

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el cuarto trimestre de 2023

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 informe sobre las previsiones macroeconómicas del Plan Presupuestario 2024, seguido del informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AA.PP.) para 2024. Este se completó en el ámbito territorial con la emisión de los informes individuales para las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y, posteriormente, del informe complementario de las Corporaciones Locales (CC.LL.) que son objeto de evaluación individual. Adicionalmente, informó las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos para 2024 de las CC.AA. del País Vasco, Aragón, Galicia, Extremadura, Andalucía, Madrid, Comunitat Valenciana, Cataluña, Canarias, Illes Balears, Región de Murcia, Principado de Asturias y Comunidad Foral de Navarra. Por último, la AIReF informó el Plan de Reequilibrio presentado por el Gobierno para la Administración central.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló siete recomendaciones: cuatro nuevas, una reiterada y dos de las consideradas vivas. Todas ellas se dirigieron al Ministerio de Hacienda (MINHAC) o al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. Teniendo en cuenta que una de las recomendaciones se formuló simultáneamente a ambos Ministerios, desde el punto de vista de la administración destinataria, se emitieron ocho recomendaciones: cuatro fueron para el MINHAC y otras cuatro para el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

Los Ministerios contestaron a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar y cumplieron, de manera total o parcial, tres de las recomendaciones nuevas formuladas (dos el MINHAC y una el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa).

Desde el punto de vista de su contenido, las recomendaciones se dirigieron a reforzar la orientación a medio plazo y la estabilidad presupuestaria, así como a mejorar la transparencia y el intercambio de información.

Orientación a medio plazo

Al informar las líneas fundamentales de las administraciones públicas, la AIReF recomendó convocar los mecanismos de coordinación de la política fiscal, Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), para: (i) consensuar tasas de referencia de capacidad/necesidad de financiación y de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos para las diferentes administraciones considerando el carácter temporal o estructural de los ingresos y gastos de cada subsector para 2024 y de manera que sean coherentes con el

cumplimiento de la recomendación específica de país emitida por el Consejo de la Unión Europea; (ii) iniciar cuanto antes los trabajos para elaborar una estrategia fiscal de medio plazo realista y creíble que cumpla con los requisitos de sostenibilidad que previsiblemente se plasmaran en la reforma del marco fiscal europeo; (iii) iniciar cuanto antes los trabajos para la reforma del marco fiscal nacional.

El MINHAC contestó que había iniciado el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024 en cuyo proceso participan el CPFF y la CNAL según el artículo 15 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Además, indicó que, como punto de partida de este proceso, había presentado el Programa de Estabilidad 2023-2026 y posteriormente el Plan Presupuestario 2024 y, en ambos documentos, el Consejo había concluido que el gasto primario neto cumplía con la recomendación específica para España. Por otra parte, el MINHAC consideró que seguía una estrategia fiscal a medio plazo realista y creíble que cumplía con los actuales requisitos de sostenibilidad y añadió que el nuevo marco legislativo comunitario, todavía en proceso de discusión y negociación, no debería ser objeto de trasposición al marco jurídico nacional hasta que no fuera aprobado.

En la práctica, el MINHAC convocó el CPFF y la CNAL el 11 de diciembre de 2023, donde presentó la propuesta de los objetivos de estabilidad y deuda por subsectores, así como la tasa de referencia de la regla de gasto. Sin embargo, no se iniciaron los trabajos para adaptar la reforma del marco fiscal nacional al acuerdo ya alcanzado por los Estados miembros sobre la reforma del marco fiscal europeo. Esta reforma requerirá de un importante esfuerzo no solo porque debería realizarse con una perspectiva integral, sino por la complejidad derivada del grado de descentralización del país. Asimismo, tampoco se iniciaron los trabajos para adaptar la estrategia fiscal a los nuevos requerimientos del marco fiscal europeo. Por lo tanto, el MINHAC dio cumplimiento a esta recomendación de manera parcial.

Posteriormente, al informar el Plan de reequilibrio, la AIREF concretó las recomendaciones anteriores al MINHAC de iniciar cuanto antes la elaboración de una estrategia fiscal de medio plazo y los trabajos para la reforma del marco fiscal nacional, especificando, por un lado, que la estrategia se elabore con independencia de que tenga que adaptarse con posterioridad al contenido final de la reforma europea y, por otro, que en ambos casos se cuente con la participación de todas las AA.PP. y de los agentes sociales y políticos implicados.

