



La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas

El objeto de este documento es ofrecer una visión general de la regla de gasto mediante una aproximación a sus aspectos esenciales, con el fin de contribuir a su difusión y entendimiento. Esta necesidad surge tanto por el desconocimiento de esta regla fiscal, como por su importancia creciente en el contexto de recuperación y mejora de la actividad económica en España prevista para los próximos años.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) fija tres reglas fiscales de obligado cumplimiento: estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. Esta última aparece por primera vez con la aprobación, en 2012, de la LOEPSF, situándose al mismo nivel que las otras dos en cuanto a la obligatoriedad de su aplicación y las consecuencias de su incumplimiento.

A pesar de ello, desde 2013, primer año de aplicación de la LOEPSF, el intenso proceso de consolidación fiscal ha hecho prácticamente inoperante la regla de gasto, puesto que el cumplimiento de los objetivos anuales de déficit ha impuesto una senda de reducción del gasto público mucho más exigente para la mayoría de las Administraciones Públicas (AAPP) que la que derivaría de la aplicación de la regla de gasto. Tal vez este es el motivo de la escasa atención que, hasta el momento, han prestado a esta regla las distintas AAPP, lo que se ha traducido en la práctica en una notable insuficiencia de información y metodología necesarias para su cálculo.

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, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

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

Sin embargo, esta situación está cambiando debido a la importancia creciente de la regla de gasto a medida que las AAPP se aproximan al equilibrio presupuestario, como es ya el caso de numerosas administraciones de ámbito local y alguna comunidad autónoma, puesto que es en este momento cuando su aplicación tiende a imponer una evolución del gasto público más restrictiva que la que resultaría compatible con el cumplimiento del objetivo de déficit. Con el objeto de servir de ayuda a las administraciones territoriales en el cálculo y aplicación de la regla, garantizando el tratamiento homogéneo de las operaciones, el MINHAP ha elaborado dos guías para la determinación de la regla de gasto; una dirigida a las Corporaciones Locales (CCLL) y otra a las Comunidades Autónomas (CCAA).

En este contexto la AIReF ha elaborado este documento divulgativo sin más pretensión que acercar la regla de gasto a la opinión pública.

¿Qué es la regla de gasto?

La regla de gasto es un instrumento de disciplina presupuestaria que trata de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas de manera que, en un horizonte de medio plazo, el crecimiento del gasto de las AAPP venga limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo.

De acuerdo con esta filosofía, la aplicación de esta regla impide que el gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, siendo posible superarla, únicamente, en el supuesto de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente.

La actual regla de gasto aparece con la aprobación de la LOEPSF y se aplica por primera vez en el ejercicio 2013.

El artículo 12 de la LOPESF define la regla de gasto en los siguientes términos:

“la variación del gasto computable de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española”.

$$\text{Variación del gasto computable} \leq \text{Crecimiento PIB a medio plazo} \\ \text{(Tasa de referencia)}$$

¿Es lo mismo regla de gasto que techo de gasto o límite de gasto no financiero?

El techo de gasto o límite de gasto no financiero es un instrumento de gestión presupuestaria a través del cual, una vez estimados los ingresos del ejercicio, se calcula el gasto presupuestario que permite el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Por tanto, un nivel más alto de ingresos permitiría un límite de gasto mayor siempre que se cumpla el objetivo de estabilidad. Este límite, que se expresa en términos presupuestarios, sólo excluye de su cálculo las transferencias a CCAA y a CCLL por los sistemas de financiación autonómico y local.

El límite de gasto no financiero se calcula, con carácter general, en el segundo trimestre del año y, en cualquier caso antes de 1 de agosto, de cara a la elaboración del presupuesto del año siguiente.

Por su parte, la regla de gasto es una regla fiscal, de acuerdo con la cual el límite al crecimiento del gasto público viene dado por el crecimiento de la economía a medio plazo de manera que, como veremos más adelante, sólo los incrementos de recaudación vinculados a reformas tributarias de carácter permanente permiten un aumento del gasto por encima de dicho límite. En el caso de esta regla, además de las transferencias a CCAA y CCLL por los sistemas de financiación autonómico y local, se excluyen otros gastos como los intereses, el gasto no discrecional por desempleo y la parte de los gastos financiada por la Unión Europea (UE) u otras AAPP.

