

## I. DISPOSICIÓN XERAIS

### MINISTERIO DE ECONOMÍA E COMPETITIVIDADE

- 3380** Orde ECC/493/2014, do 27 de marzo, pola que se modifica a 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.

En cumprimento do mandado da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, o Ministerio de Economía e Competitividade aprobou a Orde ECC/2741/2012, do 20 de decembro, sobre o cálculo das previsións tendenciais de ingresos e gastos e da taxa de referencia da economía española. Esta orde desenvolvía a metodoloxía para o cálculo do PIB potencial e o compoñente cíclico de ingresos e gastos públicos seguindo a metodoloxía utilizada pola Comisión Europea para tal efecto, tal como sinala o artigo 11.6 da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril.

O día 22 de febreiro de 2013, no marco das súas previsións de inverno, a Comisión Europea modificou a metodoloxía de cálculo dos saldos orzamentarios axustados do ciclo e substituíu na realización do cálculo a sensibilidade respecto da fenda de produción que viña utilizando pola semielasticidade dos ingresos e gastos públicos, tamén respecto da fenda de produción. A razón última de substituír a anterior metodoloxía de cálculo pola actual é, segundo a Comisión Europea, aproximar de xeito máis preciso o concepto de saldo estrutural, de modo que este sexa o que se observa cando a economía está no seu nivel potencial. Paralelamente a este cambio de natureza máis conceptual, a Comisión Europea modificou tamén as ponderacións que utiliza para computar a sensibilidade cíclica dos distintos ingresos e gastos que se toman en conta para determinar o saldo axustado do ciclo. Ata este exercicio, o período que se tomaba como referencia era o dos anos 1995 ao 2004 e agora pasa a ser o dos anos 2002 ao 2011. A Comisión Europea fixo públicos estes argumentos, así como o detalle da metodoloxía e a súa relación coa utilizada anteriormente no documento «*The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*», publicado co número 478 na serie *Economic Papers*.

As novas ponderacións reflicten de xeito máis aproximado a distinta estrutura dos ingresos e gastos do conxunto do sector público español que, igual que o doutros países do noso ámbito, experimentou lixeiras modificacións no peso dos distintos ingresos e gastos nos últimos anos.

Desde un punto de vista práctico, a diferenza entre os resultados que se obtiñan coa metodoloxía anterior e os da nova é reducida. Así, a sensibilidade cíclica do saldo orzamentario dun 0,43 vese substituída por unha semielasticidade do saldo orzamentario do 0,48. Mesmo cunha fenda de produción dun 4 por cento, que é elevada en relación coas observadas nos últimos corenta anos, o cambio de metodoloxía ten como consecuencia que o compoñente cíclico do saldo orzamentario aumenta en menos dun cuarto de punto porcentual. Malia a incidencia limitada nos resultados, o cambio da metodoloxía de cálculo ten un carácter substancial, polo que, de acordo co contido do artigo 2 da Orde ECC/2741/2012, do 20 de decembro, procede aprobar un novo anexo II que describa a metodoloxía que debe seguirse nestas circunstancias.

A metodoloxía descrita permite calcular o saldo axustado do ciclo. O paso ao saldo estrutural require deducir do saldo axustado do ciclo a diferenza entre ingresos e gastos non recorrentes.

Tendo en conta o contido da orde, a nova metodoloxía de cálculo afectaría principalmente o anexo II da Orde ECC/2741/2012, do 20 de decembro, e faría necesaria a súa substitución polo que agora se aproba para actualizar a metodoloxía de cálculo dos saldos axustados do ciclo.

Por outra banda, a Comisión Europea, en colaboración coa Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico, comezou o proceso para revisar as elasticidades respecto do ciclo das principais figuras tributarias, así como das prestacións de desemprego. Unha vez que se aproben, será necesario modificar os valores que actualmente se utilizan para calcular as semielasticidades de ingresos e gastos respecto do ciclo. Analogamente está prevista unha revisión periódica das ponderacións no PIB dos tributos e das prestacións de desemprego. Ningunha destas modificacións supón unha innovación que afecte a metodoloxía utilizada para calcular o saldo axustado ao ciclo, polo que o artigo 2, na súa nova redacción, prevé a utilización destes valores en canto os adopte a Comisión Europea.

Esta orde foi sometida ao trámite de audiencia pública, de conformidade co artigo 24.1 c) da Lei 50/1997, do 27 de novembro, do Goberno, no cal participaron as comunidades autónomas.

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

*Artigo único. Modificación da 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 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, queda modificada nos seguintes termos:

Un. O artigo 2 queda redactado como segue:

*«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, actualízanse cando a Unión Europea introduza modificacións no seu procedemento de cálculo. Os valores modificados pola Unión Europea das elasticidades de ingresos e gastos ou das ponderacións dos distintos ingresos utilizaranse en canto os aplique a Comisión Europea nas súas estimacións de saldo cíclico».

