

I. DISPOSICIÓN XERAIS

MINISTERIO DE ECONOMÍA E COMPETITIVIDADE

15499 *Orde ECC/2741/2012, do 20 de decembro, de desenvolvemento metodolóxico da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, sobre o cálculo das previsións tendenciais de ingresos e gastos e da taxa de referencia da economía española.*

A nova redacción dada ao artigo 135 da Constitución española, tras a reforma constitucional do 27 de setembro de 2011, introduciu a utilización do concepto de déficit estrutural e a Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.

En efecto, o artigo 11 da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, establece que ningunha Administración pública poderá incurrir en déficit estrutural, salvo nalgúns casos circunscritos no parágrafo terceiro dese artigo. No parágrafo cuarto establécese a obriga, para as corporacións locais, de manteren equilibrio ou superávit orzamentario. Deste artigo dedúcese a necesidade de dispor dun cálculo do saldo estrutural para cada comunidade autónoma, así como para o Estado e a Seguridade Social. Porén, non resulta exixible dispor dese cálculo para cada unha das corporacións locais, cálculo que ademais implicaría dificultades técnicas moi relevantes.

De acordo co artigo 15.5 da lei orgánica, correspóndelle ao Ministerio de Economía e Competitividade elaborar periodicamente un informe de situación da economía española. Tal informe conterá, entre outras informacións, a taxa de referencia de crecemento do produto interior bruto de medio prazo da economía española, que limitará a variación do gasto das administracións públicas, e o saldo cíclico do conxunto das administracións públicas distribuído entre os seus subsectores. Así mesmo, na fixación dos obxectivos de estabilidade orzamentaria para a Administración pública e cada un dos subsectores, que corresponde ao Goberno, por proposta do ministro de Facenda e Administracións Públicas, terase en conta a regra de gasto recollida no artigo 12 da lei e o saldo estrutural alcanzado no exercicio inmediato anterior.

A Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, na súa disposición transitoria segunda, insta o Ministerio de Economía e Competitividade a desenvolver metodoloxicamente estes aspectos da lei, entre outros fins para que as administracións que teñan que presentar plans económico-financeiros poidan elaborar as previsións tendenciais de ingresos e gastos, necesarias en virtude do artigo 21.2.b).

A elaboración dunha metodoloxía específica resulta necesaria xa que algunhas das magnitudes utilizadas para a aplicación da lei orgánica non son directamente observables. A Lei orgánica 2/2002, do 27 de abril, establece que o cálculo destas variables non observables se basee na metodoloxía utilizada pola Comisión Europea ao respecto. Porén, esta metodoloxía e, en xeral, os numerosos estudos e aplicacións que se fixeron para o cálculo destas variables non observables, aplícanse habitualmente aos Estados e ao conxunto de administracións públicas. A aplicación aos distintos subsectores das administracións públicas e a cada unha das comunidades autónomas engade complexidade á utilización desta normativa e exige decisións adicionais para aplicar a metodoloxía.

Habitualmente, a obtención do saldo estrutural dunha Administración pública consiste en medir o compoñente cíclico do citado saldo e calcular o compoñente estrutural como diferenza entre o observado e o cíclico. Esta é tamén a práctica utilizada pola Comisión Europea e, en consecuencia, a que se utilizará no desenvolvemento da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril.

O cálculo do compoñente cíclico realízase en dúas fases. En primeiro lugar, procédese ao cálculo da brecha de produción, expresada como a diferenza entre o produto interior bruto (PIB) real observado e o PIB potencial, expresado en porcentaxe do produto potencial. En segundo lugar, estímase unha relación (elasticidade) entre o saldo observado e a brecha cíclica.