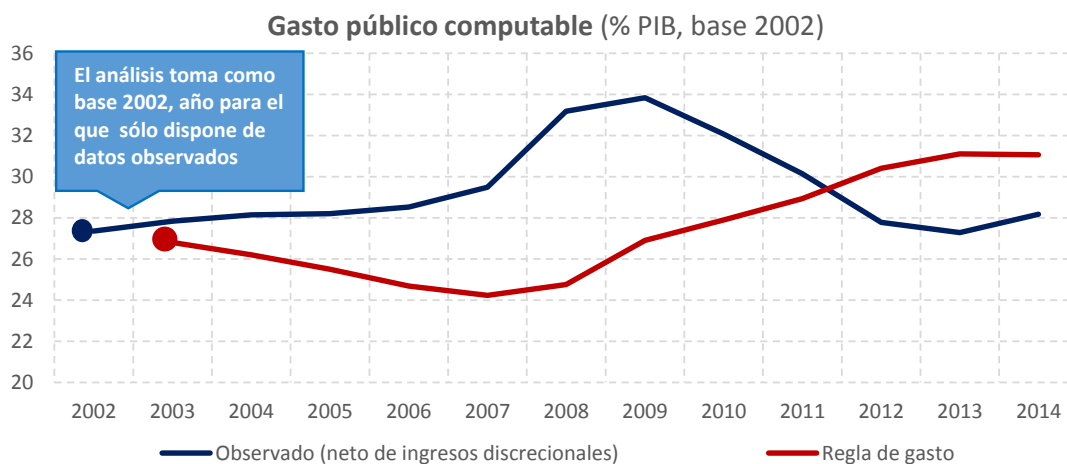
¿Por qué es necesaria una regla de gasto?

La regla de gasto constituye una buena guía de disciplina presupuestaria en tiempo real para las AAPP ya que, a diferencia de otras reglas fiscales más complejas para cuya aplicación es necesario realizar cálculos estadísticos, esta regla se aplica sobre los gastos que son datos directamente observables. Por otro lado, dado que el gasto es la parte del presupuesto que presenta menor incertidumbre y sobre el que las administraciones pueden incidir más directamente, constituye una buena herramienta para controlar el déficit.

Pero, además de guiar la política fiscal de las AAPP contribuyendo a la disciplina presupuestaria, la regla de gasto también sirve al objetivo de la estabilización económica desde una doble perspectiva. En primer lugar, esta regla no opera sobre los ingresos y excluye los gastos más vinculados al ciclo económico (conocidos como estabilizadores automáticos), permitiendo que estos fluctúen libremente para contrarrestar los efectos del ciclo en la economía. En segundo lugar, genera un mayor superávit en épocas de bonanza económica que puede ser utilizado en épocas deficitarias contribuyendo a suavizar las oscilaciones del ciclo económico. En este sentido, es frecuente que en épocas de bonanza económica, ante un crecimiento importante de ingresos, las AAPP reaccionen elevando el gasto en la misma medida. En estos casos, la existencia de esta regla limita el crecimiento del gasto dando lugar a mayores superávits o menores déficits, lo que proporciona un “colchón” a las AAPP a la hora de afrontar las crisis, mejorando la posición fiscal de partida.

