



CONTESTACIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA AIREF EN EL INFORME SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS INDIVIDUALES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DEUDA PÚBLICA PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En relación con la carta de 11 de enero de 2017, dirigida por el Director de la División Jurídico-Institucional de AIREF, D. Diego Pérez Martínez, este Ministerio de Hacienda y Función Pública señala lo siguiente respecto a las recomendaciones formuladas:

Recomendación1: Que se fijen objetivos de estabilidad diferenciados para 2017, de manera que estos tengan en cuenta la situación particular de cada comunidad autónoma en términos de factibilidad y equidad, al tiempo que garanticen su coherencia con el cumplimiento de la regla de gasto.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Consejo de Ministros del pasado 2 de diciembre de 2016 fijó los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública referidos al trienio 2017-2019, para el conjunto del sector público y para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de la citada ley, a partir de la propuesta formulada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, que, con carácter previo, había sido informada favorablemente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1 de diciembre, en el cual participa el Presidente de AIREF como miembro nato, con voz, pero sin voto. En particular, los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para el conjunto de las CCAA en el trienio 2017-2019 son -0,6%, -0,3% y 0,0% y los objetivos de deuda pública fijados para el mismo periodo son 24,1%, 23,6% y 22,7%. Estos objetivos, que permiten a su vez el cumplimiento de la regla de gasto definida en el mismo Acuerdo y en el Informe de situación económica, fueron posteriormente aprobados por el Congreso de los Diputados en día 15 de diciembre y por el Senado el día 20.

Una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores, el Ministerio de Hacienda y Función Pública formuló una propuesta de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las CCAA, conforme a lo previsto en el artículo 16 de la citada Ley Orgánica. Dando, por tanto, cumplimiento al procedimiento anterior y considerando las especialidades procedimentales de las Comunidades de régimen foral, el Ministerio de Hacienda y Función Pública elaboró una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las CCAA de régimen común, que fueron informadas favorablemente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera; así como para las CCAA de régimen foral que fueron ratificadas entre el Ministerio y las CCAA del País Vasco y Navarra.



Así, el 23 de diciembre de diciembre de 2016, el Consejo de Ministros adoptó los acuerdos por los que se establecían los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las CCAA de régimen común y foral. Estos acuerdos prevén objetivos de deuda diferenciados por CCAA, tal y como viene recomendando la AIREF; si bien, se establecen objetivos de estabilidad presupuestaria homogéneos para todas las CCAA en el trienio considerado.

Por lo que se refiere a la fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria diferenciados para este ejercicio, cabe señalar en primer lugar, que la utilización de objetivos individuales homogéneos no sólo permite un fácil traslado al objetivo conjunto para el subsector de las Comunidades Autónomas, sino que, además, aporta transparencia y visibilidad a su control.

Por otro lado, el carácter excepcional de este ejercicio presupuestario, con numerosas particularidades, entre ellas, la prórroga de los PGE de 2016, la tramitación en el ejercicio en curso de los PGE para 2017 y la futura puesta en marcha del nuevo modelo del sistema de financiación autonómico para los próximos años, no ofrece el contexto más adecuado para establecer objetivos asimétricos ya que todavía no se dispone de toda la información necesaria para un análisis sobre cómo llevar a cabo dicho reparto asimétrico. Por ello, y teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal que se les exige al conjunto de las CCAA en 2017, de tan solo 0,1 puntos de PIB respecto del objetivo asignado en 2016, no parece que, en estos momentos, el reparto individualizado de objetivos vaya a determinar un mejor grado de cumplimiento, esperándose que todas ellas en términos de factibilidad van a poder realizar el ajuste necesario, cumpliendo el objetivo.

Recomendación2: Que el MINHAFP agilice la constitución del grupo de trabajo para la revisión de la regla de gasto

El Ministerio de Hacienda y Función Pública ha compartido la recomendación de crear grupos de trabajo para reflexionar y debatir sobre las modificaciones de la regla de gasto tanto en el seno del CPFF como de la CNAL. De hecho, cabe indicar que ya se han producido algunos avances a este respecto; así, a título de ejemplo, cabe señalar que en el Pleno de la CNAL celebrado el día 30 de noviembre de 2016, al que asistió una representación de la AIREF, el Ministerio informó a los miembros representantes de las entidades locales que la revisión de la regla de gasto debe realizarse en los términos del procedimiento abierto en las instituciones comunitarias de actualización de determinados ámbitos de la gobernanza europea. Una vez actualizados el contenido y la aplicación de la regla de gasto, podrán adaptarse al ordenamiento interno y al conjunto de nuestras Administraciones Públicas. Por ello, se propuso que, una vez conocida la modificación del reglamento comunitario en la materia, se constituirá un grupo de trabajo con representación de la FEMP para plantear su transposición al ordenamiento jurídico interno, lo que se preveía pudiera ocurrir el primer semestre de este año.



