

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el segundo trimestre de 2022

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 2022, 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 2022-2025 y, posteriormente, se publicó el informe completo sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2022-2025.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 11 recomendaciones, de las cuales 6 fueron nuevas, 1 reiterada y 4 de las consideradas *recomendaciones vivas*¹. Desde el punto de vista del destinatario, todas las recomendaciones se dirigieron al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) como órgano competente para su implementación, a lo que cabe añadir que las relativas al aval macroeconómico del Programa de estabilidad también se dirigieron al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO). En total, teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, se emitieron 14 recomendaciones, 11 al MINHAFP y 3 al MINECO.

Ambos Ministerios contestaron a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar. Tanto el MINHAFP como el MINECO se apartaron de cumplir las recomendaciones, alegando que ya las estaban cumpliendo y, en el caso de las recomendaciones vivas, que resultaban innecesarias.

Desde el punto de vista de su contenido, las recomendaciones nuevas y reiteradas emitidas en el segundo trimestre se han encaminado a la estabilidad presupuestaria y a reforzar la transparencia de las cuentas públicas.

Estabilidad presupuestaria

La AIReF formuló tres nuevas recomendaciones relacionadas con la estabilidad presupuestaria.

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.

Por un lado, en relación con el déficit estructural, la AIReF recomendó destinar a su reducción los ingresos que se materialicen por encima de lo previsto y aquellos de carácter temporal y evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural que no cuenten con una financiación también estructural.

El MINHAFP considera que ya cumple esta recomendación, dado que, antes de conocer la extensión de la cláusula de salvaguardia para 2023, había recogido en la APE un esfuerzo de consolidación fiscal que sitúa el objetivo del déficit por debajo del valor de referencia europeo en el último año del horizonte temporal. Sin embargo, a juicio de la AIReF, la trayectoria descendente de la APE en términos de objetivo nominal no significa necesariamente que se produzca una reducción del déficit estructural ni que se garantice que las reducciones de ingresos o aumentos de gastos de carácter estructural vayan a contar con financiación permanente.

Por otro lado, respecto a las medidas que está adoptando el Gobierno para luchar contra la crisis energética y la guerra de Ucrania, la AIReF recomendó evaluar su impacto en términos de eficiencia, eficacia e impacto redistributivo. Además, recomendó que, en caso de que fueran necesarias nuevas medidas, su diseño atendiera a estos criterios y fijara de manera explícita y cuantificada los objetivos que persiguen, las circunstancias en las que procedería su prórroga, el procedimiento para su evaluación y, en el caso de incrementar el déficit estructural, su fuente de financiación.

En su respuesta el MINHAFP indica que en las eventuales prórrogas de medidas siempre atiende a los criterios de eficacia, eficiencia e impacto redistributivo y oportunidad temporal. En este sentido, recuerda que estas medidas han venido acompañadas de las preceptivas Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que, además de justificar su oportunidad y necesidad, realizan una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación.

Por el contrario, la AIReF no considera cumplidas estas recomendaciones puesto que la evaluación de las medidas en términos de eficacia y eficiencia, así como de su impacto redistributivo, requiere haber definido de antemano los objetivos perseguidos y los indicadores para medir su cumplimiento. En este sentido, la MAIN incluye información muy relevante pero no fija de manera explícita los objetivos cuantificados que persiguen las medidas ni el procedimiento para su evaluación, como tampoco define las circunstancias y supuestos para su eventual prórroga.

Transparencia

En materia de transparencia, la AIReF formuló tres recomendaciones nuevas dirigidas a aumentar la transparencia de la ejecución en términos de contabilidad nacional del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR): (i) identificar los recursos y empleos del PRTR en las rúbricas de contabilidad nacional de la ejecución mensual, trimestral y al cierre del ejercicio publicada por la IGAE; (ii) publicar el detalle de las transferencias entre las AA. PP. de los distintos subsectores en contabilidad nacional correspondientes al PRTR y (iii) hacer un esfuerzo de transparencia y coordinación entre todos los ámbitos de las AA.PP. para hacer accesible la información sobre la ejecución del PRTR en términos de contabilidad nacional a lo largo del horizonte de la APE.

El MINHAFP considera sobradamente cumplidas estas recomendaciones porque no solo se hicieron públicos los datos de ejecución, tanto en contabilidad nacional como presupuestaria, referida a diciembre de 2021 y, posteriormente, los datos presupuestarios referidos a los meses de febrero y marzo, sino que, además, la APE 2022-2025 recogía más información de la obligatoria con detalle sobre la ejecución prevista del PRTR tanto en términos funcionales (COFOG) como en rúbricas de contabilidad nacional (corriente y de capital).

Sin embargo, la AIReF constata que, independientemente de la información publicada respecto a 2021, actualmente no se está publicando ningún tipo de información sobre la ejecución del PRTR en contabilidad nacional referida a 2022. Esta falta de transparencia constituye una doble limitación: desde un punto de vista macroeconómico, impide conocer cuáles son los fondos que están produciendo efectos en la economía, y desde un punto de vista fiscal, limita el análisis de la evolución de los gastos e ingresos que no guardan relación con el PRTR y que constituyen la actividad ordinaria de las AA.PP.

Por otra parte, la AIReF reiteró al MINHAFP y al MINECO la recomendación de proporcionar más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal incorporadas al escenario macroeconómico en aras de aumentar el rigor del proceso de aval.

Ambos Ministerios se apartan de su cumplimiento argumentando que la APE 2022-2025 explicita la estrategia fiscal y presupuestaria utilizada para su elaboración. En particular, indican haber trabajado en un escenario inercial a partir de los PGE 2022 al que incorporan determinadas medidas de ingresos y de gastos, a lo que añaden que comparten esta información con la AIReF. Sin embargo, esta Institución considera que esta información es insuficiente dado que no incluye el impacto de las medidas y reformas del PRTR, las cuales resultan esenciales por el volumen que representan y el impacto esperado en las cuentas de las AA.PP.

Recomendaciones vivas

Las recomendaciones vivas formuladas se han referido a la necesidad de contar con una estrategia fiscal a medio plazo, así como a reforzar la transparencia y el intercambio de información:

- 1) **Establecer una estrategia fiscal a medio plazo:** para servir de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP. Con este mismo propósito, al hilo del informe sobre la APE, la AIReF recomendó completar este documento, ampliando su horizonte temporal para alcanzar un nivel de déficit suficiente para reconducir la deuda hacia niveles más sostenibles e integrando las implicaciones macroeconómicas y fiscales del PRTR.
- 2) **Ampliar la información contenida en la APE:** para incluir información sobre proyecciones presupuestarias, deuda pública y regla de gasto desglosada por subsectores, así como para aumentar la información sobre riesgos fiscales.
- 3) **Regular el intercambio de información:** para fijar el flujo y el calendario de intercambio de información mediante un convenio o “memorando de entendimiento”.

El principal motivo alegado para seguir no cumpliendo estas recomendaciones es que no resultan necesarias porque, o bien, ya hay mecanismos suficientes que sirven al mismo fin (el documento de la APE como estrategia fiscal a medio plazo), o bien, porque se adapta a los requisitos exigidos por la normativa europea (información contenida en la APE), o bien, porque ya hay suficiente regulación al respecto (el intercambio de información).

Por su parte, la AIReF no considera la APE un documento válido para ser considerado una estrategia fiscal a medio plazo, recomendando para este fin la ampliación de su contenido. Además, ve necesario que, en un estado descentralizado como el español, la APE incluya información desglosada por subsectores, consistente con la información agregada para el total AA.PP. Por último, considera que el “memorando de entendimiento” 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.