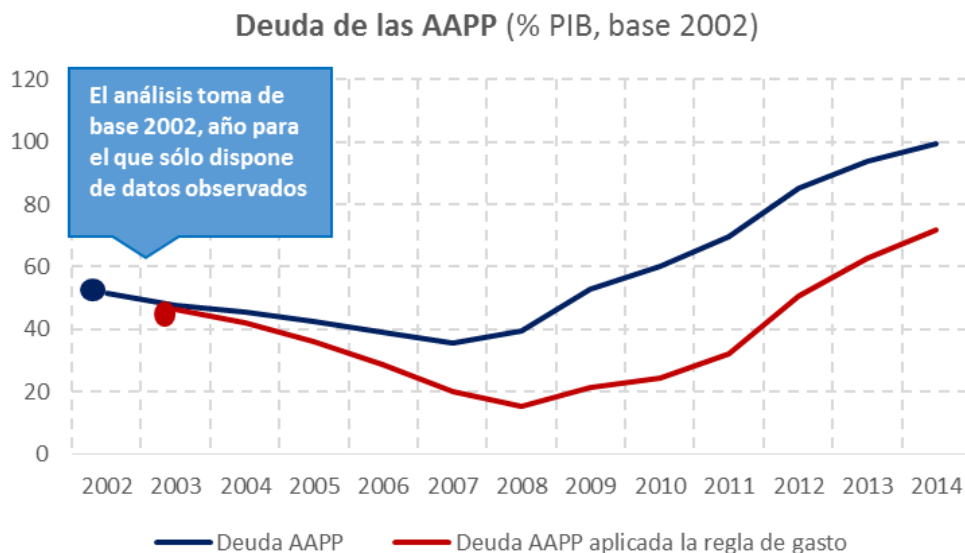
En España, en el periodo de expansión económica previo a la crisis de 2008, el gasto creció por encima de lo que hubiera permitido la existencia de una regla de gasto definida en los términos actuales; en particular, desde 2006 hasta 2011, la aplicación estricta de la regla de gasto habría propiciado una mejora del saldo del sector público del 3% de media cada año. Por el contrario, a partir de 2012, el esfuerzo de reducción del déficit para cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria, ha supuesto que la evolución del gasto público sea más restrictiva que la que hubiera permitido la regla de gasto. La limitación sobre el gasto derivada de esta regla hubiera supuesto una menor necesidad de financiación y, por tanto, una menor deuda (ver **gráficos 1, 2 y 3**).

Gráfico 1. Crecimiento del gasto observado y con regla de gasto



Fuente: Estimación AIReF

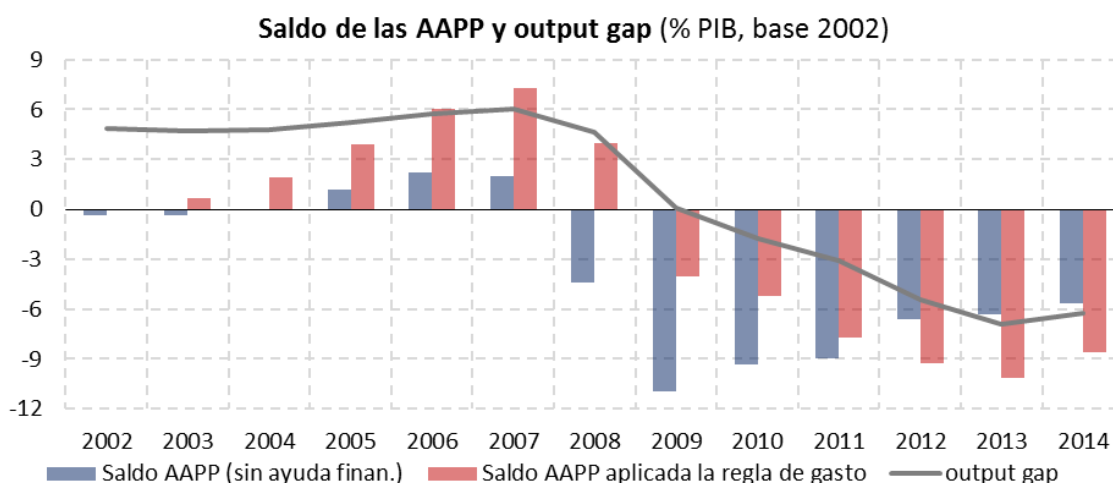
Gráfico 2. Crecimiento de la deuda observada y con regla de gasto (*)



Fuente: Estimación AIReF

(*) Impacto directo de la aplicación de la regla de gasto sobre la deuda sin tener en cuenta el impacto económico de variaciones en el gasto público.

Gráfico 3. Saldo de las AAPP observado y con regla de gasto. Relación con output gap



Fuente: Estimación AIReF

¿Qué administraciones públicas tienen que cumplir la regla de gasto?

Están sometidas a la regla de gasto todas y cada una de las AAPP a excepción de la Seguridad Social. Por tanto, la administración central, cada comunidad autónoma y cada corporación local son responsables de cumplir esta regla fiscal.

Al excluir el subsector de Fondos de la Seguridad Social, hay una parte importante del gasto público, como es el gasto en pensiones y el gasto en prestaciones de desempleo, que no se somete a la regla de gasto.

¿Qué gasto está sometido a la regla?

La regla de gasto no establece su restricción sobre la totalidad del gasto público, sino que la LOEPSF se refiere al término “gasto computable” para designar los gastos que se van a someter a la regla.

