

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el cuarto 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 cuarto trimestre, la AIReF emitió el aval sobre las previsiones macroeconómicas del proyecto de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2023, seguido del informe sobre el proyecto de PGE para 2023. A continuación, emitió el informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA.PP.) en su conjunto y del ámbito territorial, autonómico y local, que fue completado posteriormente con la emisión de los informes individuales para las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Adicionalmente, informó las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos para 2023 de doce comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Canarias, Cataluña, Illes Balears, Comunidad de Madrid, Galicia, Región de Murcia, Comunitat Valenciana y País Vasco).

En estos informes, la AIReF formuló 11 recomendaciones, de las cuales 5 fueron nuevas, una reiterada y 5 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, emitió 25 recomendaciones: 11 al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP), 4 al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO) y 10 a las CC.AA.

Las recomendaciones emitidas en el cuarto trimestre se encaminaron a reforzar el papel de los PGE en el diseño de la política económica, reforzar la estabilidad presupuestaria y a dotar las cuentas públicas de una orientación a medio plazo.

Todas las administraciones destinatarias de las recomendaciones contestaron a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar. En su respuesta, el MINHAFP y el MINECO se apartaron de cumplir las recomendaciones mientras que la gran mayoría de las CC.AA. cumplieron o mostraron su compromiso de cumplimiento.

Refuerzo del papel de los PGE en la política económica

Al hilo del informe sobre el proyecto de PGE 2023, la AIReF formuló la recomendación de que el próximo proyecto de PGE recupere su papel central como instrumento de política fiscal y

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.

económica, y como elemento de diseño, planificación, ejecución, control y supervisión de la actividad del sector público.

El MINHAFP señaló que los Presupuestos habían sido un instrumento de política económica, presupuestaria y tributaria de apoyo a familias y empresas en un contexto de crisis y que habían apoyado el crecimiento y canalizado los fondos del PRTR. La AIREF coincide en la relevancia de los PGE como el principal instrumento de política económica, presupuestaria y tributaria, pero por ese mismo motivo, insiste en la conveniencia de solventar las carencias: previsión de ingresos por debajo de las previsiones más recientes (Escenario 2 – DBP), ausencia del coste de prórroga de las medidas (medidas ya aprobadas y Escenario 2 – DBP) así como la falta de información en contabilidad nacional que impide la coherencia entre los PGE y otros documentos de planificación presupuestaria como el Plan Presupuestario emitido con pocos días de referencia o el Programa de Estabilidad, que se configura a nivel teórico como el instrumento principal de medio plazo.

Estabilidad presupuestaria

La AIREF formuló dos nuevas recomendaciones relacionadas con la estabilidad presupuestaria.

Por un lado, en relación con el informe sobre el aval de las previsiones macroeconómicas del PGE 2023, recomendó al MINECO consultar a la AIREF sobre el Informe de Situación de la Economía Española previsto en el artículo 15.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El Ministerio se apartó de esta recomendación alegando que la AIREF no puede emitir este informe porque no está previsto en su ley de creación. Sin embargo, esta Institución considera que este argumento no es satisfactorio dado que la ley contempla la opción de pronunciarse mediante una Opinión.

Por otro lado, en el informe de las líneas fundamentales y proyectos de presupuestos de las CC.AA. para 2023, recomendó al MINHAFP definir tasas de referencia para cada administración teniendo en cuenta su situación de partida de manera que resulten exigentes pero factibles de alcanzar. En su contestación, el MINHAFP explicó que, en la situación actual de suspensión de reglas fiscales, había optado por trasladar unas tasas de referencia para el conjunto de este subsector que permitieran el funcionamiento presupuestario ordinario y que contemplaran una senda de reducción del déficit en un contexto de flexibilidad en la capacidad de gasto de las CC.AA. en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Sin embargo, la AIREF considera que unas tasas de referencia laxas no incentivan la necesaria reducción del déficit estructural, tanto a nivel de AA.PP. como por administraciones. Además, a su juicio, no resulta realista que sea una misma tasa de referencia para todas las CC.AA. de régimen común, ya que es excesivamente exigente para unas y laxa para otras.

