

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el cuarto trimestre de 2021

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 los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos 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 evaluación individual de algunas Corporaciones Locales (CC.LL.). Adicionalmente, se han informado las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos para 2022 de trece comunidades autónomas (Principado de Asturias, Región de Murcia, Castilla y León, Canarias, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Comunidad de Madrid, Galicia, Comunitat Valenciana, País Vasco, Extremadura y Aragón) para las que no se han formulado recomendaciones.

Como resultado, la AIReF formuló 5 recomendaciones, de las cuales 2 fueron nuevas, 1 reiterada y 2 de las consideradas *recomendaciones vivas*¹. Desde el punto de vista de la administración que recibe la recomendación y, teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, se emitieron 22 recomendaciones, 5 al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) y 17 a las CC.AA..

Desde el punto de vista de su contenido, las recomendaciones emitidas en el cuarto trimestre se pueden agrupar, por un lado, en las dirigidas a dotar a la política fiscal de una orientación de medio plazo para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y, por otro, en las destinadas a reforzar la transparencia de las cuentas públicas.

Orientación a medio plazo para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas

Desde una perspectiva a medio plazo, se recomendó a las AA.PP. la adopción de las medidas necesarias para evitar que el espacio fiscal que deja la retirada de las medidas para luchar contra la COVID y la positiva evolución de los ingresos pueda utilizarse para realizar gasto estructural que no cuente con una fuente de financiación permanente.

El MINHAFP se comprometió a cumplir argumentando el fuerte compromiso del Gobierno con la estabilidad por la senda de consolidación fiscal contenida en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2021-2024, que desciende hasta el 3,2% en 2024, resultado del efecto conjunto de una economía que consolida una senda de crecimiento sostenido y de la paulatina retirada de las

¹ Se trata de 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.

medidas de carácter coyuntural adoptadas por la COVID. Añade estar trabajando para incorporar a esta senda fiscal la mejora estructural del saldo público que supondrán las medidas de los componentes 27, 28 y 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), tales como como la revisión del sistema fiscal y la institucionalización de los *spending reviews* en la AIReF, con lo que ve muy probable que el déficit vuelva a situarse por debajo del umbral del 3% en el corto-medio plazo.

En el ámbito autonómico, todas las CC.AA., salvo Cataluña y Comunitat Valenciana, se comprometieron a cumplir la recomendación, indicando las medidas adoptadas para ello. Cataluña explica que, dado que todavía sigue la pandemia, no se va a generar espacio fiscal por la retirada de las medidas COVID. Sin embargo, la AIReF prevé que se reducirá el gasto asociado a la pandemia, lo que, unido a la positiva evolución esperada en los ingresos, sí puede generar tales espacios que sería deseable que no se tradujeran en gasto estructural futuro que no cuente con financiación permanente.

Por su parte, la Comunitat Valenciana reconoce que un porcentaje de las medidas de gasto extraordinarias que se requerirán para reforzar los servicios fundamentales en 2022 se consolidarán como gasto estructural y que se dispondrá de la financiación extraordinaria del PRTR, pero señala que la situación financiera de la comunidad está condicionada por el modelo de financiación y que su reforma deberá suponer un aumento de recursos para la misma. La AIReF también recoge en sus previsiones que parte del gasto por la COVID se va a convertir en estructural, pero considera que la comunidad no se compromete al cumplimiento concreto de la recomendación, haciendo referencia a la necesidad de reforma del sistema de financiación.

Adicionalmente, la AIReF reitera la recomendación al Gobierno de que establezca una estrategia fiscal a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP..

En su respuesta, el MINHAFP considera haber dado cumplimiento a esta recomendación en distintos procesos que afectan a la configuración de las cuentas públicas para los próximos ejercicios tales como la APE 2021-2024, los PGE para 2022, el Plan Presupuestario 2022 y el PRTR. Además, destaca que el PRTR es un Proyecto de País, con la participación territorial, en el que se identifican las actuaciones necesarias para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, cuyas implicaciones se han tenido presentes en el cuadro macroeconómico, que cuenta con el aval de la AIReF y que ha servido de base en la estimación de las previsiones presupuestarias para 2021 y 2022.

Sin embargo, la AIReF insiste en que la APE constituye una aproximación incompleta a la estrategia fiscal, tanto por su horizonte temporal insuficiente desde el punto de vista de la sostenibilidad como por no incluir la senda fiscal con los gastos e ingresos derivados directamente del PRTR. Esta Institución ve necesario establecer unos objetivos y metas a medio plazo y, al mismo tiempo, prever actuaciones y márgenes fiscales para alcanzarlos. Esta planificación no tiene por qué significar la adopción de medidas en el momento actual, sino prever los medios para una consolidación gradual a medida que se asiente la recuperación económica. Por otro lado, la AIReF señala que el PRTR es una planificación a medio plazo de las inversiones y reformas estratégicas del conjunto de las AA.PP., pero no tiene la consideración de plan fiscal a medio plazo, pues no recoge las previsiones de los principales agregados fiscales para que pueda servir como instrumento de política presupuestaria.

Transparencia

En materia de transparencia, la AIReF formuló una recomendación nueva y dos de las consideradas recomendaciones vivas, dirigidas todas ellas a mejorar la coherencia y correcta articulación de los principales elementos del proceso presupuestario: los presupuestos y el Plan Presupuestario en este caso.

La nueva recomendación reclama que el Plan Presupuestario incorpore 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. Asimismo, las dos recomendaciones vivas hacen referencia al contenido del proyecto de los PGE. Por un lado, la inclusión de los ajustes de contabilidad nacional e información de aquellas entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen a efectos del SEC 2010 y, por otro, la elaboración de presupuestos en contabilidad nacional.

El Ministerio se aparta de la recomendación nueva alegando que el Plan presupuestario ya incorpora esa información (recoge un escenario con medidas actualizadas con la información disponible a la fecha de elaboración) o que esta no es necesaria, ya sea por carecer de impacto en el déficit público (el impacto del REACT-EU y del PRTR sobre los ingresos y gastos), ya sea porque no se exige en el Código de Conducta que determina el contenido del Plan Presupuestario (el desglose por subsectores).

Asimismo, se mantienen los motivos alegados por el MINHAFP para no cumplir las recomendaciones vivas: la información sobre los ajustes de contabilidad nacional ya se encuentra publicada en las notificaciones PDE de carácter semestral; la información sobre esos entes no se exige en la normativa (artículo 1 del proyecto de ley de PGE 2022); y la complejidad de la tarea de elaborar presupuestos en contabilidad nacional hace que deba abordarse en el momento oportuno.

La AIReF no comparte los argumentos alegados. En particular, echa en falta las medidas del PRTR que no han 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., lo que tiene especial relevancia por el grado de descentralización de nuestro país.

De igual forma, no es suficiente que los ajustes de contabilidad nacional se publiquen en las notificaciones PDE, puesto que estas recogen los ajustes que se producen en la ejecución de los ingresos y de los gastos, por lo que no permiten conciliar los presupuestos aprobados con el objetivo de estabilidad. De hecho, esta información sí se incluía en los proyectos de PGE anteriores a 2017. Por otra parte, la AIReF considera esencial que 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 como es el caso, por ejemplo, de la SAREB. En definitiva, en todos los casos se trata de información necesaria para garantizar la coherencia entre los principales elementos del proceso presupuestario y mejorar la orientación a medio plazo de la política fiscal.