O produto potencial non é unha magnitude directamente observable. Das distintas posibilidades metodolóxicas, a remisión á normativa europea obriga a utilizar o método da función de produción desenvolvido pola Comisión Europea. O cálculo do PIB potencial é necesario para efectos de inferir despois o saldo cíclico, e tamén será o primeiro paso para o cálculo da taxa de referencia de crecemento de medio prazo da economía española que limitará o crecemento do gasto público en cada Administración, segundo o artigo 12 da lei orgánica. O cálculo da taxa de referencia completárase aplicando a normativa europea vixente, que actualmente fixa como criterio en termos reais o crecemento medio do produto potencial nun período de 10 anos. Estes dez anos son os cinco previos ao ano para o cal se calcula a taxa, o ano para o cal se realiza o cálculo e os catro seguintes. A taxa de referencia é o resultado de sumar a esa taxa media de crecemento real unha estimación do deflactor do PIB para fixar a referencia en termos nominais.

O parágrafo terceiro do artigo 12 da lei orgánica establece que esta referencia española sexa a que se teña en conta para cada unha das administracións na elaboración dos seus orzamentos. A coherencia necesaria entre as distintas regras fiscais incluídas na lei orgánica fai necesario que, para efectos da obtención dun saldo cíclico, a referencia cíclica siga a ser a mesma, isto é, a obtida a partir do cálculo do produto potencial coa metodoloxía da Comisión Europea. A posibilidade de utilizar medidas da posición cíclica diferentes en función do territorio, para efectos do cálculo dos saldos estruturais, introduciría unha gran complexidade, ademais de romper a coherencia entre as regras referidas ao gasto e ao saldo. Por outro lado, a evidencia empírica demostra a existencia dunha gran sincronía cíclica entre os ciclos rexionais e entre estes e o ciclo nacional, sincronía que, ademais, se foi acrecentando cos anos. En consecuencia, a metodoloxía desenvolta implica a elaboración dun único sinal cíclico de carácter nacional medido a partir do método da función de produción desenvolvido pola Comisión Europea.

O segundo paso para o cálculo do saldo cíclico consiste na fixación de elasticidades. É sabido que o impacto do ciclo económico sobre os gastos e ingresos públicos é bastante diferente en función da natureza dos gastos e ingresos. Partidas de gasto como o desemprego dependen da posición cíclica, mentres que outras, por exemplo o gasto en pensións, apenas se ven afectadas polo ciclo. O mesmo sucede cos ingresos, xa que a sensibilidade ao ciclo é maior en xeral naquelas figuras tributarias dotadas de maior progresividade. A sensibilidade cíclica dun determinado compoñente do gasto ou do ingreso depende da súa natureza e non do territorio en que se realice ou xere. A existencia dalgunhas diferenzas na normativa tributaria por territorios non xustifica a aplicación de elasticidades diferentes. En consecuencia, a distinta influencia do ciclo nas contas dunha Administración ou dun subsector da Administración pública estará marcada polas diferentes estruturas de ingresos e gastos. As administracións en cuxos ingresos teñan maior peso as partidas máis sensibles ao ciclo, como por exemplo os gastos por desemprego ou o imposto sobre a renda das persoas físicas, terán un saldo cíclico comparativamente maior.

Feitas estas consideracións, o cálculo do saldo cíclico para as distintas administracións farase nas dúas etapas mencionadas. En primeiro lugar, obtense a brecha de produción a partir do produto potencial derivado da aplicación da normativa europea. En segundo lugar, a partir dunha estrutura simplificada de ingresos e gastos públicos aplicarase unha elasticidade única para cada unha das partidas, tomada tamén en xeral dos estudos da Comisión Europea ao respecto. A multiplicación da elasticidade polo peso no PIB da categoría de ingresos ou gastos e pola brecha de produción dá a contribución de cada categoría ao saldo cíclico e, sumadas todas elas, obtense o saldo cíclico de cada Administración ou subsector como porcentaxe do PIB.

A metodoloxía que se aproba nesta orde consiste na aplicación destes principios a cada Administración ou subsector. En canto á división dos subsectores, calcularase o saldo de tres subsectores, as comunidades autónomas, as corporacións locais e un subsector que recolla o ámbito consolidado da Administración central, incluíndo a Seguridade Social. A razón desta consolidación é que o ciclo económico afecta conxuntamente o sector consolidado influíndo directamente no gasto final en desemprego, con independencia de que se financie vía cotizacións, vía impostos ou vía débeda.

