

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

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 2022, completado en el ámbito territorial con la emisión de los informes individuales para las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y el informe de las Corporaciones Locales (CC.LL.) que son objeto de evaluación individual. Así mismo, 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). Finalmente, informó las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos para 2023 de la Comunidad Foral de Navarra, Extremadura y Castilla-La Mancha.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 7 recomendaciones, de las cuales 6 fueron nuevas y 1 de las consideradas *recomendaciones vivas*¹. Desde el punto de vista de la administración destinataria, teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, se emitieron 62 recomendaciones: 6 al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) y 56 a las CC.AA.

Las recomendaciones nuevas emitidas en el tercer trimestre se encaminaron a dotar las cuentas públicas de una orientación a medio plazo y al refuerzo de la sostenibilidad financiera.

Todas las administraciones destinatarias de las recomendaciones contestaron a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar. El MINHAFP cumple las recomendaciones relativas a la deuda autonómica y se aparta de cumplir las relativas al medio plazo, alegando que ya las está cumpliendo y, en el caso de la estrategia a medio plazo, que además resulta inoportuna. Por su parte, la gran mayoría de las CC.AA. señala estar cumpliendo las recomendaciones o muestra su compromiso de cumplirlas.

Orientación a medio plazo

La AIReF formuló dos nuevas recomendaciones que pusieron el acento en la perspectiva plurianual de las cuentas públicas.

¹ Son 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 este motivo, mantienen su vigencia, están “vivas” y se insta a que se cumplan. En caso de no ser así, no resulta necesario que se expliquen de nuevo las razones para apartarse, salvo que no sigan siendo las mismas.

En primer lugar, la AIReF recomendó tanto al MINHAFP como a las 17 CC.AA. enmarcar la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contemple la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos.

El MINHAFP entiende cumplida esta recomendación porque la elaboración de los presupuestos generales del Estado (PGE) 2023 arranca y queda plenamente enmarcada en la estrategia fiscal definida en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2022-2025. Por el contrario, la AIReF considera que el contenido de este documento resulta insuficiente para comprobar su coherencia con los PGE puesto que no ofrece un desglose de las rúbricas de empleos y recursos por niveles de administración. Además, a diferencia de los PGE, la APE no recoge de manera integrada el impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y de los fondos REACT-EU. Asimismo, el proyecto de PGE no recogió ninguna información en términos de contabilidad nacional para 2023, ni tampoco contenía los escenarios presupuestarios plurianuales a los que hacen referencia los artículos 28 y 29 de la Ley General Presupuestaria.

Por su parte, la mayoría de las CC.AA. respondió estar cumpliendo la recomendación o se mostró favorable a cumplirla, con la salvedad de cuatro CC.AA. Por un lado, Extremadura explicó que cumpliría esta recomendación referida a sus presupuestos de 2023 en los escenarios presupuestarios plurianuales referidos a los tres ejercicios siguientes, pero la AIReF considera que los escenarios elaborados en un momento posterior al presupuesto no constituyen un marco de referencia para éste. Por otro lado, las CC.AA. de Aragón, País Vasco y Comunitat Valenciana no mencionan su compromiso de cumplir la recomendación formulada, al tiempo que Aragón reclama información sobre el sistema de financiación autonómica y las referencias de déficit para elaborar las previsiones a medio plazo.

Por otra parte, aunque Andalucía se comprometió a cumplir la recomendación y a introducir los escenarios a medio plazo en el Informe económico financiero que acompaña sus presupuestos para 2023, la AIReF ha podido constatar que todavía no lo ha realizado, por lo que espera que la comunidad lo cumpla al año siguiente. Por el contrario, cabe destacar las CC.AA. de Cataluña, Galicia y Canarias que publican sus marcos fiscales a medio plazo y además les dan visibilidad separada de los presupuestos de la comunidad.

En segundo lugar, la AIReF recomendó al MINHAFP y las CC.AA. evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años.

El MINHAFP considera plenamente atendida esta recomendación porque en la APE 2022-2025 situó el objetivo del déficit por debajo del valor de referencia europeo en el último año y contempló una senda fiscal prudente encaminada a la reducción del déficit estructural y de la deuda pública, con un límite de gasto no financiero para 2023 consistente con esta senda. Añadió que existe una completa separación entre los créditos vinculados al MRR/REACT y el presupuesto nacional, lo que permite la trazabilidad de las actuaciones del PRTR a esta financiación extraordinaria y coyuntural, sin que las mismas generen gastos de carácter estructural que puedan comprometer en un futuro los recursos ordinarios nacionales.

