

TÍTULO: Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

REGISTRO NORM@DOC:	39352
BOMEH:	14/2014
PUBLICADO EN:	BOE n.º 77 de 29 de marzo de 2014
Disponible en:	LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA Y CONTABILIDAD PÚBLICA
VIGENCIA:	En vigor desde 30 de marzo de 2014
DEPARTAMENTO EMISOR:	Ministerio de Economía y Competitividad
ANÁLISIS JURÍDICO:	Referencias anteriores MODIFICA el art. 2 y SUSTITUYE el anexo II de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre. DE CONFORMIDAD con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
MATERIAS:	Estabilidad presupuestaria Gasto público Política económica Comunidades Autónomas Contabilidad

En cumplimiento del mandato de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Ministerio de Economía y Competitividad aprobó la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española. Esta orden desarrollaba la metodología para el cálculo del PIB potencial y el componente cíclico de ingresos y gastos públicos siguiendo la metodología utilizada por la Comisión Europea a tal efecto, tal como señala el artículo 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

El día 22 de febrero de 2013, en el marco de sus previsiones de invierno, la Comisión Europea modificó la metodología de cálculo de los saldos presupuestarios ajustados del ciclo, sustituyendo en la realización del cálculo la sensibilidad respecto de la brecha de producción que venía utilizando por la semi-elasticidad de los ingresos y gastos públicos también respecto de la brecha de producción. La razón última de sustituir la anterior metodología de cálculo por la actual es, según la Comisión Europea, el aproximar de modo más preciso el concepto de saldo estructural, de modo que éste sea el que se observa cuando la economía está en su nivel potencial. Paralelamente, a este cambio de naturaleza más conceptual, la Comisión Europea ha modificado también las ponderaciones que utiliza para computar la sensibilidad cíclica de los distintos ingresos y gastos que se toman en cuenta para determinar el saldo ajustado del ciclo. Hasta este ejercicio, el período que se tomaba como referencia era el de los años 1995 a 2004 y ahora pasa a ser el de los años 2002 a 2011. La Comisión Europea ha hecho públicos estos argumentos, así como el detalle de la metodología y su relación con la utilizada anteriormente en el documento «The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update», publicado con el número 478 en la serie Economic Papers.

Las nuevas ponderaciones reflejan de manera más aproximada la distinta estructura de los ingresos y gastos del conjunto del sector público español que, al igual que el de otros países de nuestro entorno, ha experimentado ligeras modificaciones en el peso de los distintos ingresos y gastos en los últimos años.

Desde un punto de vista práctico la diferencia entre los resultados que se obtenían con la metodología anterior y los de la nueva es reducida. Así la sensibilidad cíclica del saldo presupuestario de un 0,43 se ve sustituida por una semi-elasticidad del saldo presupuestario del 0,48. Incluso con una brecha de producción del orden del 4 por ciento y que es elevada en relación con las observadas en los últimos cuarenta años, el cambio de metodología tiene como consecuencia que el componente cíclico del saldo presupuestario aumenta en menos de un cuarto de punto porcentual. Pese a la limitada incidencia en los resultados, el cambio de la metodología de cálculo tiene un carácter sustancial por lo que de acuerdo con el contenido del artículo 2 de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, procede aprobar un nuevo anexo II que describa la metodología que debe seguirse en estas circunstancias.

La metodología descrita permite calcular el saldo ajustado del ciclo. El paso al saldo estructural requiere deducir del saldo ajustado del ciclo la diferencia entre ingresos y gastos no recurrentes.

Teniendo en cuenta el contenido de la orden, la nueva metodología de cálculo afectaría principalmente al anexo II de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, haciendo necesaria su sustitución por el que ahora se aprueba para actualizar la metodología de cálculo de los saldos ajustados del ciclo.

