

Cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda

Resumen Ejecutivo

1 Existen riesgos de incumplimiento del límite de deuda pública fijado para 2020. Pág.3

2 La valoración del cumplimiento de los objetivos de deuda de las distintas Administraciones Públicas (AAPP) debe hacerse entre el objetivo inicialmente fijado y el dato observado, aplicando a ambos la misma definición. Pág 4.

3 Es necesario establecer los mecanismos adecuados para hacer un seguimiento trimestral de las medidas correctoras aplicadas por el Estado cuando éste haya incumplido los objetivos de déficit o deuda. Pág.6

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIREF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid.Tel. +34 917 017 990

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIREF.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria así como el principio de sostenibilidad financiera previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, desarrollado en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en lo sucesivo, LOEPySF, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas.

Esta opinión se emite al amparo de lo previsto en los artículos 5 y 23 de la LO 6/2013 de creación de AIReF que habilita a la Institución para la emisión de opiniones como medio para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

Con carácter previo conviene recordar que en el ámbito de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera coexisten dos marcos normativos, el comunitario y el nacional, que son concurrentes pero no excluyentes en su aplicación. Las prescripciones contenidas en ambos marcos normativos deben cumplirse de forma efectiva. Al hacerlo, deben integrarse e interpretarse respetando los elementos sustanciales de ambos. En concreto, es importante preservar aquellos elementos de la normativa nacional que son más exigentes que la normativa europea en aspectos relativos al cumplimiento y seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este contexto, se ha realizado un detenido análisis del documento, encuadrado dentro del marco normativo nacional¹, “Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2013” (en lo sucesivo ICOEP), de once de abril de 2014, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) y elevado al Gobierno de la Nación, en cumplimiento de lo previsto en el apartado tercero del artículo 17 de la LOEPySF, así como del informe “Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017” (en lo sucesivo PE), enmarcado dentro de la normativa europea².

¹ Definido en la LOEPySF

² Las previsiones contenidas en el PE se formulan en aplicación de lo previsto en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el Reglamento del Consejo 1466/1997 relativo al reforzamiento de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas

Como resultado de este análisis, la AIR^eF ha observado lo siguiente:

1.- Existen riesgos de incumplimiento del límite de deuda pública fijado para 2020.

La sostenibilidad de las finanzas públicas requiere que los objetivos de reducción de la ratio de deuda tengan la máxima credibilidad y que, por tanto, la senda objetivo de esta ratio permita de forma predecible ir reduciendo la misma hasta el límite del 60% previsto en el artículo 13 de la LOESPySF.

La deuda pública en relación con el PIB medida bajo el criterio del Protocolo de déficit excesivo (PDE) alcanzó el 96,8% en el primer trimestre de 2014, después de un periodo de intenso crecimiento desde el mínimo del 35,5% registrado a principios de 2008.

Al analizar las causas de este incremento de la deuda, deben tenerse en consideración las circunstancias derivadas de la crisis financiera en la zona del euro, que ha afectado con singular agudeza a la economía española. La crisis financiera se manifestó, en particular, en la severa restricción de liquidez y la elevada prima de riesgo que sufrió el conjunto de la economía y, con incidencia directa en la deuda pública, se requirió apoyo financiero para preservar la estabilidad del sistema bancario y para facilitar liquidez a las administraciones territoriales con el fin de regularizar sus pagos a proveedores. Todas estas circunstancias no se pudieron prever al elaborar la LOEPySF. En efecto. El PE 2012-2015 presentado tras aprobar esta ley proyectaba una ratio máxima de deuda pública del 82,3% en 2013. Sin embargo, el valor estimado de la ratio de deuda fue de 93,9% a finales de 2013. Este notable incremento que se deriva en su práctica totalidad de la financiación facilitada al sistema financiero, a Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL) (vinculado a los mecanismos extraordinarios de financiación de pago a proveedores), al Fondo Europeo de Estabilidad y al Mecanismo Europeo de Estabilidad.

La disposición transitoria primera de dicha LOEPySF establece un período transitorio hasta el año 2020 para cumplir el límite del 60%, así como los requisitos que deben respetarse cada año con ese fin. El PE anticipa una previsión de incumplimiento del requisito de reducción

de la ratio de deuda pública en el año 2016³ y presenta la previsión de alcanzar una ratio de deuda del 98,5% del PIB en 2017.

La AIReF estima que hay un riesgo altísimo de incumplimiento del límite del 60% para la ratio de deuda en 2020. Reducir esta ratio en más de 38 puntos porcentuales desde el nivel actual no sólo es un esfuerzo fiscal del que no se conocen precedentes, sino que generaría efectos económicos de magnitud extraordinaria⁴.

La AIReF opina que no es factible una reducción de más de 30 puntos porcentuales de la ratio de deuda desde el nivel actual hasta el año 2020 y recomienda usar los mecanismos legales procedentes para ampliar el período transitorio para el cumplimiento del límite establecido en el artículo 13 de la LOEPySF, adaptando los requisitos especificados en la disposición transitoria primera de dicha ley y definiendo una senda de referencia creíble y exigente para la reducción sostenida de la ratio de deuda que permita a las Administraciones Públicas garantizar la sostenibilidad financiera.

2.- La valoración del incumplimiento de los objetivos de deuda de las CCAA debe hacerse entre el objetivo inicialmente fijado y el dato observado.

Del análisis del ICOEP y del PE, se extraen algunas conclusiones que deben conducir a modificaciones que permitan una evaluación eficaz de los riesgos de incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto.