A juicio de la AIReF, la trayectoria descendente de la APE en términos de objetivo nominal y la aprobación del límite de gasto no financiero consistente con la senda 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. Además, pueden existir otros flujos extraordinarios de ingresos además de los fondos MRR/ REACT

y la ejecución del PRTR puede tener un impacto más duradero por la naturaleza de las inversiones y de las reformas estructurales que lo componen, lo que redundaría en la importancia de que el PRTR se integre en los recursos y empleos de la APE tal y como viene reclamando la AIREF.

La respuesta de las CC.AA. fue favorable a cumplir la recomendación, con la única salvedad de la Comunitat Valenciana que no manifestó su intención de seguir la recomendación y, aunque afirmó que colaborará con el ministerio para la recuperación de la senda fiscal, advirtió de la consolidación de gastos extraordinarios en sanidad y educación derivados de la pandemia y de la necesidad de seguir adoptando medidas anticrisis para 2023.

Por último, en el aval macroeconómico de los presupuestos para 2023 de las CC.AA. de Extremadura, Navarra y Castilla-La Mancha, la AIREF les recomendó especificar los supuestos sobre el impacto macroeconómico asociado al PRTR a lo largo del horizonte de previsión, dada su especial relevancia. Todas se comprometieron a cumplir la recomendación, si bien la Comunidad Foral de Navarra no se atrevió a fijar un calendario de cumplimiento al no disponer de toda la información relativa a los fondos que se van a recibir, cuándo y a qué destino.

Sostenibilidad financiera

La AIREF recomendó al MINHAFP tener en cuenta los excesos de financiación generados al cierre de 2021 en las autorizaciones de deuda a las CC. AA., tanto a través de los fondos de financiación como de otros mecanismos. Adicionalmente, que tuviera en cuenta en la fijación de referencias u objetivos de estos años para las CC.AA. la posibilidad de que se generen excesos de endeudamiento, e hiciera un seguimiento periódico y exhaustivo de las previsiones de cierre para cada comunidad, actualizadas en cada momento, con el fin de ajustar la deuda a las necesidades reales de financiación.

En su respuesta, el MINHAFP señaló, por un lado, que ya considera los excesos de financiación del año anterior en las autorizaciones de deuda para financiar la referencia de déficit de las CC.AA. y solicita a aquellas adheridas al Fondo de Financiación de CC.AA. que revisen durante el año sus necesidades de financiación para adecuar las asignaciones del Fondo. Por otro, que ya viene solicitando a las CC.AA. desde 2019 información sobre la previsión de la deuda PDE a cierre del ejercicio y realiza un seguimiento estricto de dicha información a fin de garantizar que se compensen en gran parte los excesos de endeudamiento de los años anteriores.

Así mismo, la AIREF recomendó a las CC.AA. de Canarias, Cantabria, País Vasco y Castilla y León aplicar los excesos de financiación existentes al cierre de 2021, así como el superávit generado en dicho año pendiente de aplicar. Todas las comunidades señalaron su cumplimiento salvo el País Vasco, que no se pronunció expresamente sobre esta recomendación por lo que la AIREF entiende que no tiene el compromiso de cumplirla.

Por último, la AIREF recomendó a todas las CC.AA., salvo a la Comunitat Valenciana y a la Región de Murcia, tener en cuenta las previsiones actualizadas de cierre del ejercicio en curso y siguientes para ajustar los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación. Todas se mostraron a favor de su cumplimiento y señalaron cómo lo estaban haciendo.

Recomendación viva

La recomendación viva formulada, primero en el informe de ejecución y después en el informe de las circunstancias excepcionales, se refiere a la necesidad de contar con una estrategia fiscal a medio

plazo para servir de orientación fiscal y garantizar de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP.

El MINHAFP no la considera necesaria por su firme compromiso con la estabilidad presupuestaria manifestado en la estrategia fiscal de la Actualización del Programa de Estabilidad y en el Acuerdo que fija el límite de gasto no financiero del Estado para 2023 y porque, al mismo tiempo, no se dan las circunstancias óptimas para diseñar la planificación por el alto grado de incertidumbre actual. A juicio de la AIREF, la APE no es un documento válido para ser considerado una estrategia fiscal a medio plazo, recomendando para este fin la ampliación de su contenido. Además, considera que la planificación resulta cuanto más necesaria en un contexto de incertidumbre como el actual.