Dous. O anexo II «Metodoloxía do cálculo da sensibilidade cíclica das administracións públicas» queda substituído polo novo anexo II «Metodoloxía do cálculo do saldo orzamentario cíclico» que se insire a seguir:

## «ANEXO II

## Metodoloxía do cálculo do saldo orzamentario cíclico

1. *Cálculo do saldo orzamentario cíclico do conxunto das administracións públicas*

O saldo orzamentario estrutural constitúe un indicador central no marco de supervisión fiscal na UE que permite atribuír o saldo orzamentario dun país a dous tipos de factores: o automático, derivado das variacións da actividade económica, e o discrecional, derivado da política fiscal do goberno.

Recentemente, a Comisión Europea modificou a metodoloxía de cálculo do saldo estrutural para que o seu novo cómputo capte con maior precisión o concepto correcto: o saldo estrutural é o que se observaría se a economía estiver no seu nivel potencial. Ata agora, a metodoloxía utilizada polos países da UE, entre eles España, tal como figuraba no anexo II da Orde do Ministerio de Economía e Competitividade 2741/2012, do 20 de decembro, baseábase no concepto de "sensibilidade" das finanzas públicas ao ciclo económico, o que equivalía a expresar o saldo estrutural en porcentaxe do PIB observado en lugar do PIB potencial. A metodoloxía revisada pola Comisión Europea implica substituír o concepto de "sensibilidade" polo de "semielasticidade" no cálculo do saldo orzamentario cíclico, a partir do cal deriva o saldo estrutural e os seus compoñentes de ingresos e gastos. É dicir, formalmente pásase da elasticidade, que nunha función  $y=f(x)$  será igual ao cociente de variacións porcentuais de  $y$  e  $x$  ( $\% \Delta y / \% \Delta x$ ), á semielasticidade, que é igual a  $\% \Delta y \Delta x$ , é dicir, a variación porcentual de  $y$  pola unidade de aumento de  $x$ .

Para descompoñer o saldo orzamentario nas súas compoñentes cíclica e estrutural, seguindo a metodoloxía da Comisión Europea, primeiro obtense a semielasticidade do conxunto dos ingresos e gastos públicos.

A semielasticidade dos ingresos virá dada pola seguinte expresión:

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

Onde  $\varepsilon_R$  é a semielasticidade dos ingresos e  $\eta_R$  a elasticidade do nivel de ingresos que se obtén como media ponderada das elasticidades individuais respecto da fenda de produción das cinco categorías de ingresos  $\eta_{R,i}$  (IRPF, imposto de sociedades, impostos indirectos, cotizacións sociais e ingresos non impositivos), utilizando como peso de cada un deses ingresos a súa participación no conxunto dos ingresos ( $R_i / R$ ). Considérase nula a elasticidade dos ingresos non impositivos dado que a influencia do ciclo económico sobre eles non é significativa estatisticamente.

A semielasticidade dos gastos ( $\varepsilon_G$ ) será:

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

Onde  $\eta_{Gu}$  é a elasticidade da única categoría de gasto sensible ao ciclo económico (gasto en prestacións por desemprego) que, multiplicada polo peso do gasto en desemprego no gasto total, se converte na elasticidade do gasto agregado  $\eta_G$ .

Para obter as semielasticidades dos ingresos e gastos respecto da fenda de produción, réstaselles ás elasticidades a unidade e multiplícase o resultado polas ratios de ingresos-PIB  $\left( \frac{R}{Y} \right)$  e de gastos-PIB  $\left( \frac{G}{Y} \right)$ , respectivamente, posto que as variables fiscais adoitan expresarse en porcentaxe do PIB.

Unha vez obtidas as semielasticidades de ingresos ( $\varepsilon_R$ ) e gastos ( $\varepsilon_G$ ), a semielasticidade do saldo orzamentario obterase por diferenza:

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

Que multiplicada pola fenda de produción (OG) como porcentaxe do PIB potencial dará o saldo cíclico en termos do PIB nominal:

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

Finalmente, o saldo axustado do ciclo obterase restando o saldo cíclico do saldo observado:

$$\text{Saldo axustado do ciclo} = \text{saldo observado} - \varepsilon * \text{OG} \quad [5]$$

O paso ao saldo estrutural supón deducir do saldo axustado do ciclo a diferenza entre ingresos e gastos non recorrentes, como poden ser os derivados dun aumento dos impostos, para o cal se anuncia simultaneamente a súa redución ou gastos como os asociados a unha reestruturación bancaria:

$$\text{Saldo estrutural} = \text{saldo axustado ao ciclo} - (\text{ingresos non recorrentes} - \text{gastos non recorrentes}) \quad [6]$$

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 facilita os parámetros para o cálculo das semielasticidades do saldo orzamentario respecto da fenda de produción. No cadro 1 aparecen eses parámetros para o caso de España e as operacións necesarias para obter o valor de 0,48 que os servizos da Comisión Europea calculan para a semielasticidade do saldo público español. Esas operacións dedúcense das expresións [1], [2] e [3].