En particular, el ICOEP se remite a un acuerdo de Consejo de Ministros, de fecha 12 de julio de 2013, en el que se adecúa el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las AAPP y sus subsectores. Sin embargo, a continuación se dice que “A efectos del cumplimiento de estos objetivos, podrá tenerse en cuenta la concurrencia de circunstancias que no afectando al cumplimiento de los objetivos de déficit ni al cumplimiento de la regla de gasto, pudiera afectar a los límites de deuda y no derivaran de decisiones discrecionales de las CCAA, de conformidad con el Ministerio de

³ Según revela el Cuadro 4.5.2. del PE, el requisito que establece la Disposición Transitoria Primera de la LOEPySF sobre la reducción de la deuda pública (de al menos 2 puntos porcentuales del Producto Interior Bruto Nacional) cuando la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos el 2 por ciento anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos el 2 por ciento anual no se cumple en 2016, ya que se proyecta una tasa de crecimiento real del PIB del 2,3% y la reducción de la deuda pública es solo del 0,2% en dicho año.

⁴ En el documento del equipo técnico de AIReF n.º 1 se presentan algunos cálculos ilustrativos sobre la evolución de la deuda en el medio plazo.

Hacienda y Administraciones Públicas”. En aplicación de lo previsto en este acuerdo de Consejo de Ministros, el ICOEP resalta una serie de ajustes al objetivo de deuda, de manera que la ratio deuda PDE sobre PIB agregada de las CCAA de 2013 computable a efectos de la verificación del objetivo de deuda pública asciende al 20,5 (frente al objetivo inicial del 19,1%).

La AIR^eF opina que la fijación del objetivo de deuda para cada uno de los subsectores en que se estructura el sector Administraciones públicas no puede obedecer a criterios distintos de los que señala la LOEPySF, que remite al PDE, para la medición de este objetivo. De esta manera, se hace plenamente consistente el objetivo de deuda fijado para el reino de España a nivel nacional con su desagregación para los distintos niveles de gobierno. Por ello, las circunstancias a que se refiere el citado acuerdo del Consejo de Ministros, que se alegan para modificar el objetivo, pueden ser una explicación de por qué se produce una desviación del objetivo, pero no un eximente de su cumplimiento.

Asimismo, en el acuerdo hay una referencia a que la dotación de nuevos mecanismos adicionales de financiación puede modificar los objetivos de deuda pública, siempre que no se destine a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio en que se dote. En este caso, se produce una desvinculación de los objetivos de déficit y deuda, al tiempo que se ignora que cualquier operación de endeudamiento realizada por las Administraciones públicas afecta a su sostenibilidad financiera.

Por otro lado, los cambios en cuanto a la delimitación subjetiva y objetiva de las entidades y operaciones incluidas de acuerdo con la metodología de cuentas nacionales (el INE, la IGAE y el Banco de España tienen potestad para realizarlos) no deben interferir en la fijación y medición de los objetivos que se ajustan a un calendario en cuyo transcurso las condiciones de partida no deben alterarse.

En la definición y evaluación de los objetivos de deuda, los márgenes de discrecionalidad deben acotarse al máximo para reforzar la credibilidad de las reglas.

La AIR^eF opina que la valoración del incumplimiento del objetivo de deuda debe realizarse para cada uno de los subsectores de las AAPP a partir de la comparación entre el objetivo de deuda pública fijado por el Gobierno en el año en curso y el volumen de deuda pública observado una vez finalizado el año, ambos valorados de acuerdo con la metodología del PDE. De la

comparación de ambos datos y la consiguiente justificación de las divergencias se sacarán conclusiones que ayudarán a valorar la magnitud del posible incumplimiento del objetivo de deuda pública y a delimitar adecuadamente la senda de ajuste al objetivo.

3.- Es necesario establecer los mecanismos adecuados para hacer un seguimiento trimestral al Estado de las medidas correctoras aplicadas cuando haya incumplido los objetivos de déficit o deuda.

De acuerdo con lo indicado en el ICOEP, la Administración Central, seis Comunidades Autónomas y, presumiblemente, cierto número de Corporaciones Locales no han cumplido sus objetivos de déficit en 2013, como exige la LOEPySF, aunque el buen comportamiento tanto de la Seguridad Social como del conjunto de las Corporaciones Locales ha permitido que el incumplimiento global fuera tan solo de una décima para el total de las Administraciones Públicas.

La administración central interpreta que cumple con las medidas correctoras previstas en la LOEPySF por incumplimiento del objetivo de déficit, a través de la elaboración del PE. Aun aceptando esta interpretación, parece pertinente que la información que recoge el PE se amplíe con los detalles de alcance y contenido mínimo que establece el artículo 21 de la LOEPySF y que se elaboren informes de seguimiento trimestrales⁵, que concreten los detalles de contenido y previsión de ejecución trimestral que permitan a la AIReF el seguimiento que la LOEPySF le impone y pueda valorar la efectividad de las medidas adoptadas para cumplir los objetivos fiscales. Sería oportuno que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas presentara sus informes de seguimiento junto con los datos trimestrales de ejecución presupuestaria.

La AIReF opina que sería pertinente la ampliación del PE con los detalles de alcance y contenido mínimo que establece el artículo 21 de la LOPEySF así como la elaboración de informes de seguimiento trimestrales que permitan a la AIReF valorar la efectividad de las medidas adoptadas para cumplir los objetivos fiscales.

⁵ El marco de Gobernanza europeo y el PE garantizarían solo un seguimiento semestral.