Por otra parte, la Comisión Europea, en colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ha comenzado el proceso para revisar las elasticidades respecto del ciclo de las principales figuras tributarias, así como de las prestaciones de desempleo. Una vez se aprueben será necesario modificar los valores que actualmente se utilizan para calcular las semi-elasticidades de ingresos y gastos respecto del ciclo. Análogamente está prevista una revisión periódica de las ponderaciones en el PIB de los tributos y las prestaciones de desempleo. Ninguna de estas modificaciones supone una innovación que afecte a la metodología utilizada para calcular el saldo ajustado al ciclo, por lo que el artículo 2, en su nueva redacción, prevé la utilización de estos valores en cuanto los adopte la Comisión Europea.

Esta orden ha sido sometida a trámite de audiencia pública, de conformidad con el artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el que han participado las Comunidades Autónomas.

En su virtud, de acuerdo con el Consejo de Estado,

DISPONGO:

Artículo único. Modificación de la Orden ECC 2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

La Orden ECC 2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. El artículo 2 queda redactado como sigue:

«Artículo 2. Revisión de las sensibilidades cíclicas.

Los valores de la sensibilidad cíclica de las Comunidades Autónomas y del conjunto formado por la Administración Central incluyendo la Seguridad Social se actualizarán cuando la Unión Europea introduzca modificaciones en su procedimiento de cálculo. Los valores modificados por la Unión Europea de las elasticidades de ingresos y gastos o de las ponderaciones de los distintos ingresos se utilizarán en cuanto los aplique la Comisión Europea en sus estimaciones de saldo cíclico.»

Dos. El anexo II «Metodología del cálculo de la sensibilidad cíclica de las administraciones públicas» queda sustituido por el nuevo anexo II «Metodología del cálculo del saldo presupuestario cíclico» que se inserta a continuación:

«ANEXO II

Metodología del cálculo del saldo presupuestario cíclico

1. Cálculo del saldo presupuestario cíclico del conjunto de las administraciones públicas

El saldo presupuestario estructural constituye un indicador central en el marco de supervisión fiscal en la UE que permite atribuir el saldo presupuestario de un país a dos tipos de factores: el automático, derivado de las variaciones de la actividad económica, y el discrecional, derivado de la política fiscal del gobierno.

Recientemente, la Comisión Europea ha modificado la metodología de cálculo del saldo estructural para que su nuevo cómputo capte con mayor precisión el concepto correcto: el saldo estructural es el que se observaría si la economía estuviera en su nivel potencial. Hasta ahora, la metodología utilizada por los países de la UE, entre ellos España tal como figuraba en el anexo II de la Orden del Ministerio de Economía y Competitividad 2741/2012, de 20 de diciembre, se basaba en el concepto de “sensibilidad” de las finanzas públicas al ciclo económico, lo que equivalía a expresar el saldo estructural en porcentaje del PIB observado en lugar del PIB potencial. La metodología revisada por la Comisión Europea implica sustituir el concepto de “sensibilidad” por el de “semi-elasticidad” en el cálculo del saldo presupuestario cíclico, a partir del cual se deriva el saldo estructural y sus componentes de ingresos y gastos. Es decir, formalmente, se pasa de la elasticidad que en una función $y=f(x)$, será igual al cociente de variaciones porcentuales de y y x ($\% \Delta y / \% \Delta x$) por la semi-elasticidad que es igual a $\% \Delta y / \Delta x$, es decir, la variación porcentual de y por unidad de aumento de x .

Para descomponer el saldo presupuestario en sus componentes cíclico y estructural, siguiendo la metodología de la Comisión Europea, primero se obtiene la semi-elasticidad del conjunto de los ingresos y gastos públicos.

