

OPINIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO

OPINIÓN 3/23

RESUMEN EJECUTIVO



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: noviembre de 2023

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF), desde el comienzo de su actividad en 2014, ha detectado ciertas debilidades que presentan los Presupuestos Generales del Estado (PGE), tanto respecto a la información publicada como de procedimiento.

Estas carencias se han visto agravadas en el proyecto de PGE de 2023, donde la ausencia de información sobre las potenciales medidas contra la crisis, con un impacto estimado muy elevado, merma de manera esencial su utilidad como verdadero instrumento de política fiscal y, a posteriori, de rendición de cuentas y de control.

Reiteradamente, estas debilidades del procedimiento presupuestario han dado lugar a la formulación de recomendaciones y propuestas al Ministerio de Hacienda y Función Pública para su subsanación bajo la premisa de que la existencia de un proceso presupuestario robusto redundará en una mejora de la calidad de las finanzas públicas y de la sostenibilidad de la deuda.

El presente análisis recoge de manera sistemática las principales debilidades identificadas por la AIReF a lo largo del desarrollo de sus funciones. En cuanto a su contenido, los PGE no se acompañan de escenarios plurianuales que permitan enmarcarlos en la orientación de medio plazo que debe tener una política fiscal orientada a la sostenibilidad. Además, no incluyen información que permita conciliar el saldo presupuestario con la contabilidad nacional, lo que dificulta evaluar su compatibilidad con los objetivos de estabilidad. Por otra parte, los PGE no muestran la evolución real de los ingresos y los gastos respecto al año anterior como tampoco recogen una relación completa y actualizada de los riesgos fiscales que pueden afectar al saldo del ejercicio. En este sentido, tampoco contemplan información suficiente de detalle sobre las medidas de política económica previstas, anunciadas o temporalmente en vigor para absorber los riesgos fiscales. Por último, la calidad de los objetivos o indicadores de los programas de gasto no es adecuada,

resultando en una aplicación más formal que real de la presupuestación por resultados.

En cuanto al procedimiento, no es posible asegurar la coherencia entre los principales elementos del ciclo presupuestario: la Actualización del Programa de Estabilidad (APE), los PGE y el plan presupuestario, por lo que el proceso presupuestario en la práctica se encuentra fragmentado.

Para subsanar estas debilidades, la AIReF plantea propuestas de modificación de la Ley General Presupuestaria (LGP), que son concretas y limitadas en su alcance y que se sumarían a las sucesivas modificaciones de la LGP desde su aprobación en 2003. Además, se encuentran en línea con las mejores prácticas internacionales identificadas por organismos como la OCDE.

Estas propuestas están dirigidas, por un lado, a ampliar la información que se remitiría a las Cortes Generales y que supondrían modificar el artículo 37.2 de la LGP. Por otro, están orientadas a incrementar o concretar el contenido de los PGE mediante la modificación de los artículos 28, 29 y 31 de la LGP.

Las propuestas planteadas reforzarían los PGE como instrumento de política fiscal y económica, así como para la rendición de cuentas y el control, mediante la mejora de la información de los PGE en múltiples aspectos:

- Perspectiva a medio plazo, disponiendo de escenarios presupuestarios plurianuales en los que enmarcar los PGE.
- Coherencia con los principales documentos presupuestarios, fomentando la coherencia y la integración de la APE, los PGE y el Plan Presupuestario, con la consiguiente subsanación de la fragmentación del proceso presupuestario.
- Comparabilidad con el ejercicio anterior, explicando las diferencias con el ejercicio anterior e incorporando la comparación con las previsiones más actualizadas al cierre del ejercicio en vigor.
- Adaptación al cumplimiento de las reglas fiscales, incluyendo la información que permite conciliar los datos de la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, que es el modo en que se encuentran definidas las reglas fiscales.
- Orientación a resultados, mejorando la definición de objetivos e indicadores, y creando un sistema de control *ex post* cuya evaluación sea pública y verse sobre la definición de los objetivos e indicadores, así como sobre la toma en consideración de su cumplimiento en la asignación presupuestaria.

- Anticipación ante posibles desviaciones, recogiendo información completa, actualizada y cuantificada sobre los principales riesgos fiscales que podrían tener un impacto significativo en el saldo del ejercicio.
- Utilidad como instrumento de política económica y fiscal, comprendiendo las posibles medidas, ya sean simplemente previstas, anunciadas o temporalmente en vigor, para absorber los riesgos en caso de materializarse.
- Rendición de cuentas en las Cortes Generales, ampliando la información que se remite para su debate y aprobación, de manera que sean unas cuentas más completas y transparentes.

CUADRO 1. MEJORAS PROPUESTAS DE LA INFORMACIÓN DE LOS PGE

