



SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN EL INFORME SOBRE PROYECTOS Y LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2022

En relación a las recomendaciones formulada por la AIREF, en la carta de 26 de octubre de 2021, referentes al informe sobre proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP 2022 al que se refiere el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se señala lo siguiente:

Recomendaciones nuevas:

- 1 Las Administraciones Públicas adopten 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.**

La política económica y social del Gobierno, una vez superada la primera respuesta al escenario excepcional que generó la crisis derivada de la pandemia de la COVID, se ha ido centrando, conforme se ha ido reactivando la actividad económica, en medidas que permitan recuperar los niveles de crecimiento y de producción previos a la pandemia, recuperando con ello una senda de crecimiento y prosperidad.

De esta manera, la estrategia económica del Gobierno contempla dos horizontes: uno en el corto plazo en el que se pretende apoyar una recuperación justa que alcance a todos los sectores de la sociedad, y otro en el medio y largo plazo, dirigida a abordar un proceso de transformación y modernización de la economía hacia un modelo que presente un desarrollo más sostenible y resiliente.

Esta estrategia ha sido posible gracias a la acción coordinada desde las instituciones europeas de la política monetaria y fiscal, que mantiene activa la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para el 2022, permitiendo una desviación temporal



en la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria.

Con esta premisa, y pese a la suspensión de las reglas fiscales, ya en la Actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024 remitido el pasado mes de abril se puso de manifiesto el firme compromiso del Gobierno de España con la estabilidad presupuestaria, recogiendo un progresivo proceso de consolidación en una senda fiscal que posteriormente ha servido de referencia en la elaboración de los PGE y del Plan Presupuestario 2022, y que recoge una reducción del déficit público desde el 11 por ciento de 2020, hasta un 5 por ciento en 2022, situándose en 2024 en un 3,2 por ciento, nivel muy próximo al umbral de referencia exigido por la Unión europea, resultado del efecto conjunto de una economía que consolida una senda de crecimiento sostenido, y de la paulatina retirada de las medidas de carácter coyuntural adoptadas con ocasión de la crisis de la COVID-19.

Se está 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. Es el caso, por ejemplo, de la mejora permanente de recaudación que supondrá la revisión del sistema fiscal que se va a llevar a cabo en los próximos años para equiparar nuestra recaudación a la de nuestros socios europeos. También va a tener un impacto positivo en las cuentas públicas la mejora de la calidad y de la asignación del gasto público tras la institucionalización de los spending reviews, que a partir de ahora se van a realizar de manera periódica y permanente por la nueva unidad creada en la AIReF. Con estas reformas en los ingresos y gastos públicos se va a mejorar la situación estructural de las finanzas públicas y es muy probable que el déficit público español vuelva a situarse por debajo del umbral del 3% en corto-medio plazo.

2 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 AAPP, así como el desglose por subsectores de los recursos y empleos en términos de contabilidad nacional.

Por lo que se refiere a la incorporación de las medidas previstas por el Gobierno, se indica que el Plan Presupuestario recoge un escenario con medidas que ha sido actualizado con la



información disponible a la fecha de su elaboración, relativa a ejecución presupuestaria y recaudación del ejercicio 2021, así como con las previsiones respecto al impacto de la pandemia COVID-19 y la erupción del volcán de la Palma, habiéndose incorporado, asimismo, las últimas previsiones macroeconómicas disponibles que han servido de base para elaborar los PGE para 2022.

Así, entre otras, se recoge la extensión hasta el mes de febrero de 2022 de los de los ERTES, prevista en el Real decreto-Ley 18/2021, de 28 de septiembre, el efecto de determinadas medidas tributarias, algunas de las cuales ya estaban contempladas en los PGE 2021 (como la subida de los tipos de IRPF a rentas altas, el IVA en bebidas azucaradas y el en Impuesto sobre Primas de seguro, la limitación de las exenciones de doble imposición a los dividendos y plusvalías en el Impuesto de Sociedades) y el efecto derivado del establecimiento de dos nuevos impuestos, el Impuesto sobre Transacciones financieras y el Impuesto sobre determinados servicios digitales o el impuesto sobre Plásticos de un solo uso, con impacto tanto en ambos ejercicios 2021 y 2022

También, aunque actuando en sentido contrario, se ha tenido presente el efecto derivado de la rebaja temporal del tipo de IVA y del Impuesto Especial sobre la electricidad, así como la exoneración también con carácter temporal del Impuesto sobre el Valor de la Producción Eléctrica.