En canto á elaboración de previsións tendenciais por parte das administracións que teñan que facer plans económico-financeiros, a fixación desas tendencias consistirá na extracción do compoñente cíclico, aplicando o mesmo método de estimación do ciclo derivado da normativa europea. É dicir, as sensibilidades cíclicas que se utilizarán son as que se calcularán segundo a metodoloxía anexa e deduciranse do peso no seu orzamento dos distintos tipos de ingresos e gastos, mentres que a estimación do seu PIB resultará de aplicar ao último PIB anual coñecido as correspondentes taxas de crecemento do PIB nominal de España.

Estas consideracións son as que guían a adopción das seguintes normas de carácter metodolóxico.

Esta orde foi sometida a trámite de audiencia pública en que participaron as comunidades autónomas e a Federación Española de Municipios e Provincias.

Na súa virtude, de acordo co Consello de Estado, dispoño:

Artigo 1. *Aprobación das metodoloxías.*

Apróbanse as metodoloxías de cálculo do PIB potencial da economía española e de previsións tendenciais de ingresos e gastos que se desenvolven nos anexos 1 e 2 respectivamente desta orde.

Artigo 2. *Revisión das sensibilidades cíclicas.*

Os valores da sensibilidade cíclica das comunidades autónomas e do conxunto formado pola Administración central, incluíndo a Seguridade Social, actualizaranse cada tres anos ou antes de transcorrido ese período se a Unión Europea introduce modificacións substanciais no seu procedemento de cálculo.

Artigo 3. *Cálculo das taxas de referencia do crecemento do PIB de medio prazo da economía española e do seu deflactor.*

As taxas de referencia de cada ano calcularanse facendo a media das taxas dos 5 anos anteriores, do ano en curso e dos 4 anos posteriores. Para o crecemento do PIB en termos reais tomaranse os datos de crecemento potencial do PIB neses anos. Para o crecemento do deflactor, cada ano elixirase o menor dos dous valores seguintes: ou ben o 2% ou ben a taxa de crecemento do deflactor do PIB prevista ou efectivamente rexistrada segundo a Contabilidade Nacional.

O Ministerio de Economía e Competitividade publicará antes do final de cada ano as taxas de referencia do ano seguinte e sucesivos. As taxas de referencia do ano seguinte non poderán ser obxecto de modificación.

Disposición adicional única. *Comunidade Foral de Navarra e Comunidade Autónoma do País Vasco.*

Esta orde será de aplicación á Comunidade Autónoma do País Vasco e á Comunidade Foral de Navarra de conformidade co disposto na disposición derradeira terceira da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, e sen prexuízo de que na Comisión Mixta do Concerto e na Comisión Coordinadora, respectivamente, se poidan acordar especialidades derivadas do réxime foral.

Disposición derradeira única. *Entrada en vigor:*

Esta orde entrará en vigor o día seguinte ao da súa publicación no Boletín Oficial del Estado.

Madrid, 20 de decembro de 2012.–O ministro de Economía e Competitividade, Luis de Guindos Jurado.

ANEXO I

Metodoloxía para a estimación do crecemento potencial e do output gap

O crecemento potencial e o *output gap* dunha economía son conceptos de grande utilidade para a análise económica e, en particular, para a toma de decisións de política económica. Constitúen a referencia básica para valorar a posición cíclica da economía e efectuar o diagnóstico sobre a orientación das políticas macroeconómicas.

Defínese o *produto potencial* como o nivel de produción en termos reais que unha economía é capaz de xerar utilizando os factores produtivos dispoñibles e a tecnoloxía existente, sen xerar presións inflacionistas. É importante resaltar, con todo, que non é unha variable observable, polo que require ser estimada. Pola súa parte, o *output gap* ou *brecha de produción* defínese como a diferenza entre o cociente entre o nivel de PIB observado ou previsto, tamén en termos reais, e o nivel estimado para o PIB potencial e un. É dicir, en tanto por un a brecha de produción (OG) vén dada por:

$$OG = (\text{PIB observado} / \text{PIB potencial}) - 1$$

A estimación do produto potencial está suxeita a un elevado grao de incerteza, razón pola que a literatura existente recomenda efectuar o diagnóstico da evolución da brecha de produción a partir dun abano de estimacións obtidas a partir de diferentes metodoloxías. Entre elas destaca a baseada na estimación dunha función de produción, aplicada polos principais organismos económicos internacionais (FMI, OCDE e Comisión Europea).

