

## Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el tercer 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.

En el tercer trimestre, la AIReF emitió el informe sobre la ejecución presupuestaria, la deuda pública y la regla de gasto 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 algunas Corporaciones Locales (CC.LL.). Así mismo, se emitió el informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales del artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). A continuación, informó el aval del cuadro macroeconómico del proyecto de PGE para 2022. Adicionalmente, se han informado las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos para 2022 de las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha y de la Comunidad Foral de Navarra, para las que no se han formulado recomendaciones.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 6 recomendaciones, de las cuales 3 fueron nuevas, 1 reiterada y 2 de las consideradas *recomendaciones vivas*<sup>1</sup>. Desde el punto de vista de la administración destinataria de la recomendación y competente para implementarla y teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, se emitieron 7 recomendaciones, 5 al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP), 1 al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y 1 al Instituto Nacional de Estadística (INE).

Las administraciones destinatarias de las recomendaciones contestaron a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar, apartándose de su cumplimiento. Se ha argumentado, o bien, que no es el momento oportuno para implementar las recomendaciones (elaboración de una estrategia fiscal a medio plazo y aclaración de las implicaciones de la activación de la cláusula de escape); o bien, que son innecesarias (aportar más información fiscal al escenario macroeconómico para el proceso de aval y la regulación del intercambio de información mediante convenio); o bien, que no es posible su cumplimiento (ajustar los calendarios de publicación de estadísticas a los presupuestarios).

Desde el punto de vista de su contenido, las recomendaciones emitidas en el tercer trimestre se pueden agrupar en las dirigidas a dotar a la política fiscal de una orientación de medio plazo para

---

<sup>1</sup> 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.

garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas, las encaminadas a la estabilidad presupuestaria y destinadas a reforzar la transparencia de las cuentas públicas y el intercambio de información.

### ***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 formuló la recomendación al Gobierno de que 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., y que cuente con los requisitos necesarios para ello.

El MINHAFP considera que no se dan las circunstancias óptimas para su elaboración porque primero es necesario determinar los daños de la pandemia y esperar a que se haya reducido la incertidumbre. Añade que la estrategia fiscal no debe incrementar la incertidumbre, proponiendo posibles medidas para escenarios contingentes, que considera que sin duda influirían en las expectativas y comportamiento de la ciudadanía y los agentes económicos y sociales. No obstante, señala que su firme compromiso con la estabilidad se manifiesta en la estrategia fiscal y económica de la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) presentada el pasado mes de abril, con una trayectoria descendente del déficit hasta el 3,2% del PIB en 2024 y con la aprobación, en el mes de julio, del límite de gasto no financiero del Estado para 2022 que se ajusta a esa estrategia de consolidación.

La AIREF considera, en primer lugar, que la APE constituye una aproximación incompleta a la estrategia fiscal, dado que: (i) su horizonte temporal es insuficiente desde el punto de vista de la sostenibilidad y (ii) únicamente el cuadro macroeconómico de la APE recoge el impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) pero, dada su neutralidad fiscal, no incluye la senda fiscal con los gastos e ingresos derivados directamente del PRTR, lo que supone eludir el análisis y la cuantificación del impacto de sus inversiones e importantes reformas tanto sobre el crecimiento potencial como sobre el déficit estructural. En segundo lugar, la propia existencia de una planificación, que plantea metas y permite la adopción de decisiones informadas, es lo que transmite certidumbre a los agentes económicos y posibilita un mayor control de la actividad presupuestaria.

Adicionalmente, para no comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el contexto de ausencia de reglas fiscales, se recomendó al MINHAFP promover las iniciativas legislativas pertinentes para regular las implicaciones que se derivan de la activación de la cláusula de escape para las finanzas de todas las administraciones públicas.

A este respecto, el MINHAFP alega que la UE está en un proceso de reforma de la gobernanza fiscal y, por tanto, considera más prudente y coherente que las modificaciones legislativas sean promovidas en base al futuro marco de gobernanza que debe inspirar la normativa nacional. Sin embargo, la AIREF considera que, con independencia de esta reforma, el MINHAFP debería dictar las normas y realizar las aclaraciones que resulten oportunas para la aplicación del marco fiscal nacional en vigor, en tanto que este no se reforme en línea con los cambios que puedan tener lugar en el ámbito de la UE.

### ***Estabilidad presupuestaria***

A raíz del aval sobre los proyectos de los PGE 2022, se recomendó al INE adecuar los calendarios de publicación de estadísticas tan relevantes como las de la Contabilidad Nacional Trimestral o las

Cuentas no Financieras de los Sectores Institucionales a los calendarios presupuestarios nacionales y europeos, dotándole de la información y mecanismos de coordinación necesarios para ello.

El INE considera que no precisa acometer medidas o actuaciones adicionales relacionadas con la recomendación de la AIREF. Por un lado, porque las fechas de publicación establecidas garantizan que las operaciones de cuentas nacionales del INE cumplan íntegramente con el principio de coherencia y comparabilidad establecido en el Código de Buenas Prácticas. Por otro, porque a partir de diciembre de 2019 el INE adelantó en una semana la difusión de la contabilidad nacional trimestral. Esto unido a la necesidad de mantener la consistencia entre estadísticas básicas y las cuentas nacionales hace que, a su juicio, sea imposible hoy en día una mayor reducción de plazos.

La AIREF considera que debería hacerse todo lo posible para que los PGE, que son el instrumento de implementación de la política fiscal del Gobierno, incorporen la información más actualizada posible en el momento de su aprobación para evitar que pierdan vigencia al poco de ser aprobados. De no ser posible adelantar la publicación, sería deseable que, al menos, se establecieran canales informales para comunicar la información que se encuentre elaborada.

### ***Transparencia***

En materia de transparencia, la AIREF reiteró la recomendación al MINHAFP y al Ministerio de Asuntos Económicos de incorporar más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal en el escenario macroeconómico en aras de aumentar el rigor del proceso de aval.

Ambos Ministerios se apartaron de seguir esta recomendación. En su respuesta tanto el MINHAFP como el Ministerio de Asuntos económicos señalan que, por el lado de los gastos, el PGE deberá respetar el límite de gasto no financiero y, por el lado de los ingresos, el PGE 2022 incorporan medidas tributarias de reducido impacto a la espera de la reforma del sistema tributario. Añaden que sí está incorporado el impacto macroeconómico de la ejecución del PRTR, aunque no los ingresos y gastos del PRTR en base al principio de neutralidad fiscal. Sin embargo, la AIREF considera insuficiente esta información, principalmente en lo que se refiere a las inversiones y reformas del PRTR por el impacto significativo en la economía que puede derivarse de algunas de estas reformas, como las previstas en el ámbito de las pensiones, laboral o tributario.

Por último, la AIREF formuló de nuevo la recomendación de aprobar un convenio o un Memorándum de Entendimiento (MoU) que desarrolle el flujo y el calendario de intercambio de información entre los Ministerios y la AIREF. El Ministerio de Asuntos Económicos insiste en que la información se encuentra regulada de manera exhaustiva y que colabora estrechamente con la AIREF a través de reuniones y comunicaciones continuas. Sin embargo, la AIREF considera que un MoU mejoraría el intercambio de información y el diálogo constructivo con las administraciones públicas, proporcionando un marco estable y predecible para su relación con la AIREF.