Por otro lado, y como complemento a lo anterior, se han publicado sendas guías para el cálculo de la regla del gasto de CCAA y de CCLL. El recurso electrónico en el que pueden consultarse es el siguiente:

- http://www.igae.pap.minhAFP.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/RegladegastoCCAA_Edición2015_DEF_%2030deoctubre.pdf
- http://www.igae.pap.minhAFP.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/Regla_de_gasto_CCLL_noviembre_2014.pdf

La Guía para las CC.AA. corresponde a la edición de Octubre de 2015, mientras que la Guía para las CC.LL. corresponde a la edición de Noviembre de 2014. Esta última (CC.LL.) está siendo objeto de revisión con el fin de publicar próximamente una edición actualizada.

Recomendación3: Que el MINHAFP traslade con antelación suficiente la propuesta de objetivos individuales, junto con el informe de la AIREF, al Consejo de Política Fiscal y Financiera para su debate en los grupos de trabajo, de manera que el MINHAFP pueda modificar, en su caso, la propuesta con las aportaciones de las CCAA y de la propia AIREF antes de su presentación en el pleno del Consejo

Este Ministerio de Hacienda y Función Pública toma nota de esta recomendación e indica que no existe impedimento alguno para convocar el grupo de trabajo para el desarrollo de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera atribuidas por la normativa de Estabilidad Presupuestaria con una antelación mayor a la habitual.

Recomendación4. Que la propuesta del MINHAFP contenga los antecedentes necesarios y la metodología en la que se sustenta el reparto de objetivos, de manera que la AIREF pueda evaluarla y analizar la existencia de riesgos de incumplimiento en el marco de sus competencias de seguimiento de las reglas fiscales.

Se toma nota de la recomendación formulada; si bien, se indica que:

Como señala el artículo 16 de la LOEPSF, la competencia para la fijación de los objetivos individuales corresponde al Gobierno, previa aprobación en la sede natural de coordinación financiera de las CCAA, el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Como indica el propio artículo 15 de la LOEPSF, el Gobierno debe tener en cuenta distintos informes en el proceso de formación de su decisión, desde el informe de situación económica del Ministerio de Economía y Competitividad (artículo 15.5), las recomendaciones y opiniones de las instituciones europeas (artículo 15.4), el informe de la AIREF (artículo 16) y toda la información con la que cuenta el Ministerio y que, en su práctica totalidad, es pública. A partir de ahí corresponde al Gobierno la valoración del interés general, la coordinación



financiera y decisión dentro de la ámbito de discrecionalidad técnica que establece la normativa, ponderando elementos técnicos y de oportunidad.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública está realizando un esfuerzo notable para que AIREF tenga “acceso oportuno a la información para cumplir su mandato”, tal y como exige la normativa comunitaria. Así, se está dando cumplimiento con rigurosidad a todos los requerimientos de información formulados por la AIREF, con el fin de que esta institución pueda elaborar los informes que le exige el ordenamiento jurídico.

Recomendación5. Que los objetivos de deuda queden perfectamente definidos desde el momento de su fijación. En particular, que se especifiquen con claridad los supuestos que van a permitir rectificar los objetivos de deuda, se publique un calendario con las cantidades a asignar por la CDGAE para el año siguiente y se cuantifique el efecto en el incremento de deuda de 2017 de la medida anunciada por el Gobierno respecto a la financiación del exceso de déficit de 2016.

La propuesta de objetivos individuales de deuda pública de las CCAA parte de los objetivos conjuntos aprobados para el subsector CCAA para 2017. Por lo tanto, se parte de un objetivo de deuda conjunto del subsector, expresado a través de la ratio Deuda PDE sobre PIB nacional, del 24,1%.

Los límites de endeudamiento parten de la deuda PDE a 31/12/2015 a la que se suman las proyecciones de endeudamiento PDE de cada Comunidad Autónoma en 2016, en virtud del objetivo de estabilidad aprobado para el 2016 y las devoluciones de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 del sistema de financiación de las CCAA incluyendo además los aumentos de deuda de 2016 por desembolsos de asignaciones acordadas en 2015 por el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas; así como los incrementos de deuda previstos en 2017 por los objetivos de déficit individuales acordados para dicho año, el importe de las devoluciones de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 del sistema de financiación de las CCAA y el importe, en su caso, correspondiente al aplazamiento anual de la compensación por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (IGTE) de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Estos objetivos de deuda son coherentes con la propuesta de objetivos de estabilidad para 2017 y con las previsiones de crecimiento del PIB durante el ejercicio 2017 y se han fijado en términos de mínimos, es decir, previendo únicamente la financiación, en su caso, del objetivo de déficit del ejercicio y los incrementos de endeudamiento derivados de la devolución de liquidaciones y aplazamiento anual compensación IGTE.

