y los cuestionarios de información adicional solicitados a las Administraciones Territoriales (AA.TT.) con ocasión de la pandemia. En el mismo sentido, también recomendó la coordinación de los órganos de tutela de las entidades locales para promover acciones de seguimiento de los principales indicadores fiscales.

El MINHAC cumple la primera recomendación, pero se aparta de la segunda por entender que los órganos de tutela tienen acceso a información de su ámbito competencial para evaluar las reglas fiscales, además de la publicación del documento² que recoge criterios de gestión financiera de aplicación general por todos los órganos de tutela de entidades locales y la realización, en marzo de 2021, de un encuentro de órganos de tutela en el que se debatieron y pusieron en común criterios de actuación. Sin embargo, el propósito de la recomendación de AIReF era que no se tratara de meros debates, sino que estos culminaran en acciones de seguimiento comunes que comprometieran a estos órganos, al objeto de garantizar un tratamiento adecuado y homogéneo a todas las CC.LL..

Transparencia

En materia de transparencia, la AIReF formuló una recomendación nueva y cuatro *recomendaciones vivas*.

La nueva recomendación reclama más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal incorporadas en el escenario macroeconómico en aras de aumentar el rigor del proceso de aval.

Ambos Ministerios se apartaron de seguir estas recomendaciones. En su respuesta el MINHAC se limita a hacer referencia a la estrategia fiscal y presupuestaria recogida en el texto del propio documento de la APE. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital señala que la información incorporada al respecto en la APE es la proporcionada por el MINHAC. Ambos Ministerios añaden que colaboran mutuamente con el objetivo de mejorar constantemente el proceso de integración de las medidas presupuestarias y fiscales en el escenario macroeconómico.

La AIReF considera insuficiente esta información y reclama mayor grado de detalle. En particular, echa en falta las medidas del PRTR que, a pesar de su importancia, no han sido incorporadas a las proyecciones fiscales y presupuestarias de la APE. Al mismo tiempo celebra la colaboración entre ambos Ministerios con el objeto de mejorar la integración de las proyecciones fiscales y el cuadro macroeconómico, lo que ha sido recomendado por la AIReF en anteriores informes y que ha podido

²“Preguntas frecuentes sobre las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales”

verse reflejada en la coherencia entre el consumo público previsto en la APE en su escenario macroeconómico y en el fiscal, lo que supone una mejora sustancial respecto a la APE de años anteriores.

Por último, la AIREF formuló cuatro recomendaciones de las consideradas *recomendaciones vivas*, relacionadas con la transparencia y el intercambio de información que se pueden agrupar en:

1. **Intercambio de información:** Aprobar un convenio o un Memorándum de Entendimiento que desarrolle el flujo y el calendario de intercambio de información entre los Ministerios y la AIREF;
2. **Ampliación del contenido de los documentos publicados:** incluir en los PGE información de los ajustes de contabilidad nacional e información de aquellas entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen a efectos de SEC 2010; elaborar presupuestos en contabilidad nacional; completar el contenido de la APE con información desglosada por subsectores y mayor detalle de información sobre riesgos fiscales.

En todas ellas, el motivo alegado para no cumplir estas recomendaciones sigue siendo que no se consideran necesarias, ya sea porque la información se encuentra suficientemente regulada (aprobación de un MoU o Convenio de intercambio de información); o porque esa información ya se encuentra publicada (los ajustes de contabilidad nacional en las notificaciones PDE de carácter semestral); o porque el contenido de los documentos, tanto de la APE como de los PGE, cumple con los requerimientos establecidos en las respectivas normas, europeas (APE) o nacionales (PGE). También se alega la complejidad de la tarea de elaborar presupuestos en contabilidad nacional para posponerlo al momento y plazo oportunos.

La AIREF considera que los Memorándum de Entendimiento mejorarían el intercambio de información y el diálogo constructivo con las administraciones públicas, proporcionando un marco estable y predecible para su relación con la AIREF. Por otra parte, aunque la APE 2021-2024 recoge más información cualitativa por subsectores que en otras ocasiones, el marco fiscal carece de información desagregada por subsectores consistente con la información agregada para el total AA.PP., a pesar del grado de descentralización de nuestro país y no incorpora información suficiente sobre los riesgos fiscales que pueden afectar a la sostenibilidad de las AA.PP.. Por último, los ajustes de contabilidad nacional publicados en las notificaciones PDE no permiten conciliar los presupuestos aprobados con el objetivo de estabilidad y la información sobre las entidades que forman parte del SEC 2010 es esencial que se incluya en los PGE por su impacto en el cumplimiento del objetivo de estabilidad.