Por lo que se refiere a la incorporación del impacto de los fondos New Generation UE, como ya se ha manifestado en anteriores ocasiones, se indica que el cuadro macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias sí que recoge el impulso generado con los recursos del PRTR; sin embargo, en las rúbricas de gastos e ingresos no se han incorporado dado que estos flujos carecen de impacto en el déficit público en aplicación del principio de neutralidad por el que se rigen y que fue aprobado por Eurostat.

Adicionalmente se señala que el Plan Presupuestario 2022 remitido a las instituciones europeas es conforme con lo dispuesto en el Código de Conducta que determina cuál debe ser el contenido de dicho documento.



Destaca en particular, en relación a esta recomendación el cuadro 2.5 que recoge información de ingresos y gastos del MRR, desglosado en las principales rubricas de gasto, con la información actualmente disponible, y en coherencia con la información solicitada por la Comisión Europea

Cuadro 2.5 Transferencias (no préstamos) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)							
Ingresos por transferencias del MRR (millones de euros)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ingresos considerados para asegurar el principio de neutralidad	487,6	21.484,4	25.622,0	19.247,8	1.675,4	729,6	265,8
Desembolsos en efectivo de las transferencias del MRR		19.086,6	18.000,0	17.000,0	8.000,0	3.475,9	4.000,0
Gasto financiado con transferencias del MRR (millones de euros)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remuneración de asalariados (D.1)	0,1	3,9	9,5	5,3	0,5	0,2	0,1
Consumos intermedios (P.2)	5,7	239,2	318,1	226,6	19,7	8,6	3,1
Transferencias sociales, corrientes y subvenciones (D.62+D.632+D.3+D.7)	61,0	2.978,8	2.863,9	2.406,3	209,4	91,2	33,2
Intereses (D.41)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GASTO CORRIENTE TOTAL	66,8	3.221,8	3.181,5	2.638,2	229,6	100,0	36,4
Formación bruta de capital fijo P.51g	34,6	1.680,6	1.635,5	1.367,1	119,0	51,8	18,9
Transferencias de capital D.9	386,1	16.582,0	20.805,0	15.242,5	1.326,7	577,7	210,5
GASTO DE CAPITAL TOTAL	420,8	18.262,5	22.440,5	16.609,6	1.445,7	629,6	229,4
TOTAL	487,6	21.484,4	25.622,0	19.247,8	1.675,4	729,6	265,8

NOTA 5: estos ingresos y gastos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no se han incluido en las proyecciones de ingresos y gastos del DBP porque su impacto es neutro en términos de déficit debido al principio de neutralidad marcado por Eurostat. Además, esta distribución de las rúbricas es un reflejo de la clasificación económica de los Presupuestos Generales del Estado, pues es el Estado quien recibe la totalidad de los fondos procedentes de la UE y quien los reparte posteriormente (de ahí que, por ejemplo, la mayoría de las transferencias de capital que aquí se recogen se vayan a transformar posteriormente en inversión productiva)

<https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2022/Plan-Presupuestario-2022-ES.pdf> (página 29).

Así mismo, el Plan Presupuestario incorpora ya todas las medidas previstas de ingresos. Más concretamente en el apartado 3.1 Plan Presupuestario de la Administración Central: Presupuesto de Ingresos

<https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2022/Plan-Presupuestario-2022-ES.pdf> (página 35)



Reiteración de recomendación:

- 1 Que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AAPP. Esto requiere:**
 - a. Contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad.**
 - b. Explicitar los objetivos fiscales y calendarios de hitos.**
 - c. Incluir un horizonte temporal lo suficientemente amplio para situar la deuda en una trayectoria que reduzca su nivel de vulnerabilidad**
 - d. Integrar las implicaciones macroeconómicas y fiscales de las inversiones y reformas previstas en el PRTR.**
 - e. Basar la estrategia en previsiones macroeconómicas y fiscales realistas.**
 - f. Incluir medidas ante escenarios contingentes.**

Este Ministerio entiende que así se ha materializado esta recomendación en distintos procesos que afectan a la configuración de las cuentas públicas para los próximos ejercicios como es en la construcción de la hoja fiscal para el horizonte 21-24 como elemento esencial en la actualización del Programa de Estabilidad, en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022, y del Plan Presupuestario 2022, o en el proceso de elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el ECOFIN el pasado mes de julio.