Orientación a medio plazo

La AIREF recomendó al MINHAFP que, en la eventual prórroga de las medidas, incorporara y publicara una evaluación de su eficacia y eficiencia y especificara las condiciones que desencadenan su prórroga o retirada tanto en el momento de su aprobación como de cara al futuro, de manera que pudieran integrarse las medidas en una estrategia fiscal nacional a medio plazo realista y creíble.

El MINHAFP señaló que el diseño y prórroga de medidas excepcionales se había adoptado vía instrumentos jurídicos acompañados de Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) y atendiendo a su eficacia, eficiencia y oportunidad temporal. Adicionalmente, señaló su compromiso con la responsabilidad fiscal como muestran las sendas de consolidación de la Actualización del

Programa de Estabilidad y Plan Presupuestario, alcanzando un déficit por debajo del umbral de referencia en 2025. A juicio de la AIReF, 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 o su retirada.

Por otra parte, al informar las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos presentados por las CC.AA. en el cuarto trimestre, la AIReF recomendó a diez CC.AA. (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Comunidad de Madrid, País Vasco, Región de Murcia y Comunitat Valenciana) que, dada su especial relevancia, especificaran los supuestos sobre el impacto macroeconómico asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se asigna a lo largo del horizonte de previsión. Todas las CC.AA. cumplen o muestran su compromiso de cumplir, salvo Castilla y León que considera poco fiable plantear la posible influencia del PRTR en la previsión futura de la evolución de la economía. La AIReF considera que, dada la importancia y volumen de los fondos del PRTR, resulta esencial que la comunidad valore de alguna manera su impacto, aunque sea a través de una previsión.

Recomendaciones reiteradas

Adicionalmente, la AIReF reiteró la necesidad de disponer de información adecuada sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal incorporadas en el escenario macroeconómico en aras de aumentar el rigor del proceso de aval del proyecto de PGE para 2023. En su respuesta, tanto el MINHAFP como el MINECO señalaron que facilitaban siempre toda la información disponible que se incorpora en los PGE y añadieron que el límite de gasto no financiero constituye la magnitud determinante que ha de respetar el proyecto de PGE, así como la instrumentalización de los objetivos de déficit o tasas de referencia y de deuda pública. Sin embargo, AIReF insiste en que resulta insuficiente la información que se incorpora al presupuesto y añade que la mera existencia del límite de gasto no financiero no aporta información sobre el tipo de medidas incluidas en el escenario presupuestario o de la vinculación con las tasas de referencia del déficit.

Recomendaciones vivas

Las recomendaciones vivas formuladas en el cuarto trimestre versaron sobre la necesidad de reforzar la transparencia y el intercambio de información:

1. **Publicar información en contabilidad nacional** de los ajustes del proyecto de PGE y de aquellas entidades sin naturaleza pública que se incluyen a efectos de SEC 2010, así como elaborar presupuestos en contabilidad nacional.
2. **Regular el intercambio de información** mediante un convenio o “memorando de entendimiento”.
3. **Ampliar el contenido del Plan Presupuestario** para incorporar todas las medidas previstas por el Gobierno y el impacto de los fondos REACT-EU y del PRTR sobre los ingresos y gastos de las AA.PP., así como el desglose por subsectores de los recursos y empleos en términos de contabilidad nacional.

El MINHAFP mantiene los motivos alegados para no cumplir las recomendaciones vivas: (i) no son necesarias; (ii) no lo exige la normativa o (iii) resulta demasiado complejo.

La AIReF no comparte los argumentos alegados. En particular, los ajustes de contabilidad nacional publicados en las notificaciones PDE no permiten conciliar los presupuestos aprobados con el

objetivo de estabilidad. Además, resulta esencial la información sobre las entidades que forman parte del SEC 2010 se incluya en los PGE por su impacto en el cumplimiento del objetivo de estabilidad y progresar en la elaboración de unos presupuestos en contabilidad nacional.

De igual forma, la AIReF echa en falta que las medidas del PRTR no hayan sido incorporadas a las proyecciones fiscales y presupuestarias del Plan Presupuestario, pese a su importancia cuantitativa y su impacto en el saldo estructural. Al mismo tiempo, reclama información desagregada por subsectores consistente con la información agregada para el total AA.PP. para asegurar la coherencia con los presupuestos de las diferentes administraciones, lo que tiene especial relevancia por el grado de descentralización de nuestro país.