Esto supone que hay determinadas partidas de gasto señaladas en la ley que están excluidas:

- (i) el gasto por intereses de la deuda, dado que los tipos de interés están fuera del control de las AAPP.
- (ii) el gasto no discrecional por desempleo¹, por tratarse de un gasto que está ligado al ciclo económico. La naturaleza cíclica de este gasto aconseja su exclusión de la regla para que opere como estabilizador automático contrarrestando los efectos del ciclo.
- (iii) la parte del gasto financiado con fondos finalistas de la UE o de otras AAPP, por tratarse de un gasto con financiación afectada que, por tanto, evolucionará en función de dicha financiación.
- (iv) las transferencias a las CCAA y a las CCLL dentro de los sistemas de financiación de las administraciones territoriales, vinculadas a traspasos de competencias reguladas por ley con carácter permanente, en la que se fijan los criterios de evolución. Estas transferencias, si bien se recogen como empleos, podrían considerarse como una participación en los ingresos de la administración pública pagadora, y por lo tanto registrarse minorando el presupuesto de ingresos (en cuyo caso no afectarían a la regla de gasto).
- (v) sólo para las CCLL, el gasto en inversiones financieramente sostenibles siempre y cuando se haya financiado con superávit de ejercicios anteriores y se cumplan los límites y condiciones que establece la Disposición Adicional 6ª de la LOEPSF.

¿Qué es la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo?

La tasa de referencia refleja el crecimiento nominal de la economía española a medio plazo. Se estima a partir de dos factores: el crecimiento del PIB potencial real y del deflactor del PIB:

- En cuanto al crecimiento del PIB real de medio plazo, cada año se calcula promediando las tasas de crecimiento anuales de 10 años: los

¹ El gasto por desempleo ya se encontraría fuera de la regla de gasto por pertenecer al subsector Fondos de Seguridad Social. Sin embargo, es necesario excluir esta partida del subsector Administración Central en el caso de que el Estado realice aportaciones para financiar al SEPE, tal y como ha venido ocurriendo en los últimos años.

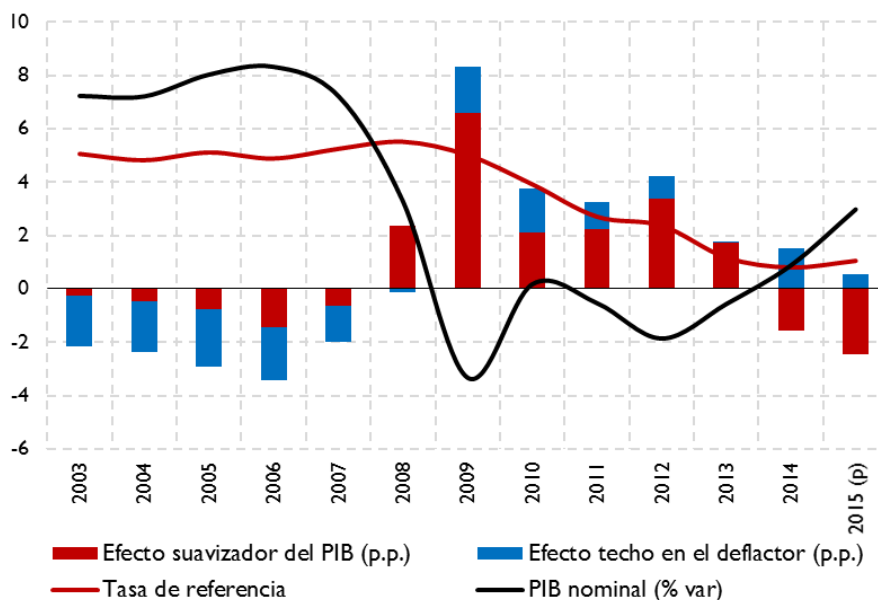
5 años anteriores, el año en curso y los 4 años posteriores. El PIB potencial real se estima de acuerdo con la metodología de la Comisión Europea.

- En cuanto al crecimiento de los precios, necesario para calcular el crecimiento de referencia nominal a partir del PIB real, la normativa actual establece que para cada año se elegirá el menor de los dos valores siguientes: o bien el 2% o bien la tasa de crecimiento del deflactor del PIB. Es el valor previsto u observado para cada año, por lo que no se realiza ningún tipo de promedio del crecimiento de los precios.