A estimación do PIB potencial baseada na función de produción presenta a vantaxe de ter un fundamento teórico sólido, do cal carecen outros métodos puramente estatísticos (por exemplo, aplicación do filtro de suavizado Hodrick-Prescott ao PIB real observado), o que permite unha análise económica das fontes do crecemento do produto potencial. Como principal inconveniente hai que mencionar, porén, os elevados requirimentos de información para o seu cálculo. En concreto, esta metodoloxía exige, por un lado, a estimación da produtividade total dos factores (PTF) e, por outro, a avaliación dos factores produtivos (emprego e capital) no seu nivel potencial.

O Ministerio de Economía e Competitividade elabora estimacións de PIB potencial e *output gap* anual para a economía española aplicando a metodoloxía da función de produción utilizada pola Comisión Europea e acordada no seo do Grupo de Traballo do Output Gap («*Calculating potential growth rates and output gaps. A revised production function approach*»). Denis C., Grenouilleau D., Mc Morrow K. and Röger W. European Commission. Economic papers number 247. March 2006). As súas principais características detállanse a seguir.

Utilízase unha función de produción Cobb-Douglas do tipo:

$$PIB = PTF \cdot L^{1-\alpha} \cdot K^{\alpha} \quad [1]$$

onde *PIB* é o PIB real, *PTF* a produtividade total dos factores, *K* o stock de capital e *L* o factor traballo. Ás elasticidades do produto respecto dos factores capital (α) e traballo ($1-\alpha$) asignáronselles os valores 0,35 e 0,65, respectivamente, valores fixados na metodoloxía da Comisión Europea para todos os Estados membros. Ao se estimar ao PIB potencial anual, as series que se utilizan para esta estimación son tamén anuais.

Para estimar o produto potencial é preciso avaliar cada un dos compoñentes da función de produción no seu valor potencial e substituílos na función de produción.

En relación coa determinación dos factores determinantes do PIB potencial, o *emprego potencial* correspóndese co total de horas traballadas ao ano polos ocupados da economía co suposto de plena utilización dos recursos dispoñibles e sen presións inflacionistas, e obtense a partir da seguinte expresión:

$$L_{pot} = POB \cdot PART_{pot} \cdot (1 - NAWRU) \cdot H_{pot} \quad [2]$$

POB é a poboación en idade de traballar (15-64 anos), $PART_{pot}$ a taxa de actividade potencial, H_{pot} o número de horas potenciais traballadas ao ano por ocupado e $NAWRU$ a taxa de desemprego non aceleradora dos salarios.

Pola súa vez, a taxa de participación e o número de horas potenciais obtéñense aplicando un filtro de Hodrick-Prescott (HP) á taxa de actividade e ao número de horas traballadas ao ano por traballador, respectivamente, mentres que a $NAWRU$ se estima como compoñente non observable nunha curva de Phillips que inclúe como regresores a aceleración da participación dos salarios no PIB, a produtividade do factor traballo e os termos de comercio definidos como a diferenza entre as taxas de crecemento dos deflatores do PIB e do consumo privado.

Pola súa parte, suponse que o stock de capital potencial coincide co capital observado, e aválase mediante a aplicación do método de inventario permanente a través da ecuación dinámica de acumulación do capital.

$$K_t = K_{t-1} \cdot (1 - \delta) + I_t \quad [3]$$

Onde I é o investimento real e δ a taxa de depreciación do capital.

Deste modo, o capital dun período será igual ao investimento bruto efectuado máis o capital do período anterior corrixido de depreciación.