*Cadro 1. Parámetros de España para o cálculo das semielasticidades respecto do saldo orzamentario respecto da fenda de produción*

Conceptos	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
	Elasticidades ingresos e gastos	Pesos (%) (1)	(A) x (B)	Semielasticidades ingresos/PIB e gastos/PIB (C) - 1	Pesos de ingresos e gastos totais (% PIB) (1)	Semielasticidades de ingresos, gastos e saldo (D) x (E)
IRPF	1,92	19,55	0,38			
Imposto de sociedades	1,15	8,38	0,10			
Impostos indirectos	1,00	28,91	0,29			
Cotizacións sociais	0,68	34,57	0,24			
Ingresos non impositivos	0,00	8,59	0,00			
Total ingresos	1,00	100,00	1,00	0,00	38,14	0,00
Gasto de desemprego	-3,30	4,89	-0,16	-1,16	41,13	-0,48
Saldo orzamentario						0,48

(1) Media 2002-2011.

Fontes: *Economic Paper* 478 e Ministerio de Economía e Competitividade.

No caso de España, a Comisión Europea obtén un resultado dunha semielasticidade total de 0,48, que é a que se utilizará para calcular os saldos axustados do ciclo mentres a Comisión Europea non modifique o período para o cálculo das ponderacións no PIB dos distintos ingresos fiscais ou a elasticidade dos distintos ingresos e gastos. Cando algún dos cambios anteriores teña lugar, actualizarase este anexo.

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

A Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, encoméndalle 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 do Estado.

Nesta metodoloxía óptase por aplicar a cada tipo de imposto as elasticidades que aplican a OCDE e a Comisión Europea aos impostos españois, por motivos de simplicidade, transparencia e porque o seu comportamento cíclico é independente do subsector da Administración pública que finalmente recibe os ingresos.

A metodoloxía neste caso é similar á descrita para o conxunto das administracións públicas do número 1 do presente anexo (expresións [1] e [2]), é dicir, calcúlanse as elasticidades dos ingresos e dos gastos de cada subsector como media ponderada das elasticidades dos compoñentes máis sensibles á evolución cíclica: impostos, cotizacións sociais e prestacións por desemprego na Administración central, e impostos nas comunidades autónomas e corporacións locais. Para obter as semielasticidades réstaselles ás elasticidades dos ingresos e dos gastos, así calculadas, a unidade, e o resultado multiplícase polos pesos no PIB nacional dos correspondentes ingresos e gastos de cada subsector, netos de transferencias entre administracións públicas.

Unha vez calculada a semielasticidade orzamentaria de cada subsector por diferenza das semielasticidades de ingresos e gastos, o seu produto pola fenda de produción dará a medida do saldo cíclico de cada subsector (expresión [4]). A fenda 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 2/2013, do 27 de abril, 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 debe limitarse á distribución dos ditos saldos entre os tres subsectores analizados no número 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 como 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 virá marcada polas diferentes estruturas de ingresos e gastos. Aquelas administracións onde teñan un maior peso as partidas máis sensibles ao ciclo, como por exemplo o imposto sobre a renda das persoas físicas, terán un saldo cíclico con maiores oscilacións.

Por outra parte, 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 da fenda de produción desta cesta de impostos é de 1,45.

Polo que se refire ás elasticidades do gasto, cabe sinalar que o único gasto que se considera cíclico nas metodoloxías da Administración 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 da Seguridade Social.

En canto se refire á posible diverxencia que puider 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 dous 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 fenda de produción que a nivel nacional. Hai que lembrar que neste anexo se analiza a metodoloxía de cálculo das semielasticidades cíclicas de cada comunidade autónoma, que constitúe o primeiro paso para calcular o saldo cíclico, multiplicando a dita semielasticidade (que pode tomarse como fixa durante un período máis ou menos prolongado de tempo) pola fenda de produción que se calcule cada ano.

As semielasticidades cíclicas dos ingresos e gastos de cada unha das comunidades autónomas calcularanse a partir dos datos da execución orzamentaria de 2002 a 2011 en contabilidade nacional. Dentro dos ingresos, consideraranse, xunto cos 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, é dicir, 1,45. Para os efectos do cálculo da sensibilidade cíclica do País Vasco tomaranse en conta os ingresos recadados polas deputacións forais de Araba/Álava, Guipuzkoa 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 fenda de produción nacional e as elasticidades de ingresos e gastos do cadro 1 deste anexo».

Disposición derradeira única. *Entrada en vigor.*

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

Madrid, 27 de marzo de 2014. O ministro de Economía e Competitividade, Luis de Guindos Jurado.