La tasa de referencia la calcula el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), de acuerdo con la metodología de la Comisión Europea. La tasa de referencia es la misma para todas las AAPP y se publica en el “Informe de situación de la economía española” que acompaña a la fijación de los objetivos de estabilidad y de deuda pública para el conjunto de las AAPP y para cada uno de los subsectores. Aunque la LOEPSF no lo regula expresamente, en la práctica la tasa de referencia se fija en el primer semestre del año por Acuerdo de Consejo de Ministros para los tres años siguientes, al mismo tiempo que se fijan los objetivos señalados.

La utilización de un promedio de las tasas de crecimiento real y el establecimiento de un techo al crecimiento de los precios evita fluctuaciones bruscas en la evolución anual del nivel máximo de gasto como se observa en el gráfico siguiente (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Diferencia entre la evolución de la tasa de referencia y del PIB por el efecto suavizador del PIB (promedio) y por el efecto de la inflación



Fuente: Estimación AIReF

El efecto suavizador del PIB supone que cuando la economía crece por encima (debajo) de su tasa media de largo plazo, el gasto de las AAPP compatible con la regla evoluciona de manera más (menos) contenida. El efecto techo del deflactor, implica que, cuando los precios aumentan por encima (debajo) del 2%², el aumento de la tasa de referencia del gasto es menor (mayor).

¿Esta regla de gasto es la misma que la exigida a España por la UE?

La regla de gasto regulada por la LOEPSF no es la misma que la establecida en la normativa europea (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y que se exige a España por su pertenencia a la Unión Europea.

La regla de la LOEPSF se encuentra inspirada en la legislación europea y, por ese motivo, se aprecian similitudes entre ambas regulaciones, esencialmente en lo que se refiere a su cálculo y a la finalidad perseguida. No obstante, se aprecian también diferencias como son, entre otras, las relativas al distinto ámbito de

² Objetivo de estabilidad monetaria del Banco Central Europeo.

aplicación, al momento en que la regla de gasto resulta exigible o a las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

REGLA DE GASTO NACIONAL (LOEPSF)	REGLA DE GASTO EUROPEA
Se aplica a cada Administración Pública excepto Seguridad Social	Se aplica al conjunto de las Administraciones Públicas
Se aplica siempre	No se aplica mientras el país tenga abierto un Procedimiento de Déficit Excesivo ³ .
Es una regla fiscal cuyo incumplimiento determina la aplicación de las mismas medidas correctivas previstas por la LOEPSF para las otras dos reglas fiscales (objetivos de déficit y deuda públicos)	Es un indicador del Objetivo a Medio Plazo (MTO por sus siglas en inglés) ⁴ medido en términos de saldo estructural. Al no ser un objetivo, su incumplimiento no tiene consecuencias sancionadoras, que sólo se desencadenan si hay una desviación en el MTO

¿Qué pasos hay que seguir para calcular la regla de gasto?

La aplicación de la regla de gasto supone verificar que la “*variación del gasto computable* \leq *tasa de crecimiento de la economía española a medio plazo*”.

Esta comprobación se puede realizar mediante los siguientes pasos:

1. determinación del gasto computable;
2. corrección del gasto computable en el caso de que se produzcan ingresos en el ejercicio derivados de cambios normativos;
3. cálculo de la variación del gasto computable del ejercicio respecto del ejercicio anterior y

³ El Procedimiento de Déficit Excesivo es un procedimiento correctivo que se aplica a los países de la UE cuyo déficit excede del 3% del PIB.

⁴ Cada país de la UE tiene fijado un Objetivo a Medio Plazo (MTO), que en el caso de España es de equilibrio o superávit estructural.

4. comparación de esa tasa de variación del gasto computable con la tasa de referencia de crecimiento de la economía a medio plazo (ver **Anexo 1. Ejemplo numérico de cálculo de la regla de gasto**).

1. Determinación del gasto computable

La LOEPSF define lo que se entiende por gasto computable en los siguientes términos:

“Los empleos no financieros en términos SEC 2010, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP y las transferencias a las CCAA y a las CCLL vinculadas a los sistemas de financiación”.

El término “empleos no financieros” hace referencia al gasto público determinado con arreglo a la metodología propia de la contabilidad nacional. Aunque la contabilidad nacional parte de la información de base proporcionada por el presupuesto, al ser dos metodologías distintas, resulta necesario realizar una serie de ajustes para pasar del gasto presupuestario a los empleos no financieros en contabilidad nacional (ver **Anexo 2. Definición de empleos no financieros**).