Por último, a *produtividade total dos factores potencial* determínase extraendo cada ano a produtividade total dos factores observada a partir dos valores do PIB, stock de capital e traballo, e estímase a súa tendencia utilizando, de entre todos os métodos dispoñibles, o que se considere que se adapta mellor á realidade cíclica da economía española. A PTF (o residuo de Solow) obtense a partir da expresión.

$$PTF = \frac{PIB}{L^{1-\alpha} \cdot K^\alpha} \quad [4]$$

Unha vez obtidos os diferentes compoñentes da función de produción, en termos potenciais, isto é, o emprego potencial, o stock de capital e a PTF potencial, estase en disposición de calcular o PIB potencial aplicando a expresión:

$$PIB_{pot} = PTF_{pot} \cdot L_{pot}^{0,65} \cdot K^{0,35} \quad [5]$$

O período de mostra analizado esténdese desde o ano 1980 ata 6 anos máis aló do ano en curso (ano t). Entre 1980 e $t-1$ utilízanse datos tomados das series da Contabilidade Nacional, da Enquisa de Poboación Activa e das estimacións intercensuais de poboación; entre t e $t+3$ utilízanse as previsións incluídas no escenario macroeconómico do Ministerio de Economía e Competitividade, e entre $t+4$ e $t+6$ lévase a cabo unha extensión das series de horas por traballador, taxa de participación e PTF mediante a aplicación de modelos ARIMA. Esa extrapolación ten por obxectivo limitar a sensibilidade do filtro de Hodrick-Prescott á información dispoñible nos extremos do período de mostra (problema do «punto final»).

O Ministerio de Economía e Competitividade, nas súas estimacións de crecemento potencial e *output gap* e co fin de obter estimacións máis precisas e consistentes coa situación cíclica da economía española, utiliza as proxeccións de poboación de curto prazo publicadas polo Instituto Nacional de Estatística, por ser unha fonte de datos máis actualizada que a publicada por Eurostat.

En liña coa práctica da Comisión Europea, o parámetro de alisamento do filtro de Hodrick Prescott utilizado para estimar a taxa de actividade potencial e as horas potenciais por traballador na expresión [2] toma o valor 10 para ter mellor en conta os cambios que se produciron nas horas por traballador.

ANEXO 2

Metodoloxía do cálculo da sensibilidade cíclica das administracións públicas

1. Cálculo da sensibilidade cíclica do conxunto das administracións públicas

Para descompor o saldo orzamentario nos seus compoñentes cíclico e estrutural, seguindo a metodoloxía da Comisión Europea, primeiro obtéñense os compoñentes cíclicos de ingresos e gastos. Os ingresos cíclicos veñen dados por:

$$\text{Ingresos cíclicos no ano } t: IC_t = \sum T_{it} \varepsilon_i \text{GAP}_t \quad [1]$$

onde T_{it} representa a porcentaxe de peso no PIB nominal de cada un dos ingresos impositivos (i) do ano t; ε_i é a elasticidade de cada tipo de imposto respecto á brecha de produción; e GAP_t é a brecha de produción ou *output gap* do ano t en porcentaxe do PIB potencial, que indica a fase cíclica en que se encontra a economía.

De igual modo, o compoñente cíclico dos gastos vén dado por:

$$\text{Gastos cíclicos no ano } t: GC_t = \sum G_{jt} \varepsilon_j \text{GAP}_t \quad [2]$$

onde G_{jt} representa cada un dos gastos correntes primarios (j) do ano t en porcentaxe do PIB; ε_j é a elasticidade respecto á brecha de produción de cada tipo de gasto corrente primario; e GAP_t é a brecha de produción do ano t en porcentaxe do PIB potencial.

O saldo cíclico obtérase por diferenza entre ingresos e gastos cíclicos:

$$\text{Saldo cíclico no ano } t: BC_t = IC_t - GC_t = (\sum T_{it} \varepsilon_i - \sum G_{jt} \varepsilon_j) \text{GAP}_t \quad [3]$$

Unha vez obtido o saldo cíclico, o saldo estrutural obtense por diferenza co saldo observado.

$$\text{Saldo estrutural ano } t = \text{Saldo observado ano } t - \text{Saldo cíclico ano } t \quad [4]$$

Se se divide o saldo cíclico da expresión [3] pola brecha de produción, obtense a chamada sensibilidade ao ciclo económico das finanzas da Administración pública correspondente:

$$\text{Sensibilidade } \eta = (\sum T_{it} \varepsilon_i - \sum G_{jt} \varepsilon_j) \quad [5]$$

Que, multiplicada pola brecha de produción dará, de novo, o saldo cíclico.