Únicamente se prevén las cláusulas de excepción a los límites de deuda establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016 para los objetivos conjuntos, cuya finalidad es posibilitar la cobertura, en su caso, de insuficiencias de financiación de las Comunidades Autónomas en ejercicios anteriores imprescindible para garantizar la



adecuada prestación de los servicios públicos esenciales cuyas competencias están atribuidas a las Comunidades Autónomas sin causar retrasos en los pagos a sus proveedores y acreedores y los aumentos de deuda por reclasificaciones de entidades en el Sector Administraciones Públicas que no financien déficit del ejercicio, con la finalidad de que dicha circunstancia no comprometa los pagos previstos en el ejercicio.

La primera cláusula permite además compatibilizar el objetivo de deuda pública con el otro objetivo de sostenibilidad previsto en la propia LOEPSF (artículo 4) relativa a la morosidad en la deuda comercial, ya que una falta de financiación del déficit implicaría un aumento de los plazos de pago a proveedores, como demuestra la experiencia reciente.

La letra e) de los artículos 16 y 21 del Real decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre incluyen dentro del ámbito objetivo de los compartimentos Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas las desviaciones de déficit de ejercicios anteriores pendientes de financiar. Por exigencia del artículo 11 del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, debe hacerse mediante Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE). Los Acuerdos de la CDGAE de asignación de las cuantías destinadas a financiar desviaciones del déficit de ejercicios anteriores expresamente incluyen referencia a esta cuestión al informar de que “Los importes asignados (...) supondrán un incremento en el límite de deuda previsto para 2016 para las Comunidades Autónomas por el importe máximo de disposición de las mismas a cierre del ejercicio 2016 siempre que reúna las condiciones establecidas por Acuerdo de Consejo de Ministros de fijación de objetivos de deuda para 2016.”

En particular aclara que “A los efectos previstos en el párrafo anterior, en el caso de que la asignación adicional realizada en virtud del presente Acuerdo cubra deudas con proveedores pendientes de financiar recogidas como deuda PDE a cierre del ejercicio 2015, en ese importe no supondrá un incremento del límite de endeudamiento; sino que la deuda a través del mecanismo supondrá en dicho importe la sustitución de la deuda financiera por factoring por deuda financiera a través del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.”

La aclaración anterior trata de garantizar que en el caso de que se haya registrado como deuda financiera PDE un importe destinado a gastos pendientes de financiación, los importes asignados a través del Fondo de financiación a CCAA con la finalidad de pagarlos no suponga un incremento adicional en los límites de deuda, a fin de garantizar la eficiencia en la gestión de la deuda financiera.

De forma añadida a la comunicación de los Acuerdos, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 13 de mayo pasado la Orden PRE/710/2016, de 12 de mayo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 31 de marzo de 2016, sobre condiciones adicionales a cumplir por las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas,



compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2016. De acuerdo con esta Orden las CCAA adheridas al FLA deben remitir mensualmente un informe de valoración del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública, indicando en dicho informe los riesgos y circunstancias que pudieran dar lugar al incumplimiento de dichos objetivos.

Por otra parte, el artículo 25 del Real Decreto-ley 17/2014 establece que el plan de ajuste que deben presentar las CCAA adheridas al FLA debe ser consistente con los objetivos de déficit público y regla de gasto, deuda pública, o período medio de pago a proveedores, y con el Plan económico-financiero que, en su caso, se hubiese presentado; además, de asegurar el reembolso de las cantidades aportadas por el Fondo.

Por tanto existen múltiples instrumentos que garantizan el seguimiento y control del objetivo de deuda pública por parte de las Comunidades Autónomas en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el Banco de España.

Con la aprobación de los Acuerdos de la CDGAE relativos a la asignación de recursos a los distintos tramos previstos dentro del ámbito objetivo del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, se puede conocer con antelación las cuantías asignadas a cada CCAA. Respecto a las cantidades asignadas para desviación del objetivo de déficit de 2016, no se podrá hacer una estimación hasta la publicación del informe previsto en el artículo 17.3 de la LOEPSF.

