

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el tercer trimestre de 2024

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.) de 2024, completado en el ámbito territorial con la emisión de los informes individuales para las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y el informe complementario de evaluación individual de las Corporaciones Locales (CC. LL.). Asimismo, emitió el aval de las previsiones macroeconómicas del proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2025 y del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo (PFEMP). Además, informó las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos para 2025 de las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha y Extremadura.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 9 recomendaciones nuevas. Teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, se emitieron 43 recomendaciones desde el punto de vista de la administración destinataria, con el siguiente reparto: 34 se dirigieron al Ministerio de Hacienda (MINHAC), de las cuales 7 fueron propias y 27 realizadas en calidad de ente supervisor de las administraciones territoriales (AA. TT.); 1 al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa; 2 al Instituto Nacional de Estadística (INE) y 6 a las CC. LL. (ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Alcorcón, Jaén y San Andrés del Rabanedo, el Consejo Insular de Mallorca y la Diputación Foral de Gipuzkoa).

Todas las administraciones contestaron a la solicitud de la AIReF de expresar su intención de cumplir o explicar. El MINHAC se comprometió a cumplir parcialmente la recomendación sobre la regla de gasto y el INE accedió a adelantar algunas de sus publicaciones. Sin embargo, el resto de las recomendaciones formuladas al MINHAC y al INE, así como aquellas dirigidas al MINECO, fueron rechazadas. En el ámbito local, de las 6 CC. LL. que recibieron recomendaciones, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Consejo Insular de Mallorca manifestaron su compromiso de vigilar la ejecución para cumplir la regla de gasto.

Desde el punto de vista del contenido, las recomendaciones del tercer trimestre se enfocaron principalmente al cumplimiento de la regla de gasto, así como en mejorar la transparencia y adaptar los calendarios de publicaciones al ciclo presupuestario.

Regla de gasto

En el informe de julio sobre la ejecución presupuestaria de 2024, la AIReF recomendó al MINHAC activar las medidas preventivas del artículo 19 de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y

sostenibilidad financiera (LOEPSF) para cada una de las CC. AA. y 13 de las CC. LL. evaluadas individualmente (los Ayuntamientos de Valencia, Palma, Las Palmas de Gran Canaria, Gijón/Xixón, Vitoria-Gasteiz, Alcorcón, Jaén y San Andrés del Rabanedo; las Diputaciones Provinciales de Barcelona y Sevilla; la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca), ante el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto de estas administraciones. De manera paralela a lo que se exige a las AA. TT. y ante la falta de medidas específicas de prevención en la LOEPSF para la Administración Central (A. C.), recomendó al MINHAC comparecer en el Congreso para explicar el crecimiento del gasto neto de medidas discrecionales de ingresos, las posibles desviaciones y las medidas previstas para garantizar el cumplimiento de la regla de gasto, ante el riesgo de incumplimiento de la A. C. y de la recomendación específica por país (CSR) para 2024.

El MINHAC señaló que el déficit mejoró en 2023 por cuarto año consecutivo respecto a las tasas de referencia como prueba del seguimiento continuo y exhaustivo del déficit público y de la tasa de variación del gasto. Además, aseguró que continuará vigilando las variables presupuestarias para garantizar la consolidación fiscal de las cuentas públicas y el cumplimiento de la normativa. En cuanto a las AA.TT., añadió que ya realiza un seguimiento permanente de los indicadores que fija la ley para las CC. AA. y para las Entidades Locales, en coordinación con las CC. AA. en los casos de tutela financiera, velando por la estabilidad presupuestaria y el cumplimiento de la legislación vigente. Además, destacó el impacto positivo en las cuentas de las CC. AA. y de las CC. LL. por la actualización, a partir de septiembre, de las entregas a cuenta del Sistema de Financiación Autonómica y Local así como por el abono, en julio, de la liquidación definitiva de 2022.