Como a sensibilidade cíclica é un valor aceptablemente estable no tempo, mentres a estrutura de ingresos e gastos non cambie significativamente, o valor da sensibilidade estimado nun momento determinado servirá como un parámetro fixo para obter con suficiente aproximación, multiplicándoo pola brecha de produción de cada ano, o saldo cíclico correspondente.

A Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, establece que o cálculo do déficit estrutural (e doutras variables non directamente observables) se basee na metodoloxía utilizada pola Comisión Europea. Como parte desa metodoloxía, a Comisión Europea dá as seguintes elasticidades de ingresos e gastos do conxunto das administracións públicas españolas:

CADRO 1. Elasticidades de ingresos e gastos públicos

Conceptos	Elasticidades
IRPF	1,92
Imposto de sociedades	1,15
Impostos indirectos	1,00
Cotizacións sociais	0,68

Conceptos	Elasticidades
Total de impostos e cotizacións sociais	1,08
Total de gastos correntes primarios	-0,16
– Seguro de desemprego	-3,30
– Resto de gastos primarios	-0,03

Fontes: «New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance». European Commission. September 2005 e Ministerio de Economía e Competitividade.

Partindo destes valores e aplicando a expresión [5], a Comisión Europea obtén un valor para a sensibilidade cíclica das finanzas públicas españolas de 0,43. Este valor é o que vén utilizando a Administración española nos seus cálculos do saldo cíclico e estrutural.

2. Distribución do saldo cíclico do conxunto das administracións públicas españolas entre os seus subsectores.

A Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, encomenda ao Ministerio de Economía e Competitividade a elaboración dun informe que conteña, entre outras informacións, o saldo cíclico das administracións públicas distribuído entre os seus subsectores.

Neste anexo determínase o procedemento de cálculo do saldo cíclico de tres subsectores: a Administración central (incluíndo a Seguridade Social), as comunidades autónomas e as corporacións locais. A Seguridade Social intégrase na Administración central porque o ciclo económico afecta conxuntamente o sector consolidado. Así, as prestacións por desemprego, único gasto considerado cíclico nas metodoloxías da UE e da OCDE, poden ser financiadas indistintamente por cotizacións, impostos ou débeda.

Por motivos de simplicidade e transparencia, nesta metodoloxía óptase por aplicar a cada tipo de imposto as elasticidades que aplican a OCDE e a Comisión Europea aos impostos españois, independentemente do subsector da Administración pública de que se trate.

Os ingresos e gastos públicos máis sensibles á evolución cíclica da economía, impostos e cotizacións sociais e prestacións por desemprego e resto dos gastos correntes primarios, respectivamente, distribúense entre os subsectores e calcúlanse os seus pesos no PIB nacional. O produto deses pesos polas correspondentes elasticidades dará as sensibilidades de cada tipo de ingreso ou gasto. Coa suma das sensibilidades dos compoñentes obtéñense as sensibilidades totais dos ingresos e gastos, de cuxa diferenza resultará a sensibilidade cíclica de cada Administración, tal como resulta de aplicar a expresión [5].

Unha vez calculada a sensibilidade, o seu produto pola brecha de produción dará a medida do saldo cíclico de cada subsector. A brecha de produción que se utilizará en todos os casos será a calculada para a economía nacional no seu conxunto.

3. Cálculo do saldo cíclico de cada comunidade autónoma e das corporacións locais.

A lei orgánica obriga a que ningunha Administración pública incorra en déficit estrutural, o que implica que o exercicio metodolóxico de distribución do saldo cíclico (e estrutural) entre as diferentes administracións públicas non se debe limitar á distribución dos citados entre os tres subsectores analizados no punto anterior, senón que se trata de deseñar unha metodoloxía válida para todas e cada unha das comunidades autónomas españolas, o que dificulta adicionalmente a tarefa, dado o elevado número de administracións e as diferenzas nas súas estruturas de ingresos tanto entre elas coma no tempo (como consecuencia das modificacións do sistema de financiamento autonómico).