Respecto a la segunda de las excepciones, no es más que una previsión lógica derivada de la incorporación dentro del ámbito subjetivo de la deuda PDE de unidades institucionales no incluidas dentro del subsector Comunidades Autónomas a final del ejercicio anterior, rectificando la parte de la deuda de dichas unidades que corresponde a ejercicios anteriores.

El Banco de España es, de acuerdo con su ley de autonomía y de los sucesivos Planes Estadísticos Nacionales, la institución competente para la elaboración de las estadísticas y el seguimiento de la Deuda en términos del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). El Banco de España realiza esta función de forma coordinada con el MINHAP, ya que la propia LOEPSF, en su artículo 28, establece la obligación del Banco de España de colaborar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, pudiendo el Ministerio realizar requerimientos específicos a la entidad supervisora.

El Banco de España publica trimestralmente y por conceptos la deuda de las Comunidades Autónoma, incluidas las derivadas de reclasificaciones de unidades institucionales incorporadas al subsector Comunidades Autónomas por Intervención General de la Administración del Estado en el marco del Comité Técnico de Cuentas Nacionales, donde está representado el Banco de España.



Los datos trimestrales publicados por el Banco de España son analizados por parte de MINHAP y en caso de que se detecte riesgo de incumplimiento de los objetivos de deuda se comunica tal circunstancia a la CCAA a fin de que puedan adoptarse las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos a cierre del ejercicio.

Por tanto, la fijación de los objetivos de deuda pública con las Comunidades Autónomas es transparente, coherente con el objetivo de deuda y contempla causas de ampliación que pueden ser estimadas conforme se van conociendo datos de desviación de déficit y las reclasificaciones de unidades institucionales dentro del ámbito SEC en las estadísticas trimestrales del Banco de España, órgano estadísticamente competente para su elaboración. La AIREF ha solicitado información relativa a los mecanismos (importe concedido, dispuesto o saldos vivos) y se le ha remitido.

Recomendación6. Que los incrementos netos de deuda que se produzcan para la financiación de los excesos de déficit tengan efecto en la valoración del cumplimiento de los objetivos de deuda. En particular, se recomienda que den lugar al incumplimiento del objetivo de deuda o, al menos, a un cumplimiento condicionado a la corrección del exceso de financiación en un horizonte temporal determinado.

Dada la dificultad de adoptar medidas específicas de reducción de deuda pública (como puede ser el control de la variación neta de activos financieros) y dado que su incremento tiene como origen fundamental el incumplimiento del déficit, el Ministerio utiliza los instrumentos previstos en la LOEPSF para el control de la deuda pública:

- Así, los mecanismos extraordinarios de liquidez (FFCAA) solo financian los vencimientos (que no producen un incremento neto de la deuda pública) las liquidaciones negativas del sistema de financiación y el objetivo de déficit del ejercicio correspondiente.
- Las autorizaciones de Consejo de Ministros derivadas de la aplicación del artículo 20 de la LOEPSF en caso de incumplimiento solo financian los mismos conceptos que el FFCAA y las operaciones a corto plazo en caso de no existir un PEF aprobado. En su caso se autorizan refinanciaciones anticipadas de operaciones con coste financiero elevado. Todas las operaciones están sometidas al principio de prudencia financiera prevista en el artículo 13 bis de la LOFCA.
- En su caso se excepcionan incrementos de endeudamiento que se derivan del incumplimiento de otra regla fiscal, la de déficit, que debe financiarse para evitar la acumulación de deuda comercial y que debe corregirse en el ámbito donde se produce, la regla de saldo o de estabilidad presupuestaria.



El incumplimiento del objetivo de deuda de forma aislada del de déficit no se ha producido en los últimos años. Las CCAA incumplidoras están sometidas a las medidas correctivas, coercitivas y en general a la condicionalidad fiscal prevista en los mecanismos con el objeto de corregir las desviaciones de déficit. La reducción del endeudamiento también se prevé en los propios artículos 12.5 y 32 de la LOEPSF.

En cualquier caso, como se ha señalado, la institución competente para la medición de la deuda de las Administraciones Públicas a efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) es el Banco de España, siendo el organismo que tiene atribuida la competencia para elaborar las Cuentas Financieras de la economía española, siguiendo la metodología del SEC-2010, entre ellas las del Sector Administraciones Públicas y las de cada uno de sus Subsectores.

En la verificación del grado de cumplimiento del objetivo de deuda pública de la Administración Central se parte de los datos oficiales del BDE relativos a la Deuda Pública de las Administraciones Públicas, según el Protocolo de Déficit Excesivo (Reglamento (CE) nº 479/2009, del Consejo) y se comparan con el objetivo fijado, sin que se considere necesario modificar el procedimiento actualmente existente para su valoración