La semi-elasticidad de los ingresos vendrá dada por la siguiente expresión:

$$\varepsilon_R = (\eta_R - 1) \frac{R}{Y} = \left(\sum_{i=1}^5 \eta_{R,i} \frac{R_i}{R} - 1 \right) \frac{R}{Y} \quad [1]$$

siendo ε_R la semi-elasticidad de los ingresos y η_R la elasticidad del nivel de ingresos que se obtiene como media ponderada de las elasticidades individuales respecto a la brecha de producción de las cinco categorías de ingresos $\eta_{R,i}$ (IRPF, Impuesto de Sociedades, impuestos indirectos, cotizaciones sociales e ingresos no impositivos) utilizando como peso de cada uno de esos ingresos su participación en el conjunto de los ingresos (R_i / R). Se considera nula la elasticidad de los ingresos no impositivos dado que la influencia del ciclo económico sobre ellos no es significativa estadísticamente.

La semi-elasticidad de los gastos (ε_G) será:

$$\varepsilon_G = (\eta_G - 1) \frac{G}{Y} = \left(\eta_{Gu} \frac{Gu}{G} - 1 \right) \frac{G}{Y} \quad [2]$$

siendo η_{Gu} la elasticidad de la única categoría de gasto sensible al ciclo económico (gasto en prestaciones por desempleo) que, multiplicada por el peso del gasto en desempleo en el gasto total, se convierte en la elasticidad del gasto agregado η_G .

Para obtener las semi-elasticidades de los ingresos y gastos respecto a la brecha de producción se les resta a las elasticidades la unidad y se multiplica el resultado por las ratios de ingresos-PIB $\left(\frac{R}{Y} \right)$ y de gastos-PIB $\left(\frac{G}{Y} \right)$, respectivamente, puesto que las variables fiscales suelen expresarse en porcentaje del PIB.

Una vez obtenidas las semi-elasticidades de ingresos (ε_R) y gastos (ε_G) la semi-elasticidad del saldo presupuestario se obtendrá por diferencia:

$$\varepsilon = \varepsilon_R - \varepsilon_G \quad [3]$$

que multiplicada por la brecha de producción (OG) como porcentaje del PIB potencial dará el saldo cíclico en términos del PIB nominal:

$$\text{Saldo cíclico} = \varepsilon * \text{OG} \quad [4]$$

Finalmente, el saldo ajustado del ciclo se obtendrá restando el saldo cíclico del saldo observado:

$$\text{Saldo ajustado del ciclo} = \text{Saldo observado} - \varepsilon * \text{OG} \quad [5]$$

El paso al saldo estructural supone deducir del saldo ajustado del ciclo la diferencia entre ingresos y gastos no recurrentes, como pueden ser los derivados de un aumento de los impuestos para el que simultáneamente se anuncia su reducción o gastos como los asociados a una reestructuración bancaria:

$$\text{Saldo estructural} = \text{Saldo ajustado al ciclo} - (\text{ingresos no recurrentes} - \text{gastos no recurrentes}) \quad [6]$$

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que el cálculo del déficit estructural (y de otras variables no directamente observables) se base en la metodología utilizada por la Comisión Europea. Como parte de esa metodología, la Comisión Europea facilita los parámetros para el cálculo de las semi-elasticidades del saldo presupuestario respecto a la brecha de producción. En el cuadro 1 aparecen dichos parámetros para el caso de España y las operaciones necesarias para obtener el valor de 0,48 que los servicios de la Comisión Europea calculan para la semi-elasticidad del saldo público español. Dichas operaciones se deducen de las expresiones [1], [2] y [3].

Cuadro 1. Parámetros de España para el cálculo de las semi-elasticidades del saldo presupuestario respecto a la brecha de producción

Conceptos	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
	Elasticidades ingresos y gastos	Pesos (%) (1)	(A) x (B)	Semi-elasticidades Ingresos/PIB y Gastos/PIB (C) - 1	Pesos de Ingresos y Gastos totales (% PIB) (1)	Semi-elasticidades de ingresos, gastos y saldo (D) x (E)
IRPF	1,92	19,55	0,38			
Impuesto de Sociedades	1,15	8,38	0,10			
Impuestos indirectos	1,00	28,91	0,29			
Cotizaciones sociales	0,68	34,57	0,24			
Ingresos no impositivos	0,00	8,59	0,00			
Total ingresos	1,00	100,00	1,00	0,00	38,14	0,00
Gasto de desempleo	-3,30	4,89	-0,16	-1,16	41,13	-0,48
Saldo presupuestario						0,48

(1) Media 2002-2011.