A aplicación concreta da metodoloxía descrita ao caso das comunidades autónomas consideradas individualmente suscita algúns interrogantes sobre o cálculo das elasticidades dos impostos destas administracións públicas e sobre a pertinencia de aplicar o ciclo económico nacional a cada unha das comunidades autónomas.

A este respecto, cabe sinalar que a estimación das elasticidades dos impostos das comunidades autónomas, ademais de difícil pola súa curta e inestable evolución histórica, como consecuencia dos cambios do sistema de financiamento autonómico ao longo do tempo (con frecuentes substitucións de transferencias do Estado por impostos), aumentaría extraordinariamente a complexidade do cálculo, sen obter, a cambio, ganancias significativas de precisión. A sensibilidade cíclica dun determinado compoñente do gasto ou do ingreso depende da súa natureza e non do territorio en que se realice ou se recade. A existencia dalgunhas diferenzas na normativa tributaria por territorios non xustifica a aplicación de diferentes elasticidades para tomalas en consideración. En consecuencia, a distinta influencia do ciclo nas contas dunha Administración ou dun subsector da Administración pública estará marcada polas diferentes estruturas de ingresos e gastos. Aquelas administracións onde teñan un maior peso as partidas máis sensibles ao ciclo, como por exemplo os gastos por desemprego ou o imposto sobre a renda das persoas físicas, terán un saldo cíclico con maiores oscilacións.

Por outra parte, un certo número de comunidades autónomas recibe transferencias do fondo de garantía cuxa evolución está vinculada aos chamados ingresos tributarios do Estado, que inclúen a recadación do Estado por IRPF, IVE e impostos especiais. A elasticidade respecto á brecha de produción desta cesta de impostos é de 1,4.

Polo que se refire ás elasticidades do gasto, cabe sinalar que o único gasto que se considera cíclico nas metodoloxías da UE e da OCDE é o das prestacións por desemprego. Como as comunidades autónomas non realizan tal tipo de gasto, a sensibilidade cíclica do gasto destas administracións é inferior á que ten o sector consolidado da Administración central e Seguridade Social.

En canto se refire á posible diverxencia que puiden existir entre o ciclo económico de cada unha das comunidades autónomas e o nacional, que exixiría unha estimación separada para aquel, cabe sinalar que a experiencia empírica dispoñible pon de manifesto a existencia dun elevado grao de sincronía entre ambos os ciclos e que, ademais, esta sincronía aumentou nos últimos anos.

En definitiva, no cálculo do saldo cíclico de cada comunidade autónoma, por razóns da simplicidade e transparencia que debe posuír unha regra fiscal, utilizaranse as mesmas elasticidades e brecha de produción que no ámbito nacional. Hai que recordar que neste anexo se analiza a metodoloxía de cálculo das sensibilidades cíclicas de cada comunidade autónoma, que constitúe o primeiro paso para calcular o saldo cíclico, multiplicando esa sensibilidade (que se pode tomar como fixa durante un período máis ou menos prolongado de tempo) pola brecha de produción que se calcule cada ano.

As sensibilidades cíclicas dos ingresos e gastos de cada unha das comunidades autónomas calcularanse a partir dos datos da execución orzamentaria de 2011. Dentro dos ingresos consideraranse, xunto aos impostos propios e cedidos, as transferencias recibidas do Estado e vinculadas ao sistema de financiamento autonómico. A estas transferencias atribuiráselles como elasticidade a que resulta dos impostos do Estado que conforman os ingresos tributarios do Estado. Para os efectos do cálculo da sensibilidade cíclica do País Vasco tomaranse en conta os ingresos recadados polas deputacións forais de Araba, Gipuzkoa e Bizkaia.

O saldo cíclico do conxunto das corporacións locais calcularase aplicando os mesmos procedementos descritos para as comunidades autónomas. Para tal fin utilizaranse a brecha de produción nacional e as elasticidades e ingresos e gastos do cadro 1 deste anexo.