En su respuesta, el MINHAC siguió apartándose de estas recomendaciones. Señaló que la estrategia fiscal a medio plazo contenida en el Programa de Estabilidad 2023-2026 sigue las orientaciones de política fiscal para 2024 publicadas el 8 de marzo de 2023 por la Comisión Europea, que introducían ya elementos del futuro marco fiscal compatibles con el actual, entre los que destaca un límite al crecimiento del gasto primario nacional neto para 2024 para asegurar una senda decreciente de la ratio deuda/PIB a medio plazo. Por otra parte, indicó que el nuevo paquete legislativo europeo pasa ahora a la fase de trilogos, por lo que no consideraba oportuno iniciar la reforma del marco fiscal nacional en tanto no se disponga de certidumbre y acuerdo final sobre la nueva gobernanza fiscal europea.

A este respecto, la AIREF insiste en las ventajas de dar comienzo cuanto antes a los trabajos para la reforma del marco fiscal nacional, puesto que el acuerdo alcanzado contiene suficientes elementos de certeza que sirvan como base para comenzar a trabajar en un nuevo marco fiscal nacional. Asimismo, un inicio temprano facilitaría la participación de todos los agentes implicados y abordar la reforma desde una perspectiva integral, especialmente relevante en un país descentralizado como España.

Estabilidad presupuestaria

En el ámbito de la estabilidad presupuestaria, la AIReF formuló dos recomendaciones, una nueva y una reiterada.

Como recomendación nueva, instó al MINHAC a que publicara sus previsiones de entregas a cuenta y liquidación de los sistemas de financiación territoriales para 2024. A este respecto, el MINHAC contestó que ya había comenzado las acciones necesarias para cumplirla. De hecho, comunicó a las CC.AA. las entregas a cuenta el pasado 11 de diciembre, el mismo día que se convocó el CPFF.

Además, como reiterada, volvió a recomendar al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa que consultara previamente a la AIReF sobre el Informe de Situación de la Economía Española. En su respuesta, rechazó esta recomendación alegando que el artículo 15.5 de la LOEPSF no prevé esta consulta. Sin embargo, la AIReF considera que si bien la ley no la contempla tampoco la prohíbe. Además, existe la posibilidad de que la AIReF se pronuncie sobre el Informe de la Situación Económica mediante una Opinión, la cual es una opción prevista en su ley de creación.

Transparencia

Al hilo del informe sobre el aval sobre el plan presupuestario, la AIReF recomendó al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa que publicase el Informe de Situación de la Economía Española previsto en el artículo 15.5 de la LOEPSF, conteniendo la tasa de referencia de la regla de gasto para el año 2024.

El Ministerio señaló que, en ese momento, el Gobierno se encontraba en funciones y no podía ejercer la facultad de aprobación del proyecto de ley de PGE según dispone la Ley 50/1997 del Gobierno y, por tanto, no podía acompañar ni publicar un Informe de Situación a una propuesta de fijación de objetivos que todavía no se había realizado. Sin embargo, una vez formado el nuevo Gobierno, la presentación de la propuesta de objetivos al CPFF y CNAL se acompañó del mencionado informe, dando cumplimiento a esta recomendación.

Por último, la AIReF formuló dos recomendaciones vivas referidas a la necesidad de mejorar la transparencia y de regular el intercambio de información:

- 1) Transparencia: 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.
- 2) Intercambio de información: fijar el flujo y el calendario de información mediante un convenio o “memorando de entendimiento”.

La principal explicación para no seguir estas recomendaciones es que no son necesarias (por un lado, se incorporan al escenario macroeconómico las magnitudes presupuestarias y fiscales conocidas en el momento de su elaboración y se facilita a la AIReF la información requerida y, por otro, se considera la regulación relativa al intercambio de información exhaustiva y detallada). Sin embargo, a juicio de la AIReF no existe el suficiente desglose de las medidas de ingresos y gastos incorporadas en el escenario macroeconómico, principalmente en lo que se refiere a las inversiones y reformas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Además, la existencia de un “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.