La AIReF considera que la primera recomendación se ha cumplido de forma parcial, dado que prevé el cumplimiento de la regla de gasto de la A. C. pero no de la CSR para 2024, ya que el Gobierno estima un aumento del 5,3% para ese año en su Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo. Por otra parte, la AIReF aclara que la actualización de los recursos de las AA. TT. por el sistema de financiación autonómico y local no afecta al cálculo de la regla de gasto de las CC. AA. y de las CC. LL., al estar excluido de su cálculo. Además, considera que el riesgo de incumplimiento persiste en el caso de todas las CC. AA. y de parte de las CC. LL.

Adicionalmente, la AIReF recomendó a los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Alcorcón, Jaén, San Andrés del Rabanedo, el Consejo Insular de Mallorca y la Diputación Foral de Gipuzkoa que vigilaran la ejecución de su presupuesto y adoptaran medidas para corregir el crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto, evitando el deterioro estructural de sus cuentas a medio y largo plazo.

La Diputación Foral de Guipúzcoa y el Consejo Insular de Mallorca expresaron su compromiso de cumplir la regla de gasto, mientras que el resto de entidades se apartaron por diferentes motivos: San Andrés de Rabanedo argumentó la falta de aprobación por parte del Pleno de la tasa de "tratamiento de residuos", Alcorcón atribuyó el incumplimiento a la existencia de gastos extraordinarios y no recurrentes, Vitoria-Gasteiz señaló que cumple excluyendo del gasto computable los gastos financiados mediante remanente de tesorería conforme a una Norma Foral, y Jaén se refirió a hechos cuya entrada en vigor no tendrá impacto en 2024 tales como la modificación de ordenanzas fiscales para 2025 y la aprobación de un presupuesto para ese año. La AIReF aclara que la LOEPSF no permite excluir del gasto computable los financiados con remanente de tesorería.

Por otra parte, la AIReF recomendó al MINHAC la publicación de una guía para el cálculo del gasto neto de medidas discrecionales de ingresos conforme al nuevo marco europeo, tanto para el total de las AA.PP. como para cada subsector, incluyendo los Fondos de la Seguridad Social.

En su respuesta, el MINHAC señaló que las nuevas reglas fiscales permiten a los estados miembros fijar sus objetivos presupuestarios nacionales mediante indicadores diferentes y consideró prematura la elaboración de manuales hasta que no se concrete la mayoría de los aspectos técnicos del nuevo marco de gobernanza fiscal, cuyo plazo de transposición finaliza el 31 de diciembre de 2025. Sin embargo, la AIReF considera que ya se conocen los aspectos fundamentales para el cálculo del gasto neto y que es crucial contar con una guía ahora que se tienen que implementar por primera vez las nuevas reglas fiscales.

Además, la AIReF recomendó al MINHAC reanudar la publicación de la evolución del gasto computable a efectos del cálculo de la regla de gasto nacional, en los mismos términos que antes de la pandemia, para los subsectores de la A. C., de las CC. AA., con un desglose individual por comunidades, y de las CC. LL.

El Gobierno se apartó de su cumplimiento, explicando que publica y provee de la información económico-financiera prescrita en la LOEPSF, en la Ley Orgánica 6/2013, de creación de la AIReF, y sus normas de desarrollo, así como la determinada en las disposiciones comunitarias. Sin embargo, la AIReF considera conveniente reanudar la publicación de esta información para facilitar el seguimiento del cumplimiento de esta regla fiscal.

Transparencia

En relación con el informe sobre las previsiones macroeconómicas del proyecto de presupuestos 2025 de Castilla-la Mancha, la AIReF recomendó dotar de medios al INE para que esté en disposición de producir estimaciones de avance de la Contabilidad Regional con anterioridad a lo previsto en el Plan Estadístico Nacional, con la finalidad de facilitar a las CC. AA. la elaboración de previsiones macroeconómicas y la planificación presupuestaria.

El INE aclaró que, aunque se dispusiera de una mayor dotación de recursos humanos, para garantizar la elaboración de las estimaciones en condiciones suficientes de calidad, coherencia y comparabilidad con el marco metodológico y cuantitativo de la Contabilidad Nacional Anual, la publicación solo podría adelantarse al mes de octubre, lo que considera insuficiente para las necesidades de previsión y planificación presupuestarias de las CC. AA. Sin embargo, la AIReF considera que el Consejo Superior de Estadística debe tomar nota y proceder al adelanto de la publicación.