Por tanto, para la determinación del gasto computable hay que partir de los datos presupuestarios, realizar determinados ajustes que permitan obtener los empleos no financieros y, una vez que estos se han calculado, excluir aquellos que no están sometidos a la regla de gasto⁵.

2. Corrección del gasto computable por ingresos derivados de cambios normativos

Para calcular el crecimiento del gasto computable que permite la regla de gasto, es necesario conocer el efecto de las medidas de ingresos en el ejercicio.

Los aumentos (sólo los permanentes) o disminuciones (permanentes o no) de ingresos derivados de cambios normativos van a incrementar o reducir,

⁵ Ver apartado “¿Qué gasto está sometido a la regla?”.

respectivamente, el nivel del gasto computable del ejercicio. Así, los aumentos de ingresos derivados de cambios normativos permanentes permiten un crecimiento del gasto mayor del que derivaría de la aplicación de la tasa de referencia puesto que éste contaría con financiación adicional permanente. Por el contrario, las disminuciones de ingresos con origen en cambios normativos permanentes o temporales reducen la posibilidad de crecimiento del gasto respecto al permitido por comparativa con la tasa de referencia.

3. Tasa de variación del gasto computable

La tasa de variación del gasto computable se obtiene comparando el gasto computable del ejercicio (corregido, en su caso, por las medidas de ingresos) con el gasto computable del ejercicio anterior. En particular, los datos del gasto computable del ejercicio serán los del proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado o presupuesto liquidado, en función del momento del año en el que se calcule la regla de gasto, y los datos del gasto computable del ejercicio anterior serán los del presupuesto liquidado o, en su defecto, los de su estimación.

En el caso de que una administración pública haya incumplido la regla de gasto en el ejercicio anterior, no se toma como punto de partida el gasto realizado sino el nivel de gasto computable máximo que podría haber alcanzado conforme a la tasa de referencia, puesto que en caso contrario se consolidaría el exceso de gasto registrado.

La comparativa de los gastos computables de dos ejercicios exige que se realicen los ajustes de homogeneización necesarios para garantizar su comparabilidad.

4. Comparación con la tasa de referencia

Finalmente, se trata de comparar la tasa de variación del gasto computable con la tasa de variación de la economía española a medio plazo calculada por MINECO. Si la primera no supera la segunda, significa que se cumple la regla de gasto.

¿Quién y cuándo se verifica su cumplimiento?

Las AAPP son las responsables de que sus cuentas cumplan la regla de gasto a lo largo de todo el ciclo presupuestario. Es por ello que la ley establece un seguimiento continuo de su aplicación.



Respecto a su evaluación, se puede considerar que existe una comprobación ex ante de la regla de gasto (antes y durante la ejecución del presupuesto) encomendada a la AIReF y una comprobación ex post (una vez ejecutado el presupuesto) atribuida al MINHAP.

Así, la AIReF tiene encomendada la tarea de informar sobre la adecuación a la regla de gasto de los proyectos de presupuestos (antes del 15 de octubre del ejercicio anterior) y de los presupuestos aprobados (antes del 1 de abril del ejercicio en curso). Adicionalmente, la AIReF ha de elaborar, en el mes de julio del ejercicio en curso, un informe sobre la previsión de cumplimiento de la regla de gasto al cierre del ejercicio.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) verifica su cumplimiento una vez acabado el ejercicio (t) en dos momentos de tiempo, primero con datos avance (en abril de t+1) y después con datos provisionales (en octubre de t+1).

¿Qué consecuencias tiene el incumplimiento la regla de gasto?

La LOEPSF establece las mismas consecuencias para el incumplimiento de la regla de gasto que para los objetivos de estabilidad y de deuda pública, aplicándose en todos los casos las medidas previstas, tanto en su vertiente preventiva como correctiva.

Así, en caso de apreciar riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en una administración territorial (CCAA o CCLL), el MINHAP formulará una advertencia a la comunidad autónoma o corporación local afectada.

Por otra parte, una vez constatado el incumplimiento, la administración pública incumplidora deberá someter su endeudamiento, convenios y subvenciones a los informes y autorizaciones señalados en el artículo 20 de la LOEPSF y presentar un Plan Económico-Financiero (PEF).