Por lo que se refiere a los recursos asociados al PRTR, tanto las CCAA como las EELL participan de manera muy significativa en su ejecución en el ámbito de las competencias que constitucionalmente tienen atribuidas.

Así, las CCAA y los distintos Ministerios han acordado a través del instrumento de la Conferencia sectorial tanto los criterios de distribución territorial de dichos fondos, como las cuantías resultantes de su aplicación.

Además, en el Real Decreto- Ley 36/2021 se creó la Conferencia Sectorial para el PRTR, con las comunidades, y ciudades autónomas y con la Federación Española de Municipios y



Provincias, con el objetivo de canalizar la cogobernanza territorial, a fin de establecer mecanismos de cooperación y coordinación en la implementación del Plan.

Todo ello partiendo de que el Plan es un instrumento de financiación comunitaria de gestión directa en el que los beneficiarios son los Estados miembros, razón por la cual estos recursos se canalizan en su totalidad a través de los PGE.

Esta realidad ha quedado recogida tanto en los PGE 2021, en los que se consignaron la primera anualidad estimada del PRTR, que se encontraba aún en una fase incipiente de elaboración, como el proyecto de Ley de los PGE para 2022, que refleja con mayor detalle y precisión la anualidad del PRTR ya aprobado y validado por las instituciones europeas.

Este Plan es un Proyecto de País en el que se identifican las actuaciones necesarias para poder llevar a cabo la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, y en este sentido, sus implicaciones se han tenido presente en la elaboración del cuadro macroeconómico que ha servido de base en la estimación de las previsiones presupuestarias para éste y el próximo ejercicio 2022.

Estas previsiones macroeconómicas del Gobierno contaron con el aval favorable del AIREF en su informe del pasado 21 de septiembre, si bien es cierto que determinados factores acaecidos o riesgos que se han concretado con posterioridad a su elaboración han determinado la revisión a la baja de las mismas por parte de algunas instituciones como el Banco de España o la propia AIREF. A pesar de ello, la propia AIREF señala que el escenario que sirve de sustento a los Presupuestos sigue siendo alcanzable al encontrarse en las bandas de confianza que se desprenden del análisis probabilístico, aun cuando predominan los riesgos a la baja.



Y recuerda las siguientes recomendaciones vivas:

1 Que se incluya en el Proyecto de PGE:

- a. **Información de los ajustes de contabilidad nacional que permitan conciliar el saldo presupuestario con la necesidad o capacidad de financiación en términos de SEC 2010.**
- b. **Información de aquellas entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen a efectos de SEC 2010 en el subsector de la Administración Central y del saldo resultante de la capacidad o necesidad de los Organismos de la Administración Central.**

Los ajustes en contabilidad nacional llevados a cabo en 2019 y en 2020, se encuentran publicados, conforme a la normativa comunitaria, en la notificación PDE del pasado 30 de septiembre en el siguiente link:

https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/PDE_UE/Segunda_Notificacion_2021.pdf

Los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio del año 2022 recogen información sobre los entes que en virtud del artículo 1 del Proyecto de Ley forman parte de su ámbito subjetivo de aplicación y que son los siguientes:

- a) Los presupuestos con carácter limitativo de las siguientes entidades:
 1. Del Estado.
 2. De los organismos autónomos.
 3. De las integrantes del Sistema de la Seguridad Social
 4. Del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.



b) Los presupuestos con carácter estimativo de las siguientes entidades:

1. De las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y del resto de entidades del sector público estatal que aplican los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.
2. De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo.

Los PGE, por tanto, recogen información sobre todos aquellos entes que establece la normativa.

2 Que el proyecto de PGE del próximo año incorpore un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social

Es una realidad que la contabilidad nacional cada vez se extiende más al ámbito de la información económico-financiera. Así, se publican mensualmente datos de ejecución de la AACC y de la SS en términos de contabilidad nacional, así como de las CCAA.

Todo ello conduce a poder alcanzar en el futuro un presupuesto en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social, si bien es una tarea de gran complejidad que implicaría cambios sustanciales en los mecanismos de elaboración de los Presupuestos, por lo que este reto deberá de abordarse en el momento que se considere oportuno.