Además, al avalar las previsiones macroeconómicas del PFEMP, la AIReF recomendó al INE valorar la implementación de las recomendaciones recogidas en el Informe del grupo de trabajo técnico sobre el uso en el contexto de la pandemia de las fuentes de información coyuntural subyacente a los principales indicadores macroeconómicos, en especial las relativas a la adecuación de los calendarios de publicación de las estadísticas a las necesidades del ciclo presupuestario. En particular, le recomendó que valorara la viabilidad del adelanto de la difusión de los principales resultados de la Contabilidad Nacional, asegurando la coherencia con la Contabilidad Nacional Trimestral, o la reintroducción de una estimación adicional de las cuentas trimestrales, en t+60 días después de finalizado el trimestre de referencia, además de las ya existentes en t+30 y t+90.

El INE respondió que el calendario actual de difusión de la Contabilidad Nacional Anual es el único que garantiza la total consistencia y coherencia de sus resultados con las cuentas de las

administraciones públicas y las de comercio exterior. Sin embargo propuso, exclusivamente para los fines estadísticos de integrar dicha información en las previsiones macroeconómicas que sirven de marco para los PGE y demás necesidades presupuestarias, proporcionar bajo embargo al Ministerio de Economía, con fecha 1 de septiembre de cada año, una primera aproximación del cuadro macroeconómico anual, lo más actualizada posible.

En relación con la recuperación de la estimación intermedia en t+60, el INE explicó que, si bien podría mejorar la cantidad informativa del cuadro macro trimestral publicado a finales de julio y atender la necesidad del usuario general de contar con una mayor información, dicha propuesta de calendario trimestral con difusión en cada mes del año, además de no estar implementada en ningún país de nuestro entorno, sería perjudicial para los usuarios por la confusión de las revisiones y la pérdida informativa que podría derivarse de una estimación trimestral del PIB tan continuada.

La AIREF propone al INE que se haga una valoración de ambas propuestas en el seno de la comisión permanente o del plenario del Consejo Superior de Estadística.

Por último, al emitir el aval del PFEMP, la AIREF recomendó a los Ministerios de Economía, Comercio y Empresa y de Hacienda facilitar más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal incorporadas en el escenario macroeconómico y, en caso contrario, que el proceso de aval se realice en dos etapas: en la primera, se solicitaría aval para un cuadro macroeconómico inercial que no incorporaría ninguna medida de naturaleza fiscal que en el momento de aval se encuentre en proceso de negociación y, en la segunda, cuando se conozca el detalle de las medidas propuestas, se solicitaría aval al cuadro macroeconómico completo.

Ambos Ministerios contestaron que colaboran en la elaboración del PFEMP basándose en las proyecciones económicas, presupuestarias y fiscales del momento, y coordinan el proceso para integrar estas medidas en el escenario macroeconómico. Añadieron que siguen trabajando para facilitar la información requerida por la Airef, con la que mantienen reuniones y comunicaciones periódicas, considerando que este marco de buen entendimiento es la mejor forma de colaboración, puesto que la normativa en vigor ya es muy precisa en cuanto a las cuestiones procedimentales. Además, indicaron que el proceso de aval en dos etapas no se adapta a las determinaciones del artículo 14.2 de la Ley Orgánica 6/2013 y que el actual proceso de aval cumple con los requisitos previstos en la normativa, garantizando la adecuación de las previsiones macroeconómicas a los proyectos de presupuestos.

La AIREF considera que, en las circunstancias actuales en que el Gobierno tiene que diseñar un PFEMP que incorpore las medidas necesarias para situar la deuda pública en una senda descendente en un horizonte de medio plazo, disponer de información sobre el signo y la magnitud de las medidas fiscales que acompañan a los presupuestos y al PFEMP resulta esencial para elaborar un cuadro macroeconómico consistente y coherente con el escenario fiscal y evitar así posibles errores en el diseño de un plan que estará vigente durante los próximos 4 años.