Fuentes: Economic paper 478 y Ministerio de Economía y Competitividad.

En el caso de España, la Comisión Europea obtiene un resultado de una semi-elasticidad total de 0,48 que es la que se utilizará para calcular los saldos ajustados del ciclo mientras la Comisión Europea no modifique el período para el cálculo de las ponderaciones en el PIB de los distintos ingresos fiscales o la elasticidad de los distintos ingresos y gastos. Cuando alguno de los cambios anteriores tenga lugar, se actualizará este anexo.

2. Distribución del saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas españolas entre sus subsectores

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, encomienda al Ministerio de Economía y Competitividad la elaboración de un informe que contenga, entre otras informaciones, el saldo cíclico de las Administraciones Públicas distribuido entre sus subsectores.

En este anexo se determina el procedimiento de cálculo del saldo cíclico de tres subsectores: la Administración Central (incluyendo la Seguridad Social), las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. La Seguridad Social se integra en la Administración Central porque el ciclo económico afecta conjuntamente al sector consolidado. Así, las prestaciones por desempleo, único gasto considerado cíclico en las metodologías de la UE y de la OCDE, pueden ser financiadas indistintamente por cotizaciones, impuestos o deuda del Estado.

En esta metodología se opta por aplicar a cada tipo de impuesto las elasticidades que aplican la OCDE y la Comisión Europea a los impuestos españoles, por motivos de simplicidad, transparencia, y porque su comportamiento cíclico es independiente del subsector de la Administración Pública que finalmente recibe los ingresos.

La metodología en este caso es similar a la descrita para el conjunto de las administraciones públicas del apartado 1 del presente Anexo (expresiones [1] y [2]), es decir, se calculan las elasticidades de los ingresos y gastos de cada subsector como media ponderada de las elasticidades de los componentes más sensibles a la evolución cíclica: impuestos, cotizaciones sociales y prestaciones por desempleo en la Administración Central, e impuestos en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Para obtener las semi-elasticidades, a las elasticidades de los ingresos y gastos así calculadas se les resta la unidad y el resultado se multiplica por los pesos en el PIB nacional de los correspondientes ingresos y gastos de cada subsector, netos de transferencias entre administraciones públicas.

Una vez calculada la semi-elasticidad presupuestaria de cada subsector por diferencia de las semi-elasticidades de ingresos y gastos, su producto por la brecha de producción dará la medida del saldo cíclico de cada subsector (expresión [4]). La brecha de producción que se utilizará en todos los casos será la calculada para la economía nacional en su conjunto.

3. Cálculo del saldo cíclico de cada Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales

La Ley Orgánica 2/2013, de 27 de abril, obliga a que ninguna Administración Pública incurra en déficit estructural lo que implica que el ejercicio metodológico de distribución del saldo cíclico (y estructural) entre las diferentes Administraciones Públicas no debe limitarse a la distribución de dichos saldos entre los tres subsectores analizados en el apartado anterior, sino que se trata de diseñar una metodología válida para todas y cada una de las Comunidades Autónomas españolas, lo que dificulta adicionalmente la tarea dado el elevado número de administraciones y las diferencias en sus estructuras de ingresos tanto entre ellas como en el tiempo (como consecuencia de las modificaciones del sistema de financiación autonómica).

La aplicación concreta de la metodología descrita al caso de las Comunidades Autónomas consideradas individualmente suscita algunos interrogantes sobre el cálculo de las elasticidades de los impuestos de estas Administraciones Públicas y sobre la pertinencia de aplicar el ciclo económico nacional a cada una de las Comunidades Autónomas.

A este respecto, cabe señalar que la estimación de las elasticidades de los impuestos de las Comunidades Autónomas, además de difícil por su corta e inestable evolución histórica, como consecuencia de los cambios del sistema de financiación autonómica a lo largo del tiempo (con frecuentes sustituciones de transferencias del Estado por impuestos), aumentaría extraordinariamente la complejidad del cálculo, sin obtener, a cambio, ganancias significativas de precisión. La sensibilidad cíclica de un determinado componente del gasto o del ingreso depende de su naturaleza y no del territorio en que se realice o se recaude. La existencia de algunas diferencias en la normativa tributaria por territorios no justifica la aplicación de diferentes elasticidades para tomarlas en consideración. En consecuencia, la distinta influencia del ciclo en las cuentas de una Administración o un subsector de la Administración Pública vendrá marcada por las diferentes estructuras de ingresos y gastos. Aquellas administraciones donde tengan un mayor peso las partidas más sensibles al ciclo, como por ejemplo el impuesto sobre la renta de las personas físicas, tendrán un saldo cíclico con mayores oscilaciones.

Por otra parte, un cierto número de Comunidades Autónomas recibe transferencias del Fondo de Garantía cuya evolución está vinculada a los llamados Ingresos Tributarios del Estado que incluyen la recaudación del Estado por IRPF, IVA e Impuestos Especiales. La elasticidad respecto a la brecha de producción de esta cesta de impuestos es de 1,45.

Por lo que se refiere a las elasticidades del gasto, cabe señalar que el único gasto que se considera cíclico en las metodologías de la UE y de la OCDE es el de las prestaciones por desempleo. Como las Comunidades Autónomas no realizan tal tipo de gasto, la sensibilidad cíclica del gasto de estas administraciones es inferior a la que tiene el sector consolidado de la Administración Central y Seguridad Social.

En cuanto se refiere a la posible divergencia que pudiera existir entre el ciclo económico de cada una de las Comunidades Autónomas y el nacional, que exigiría una estimación separada para aquel, cabe señalar que la experiencia empírica disponible pone de manifiesto la existencia de un elevado grado de sincronía entre ambos ciclos y que, además, esta sincronía ha aumentado en los últimos años.

En definitiva, en el cálculo del saldo cíclico de cada Comunidad Autónoma, por razones de la simplicidad y transparencia que debe poseer una regla fiscal, se utilizarán las mismas elasticidades y brecha de producción que a nivel nacional. Hay que recordar que en este anexo se analiza la metodología de cálculo de las semi-elasticidades cíclicas de

cada Comunidad Autónoma, que constituye el primer paso para calcular el saldo cíclico, multiplicando dicha semi-elasticidad (que puede tomarse como fija durante un periodo más o menos prolongado de tiempo) por la brecha de producción que se calcule cada año.

Las semi-elasticidades cíclicas de los ingresos y gastos de cada una de las Comunidades Autónomas se calcularán a partir de los datos de la ejecución presupuestaria de 2002 a 2011 en Contabilidad Nacional. Dentro de los ingresos, se considerarán, junto a los impuestos propios y cedidos, las transferencias recibidas del Estado y vinculadas al sistema de financiación autonómica. A estas transferencias se les atribuirá como elasticidad la que resulta de los impuestos del Estado que conforman los Ingresos Tributarios del Estado, es decir, 1,45. A efectos del cálculo de la sensibilidad cíclica del País Vasco se tomarán en cuenta los ingresos recaudados por las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

El saldo cíclico del conjunto de las Corporaciones Locales se calculará aplicando los mismos procedimientos descritos para las Comunidades Autónomas. A tal fin se utilizarán la brecha de producción nacional y las elasticidades de ingresos y gastos del cuadro 1 de este anexo.»

Disposición final única. Entrada en vigor.

Esta orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 27 de marzo de 2014.

El Ministro de Economía y Competitividad,
Luis de Guindos Jurado.