¿Qué relación tiene con el objetivo de estabilidad?

La LOEPSF establece que el objetivo de estabilidad ha de fijarse teniendo en cuenta la regla de gasto. Sin embargo, en la práctica, la regla de gasto se está

aplicando de manera independiente al objetivo de estabilidad lo que significa que el cumplimiento de la limitación más estricta permitirá el cumplimiento de ambas. Para conocer cuándo es más estricta la limitación que exige la regla de gasto y, por consiguiente, cuándo resulta operativa, es necesario tener en cuenta la posición fiscal en la que se encuentra cada administración pública en relación al objetivo de estabilidad. Con carácter general, se pueden diferenciar dos supuestos:

a) En un proceso de consolidación fiscal:

La evolución del gasto permitida por el objetivo de estabilidad generalmente resulta más exigente que la de aplicar la regla de gasto. Para ajustarse al objetivo, en procesos de ajuste fiscal, el gasto tiene que compensar la caída de ingresos vinculados a la coyuntura económica y, además, contribuir a la reducción del déficit para cumplir con objetivos cada vez más exigentes. Estos dos factores hacen que, con carácter general, la evolución del gasto resulte inferior a la que pueda derivar de la aplicación de la regla de gasto, la cual no considera la evolución de los ingresos vinculada a la coyuntura económica.

b) En una situación cercana al equilibrio presupuestario:

A medida que las cuentas públicas están más saneadas, la regla de gasto resulta cada vez más exigente. En el caso de que la administración pública no necesite reducir gasto porque, o bien ya no se encuentre en un proceso de consolidación fiscal, o bien porque el crecimiento de sus ingresos le permita al menos compensar esa reducción, es cuando el crecimiento del gasto puede verse limitado por la regla de gasto.

Actualmente, parece evidente la efectividad de la regla de gasto en varias administraciones públicas de ámbito local que se encuentran en situaciones fiscales próximas al equilibrio presupuestario, y es de esperar que esta situación se generalice para todas las AAPP a medida que estas vayan finalizando los procesos de ajuste fiscal en los que se encuentran.

¿Existe alguna especialidad en su aplicación?

De acuerdo con lo señalado en la LOEPSF, cuando una administración pública tiene un PEF o un plan de reequilibrio deberá cumplir con la regla de gasto pero



el crecimiento del gasto computable, en lugar de ajustarse a la tasa de referencia, deberá hacerlo a la senda establecida en los correspondientes planes.

Además, esta posibilidad se recoge de forma expresa en las Memorias de los Acuerdos de Consejo de Ministros por los que se fijan las tasas de referencia de la regla de gasto, en las que se especifica que *“para aquellas AAPP que tengan un PEF en vigor, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en el correspondiente plan”*.

Anexo 1. Ejemplo numérico de la regla de gasto

Este anexo presenta un ejemplo numérico sobre cómo se calcula la regla de gasto. Para construir este ejemplo, que se resume en el cuadro incluido al final de este anexo, se ha partido de un supuesto ficticio que trata de representar los cálculos que tendría que hacer una administración pública para comprobar que su proyecto de presupuestos de 2016 cumple con la regla de gasto.

Este cálculo se puede efectuar en cuatro pasos:

1. Gasto computable:

En primer lugar habría que calcular el gasto computable a partir de los datos del proyecto de presupuestos de 2016 y compararlo con el gasto computable al cierre de 2015 (éste último dato habría que estimarlo, dado que en el momento de elaborar el proyecto de presupuestos de 2016 todavía no se ha producido el cierre de 2015).

Para ello, el primer dato que hay que obtener son los empleos no financieros de la administración pública (fila 1 del cuadro). Este dato, tal y como se indica en el anexo 2 de este documento, parte del gasto que la administración tiene registrado en su presupuesto no financiero (gasto corriente y gasto de capital), que después habrá que ajustarlo para convertirlo en gasto a efectos de la contabilidad nacional (empleos no financieros). Adicionalmente, también habría que excluir los gastos que no se tienen en cuenta a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria (el gasto por ayuda financiera y el gasto extraordinario por el terremoto de Lorca).

A continuación, se restan de los empleos (fila 1) las siguientes partidas de gasto (filas 2 a 6) valoradas en términos de contabilidad nacional, que se encuentran excluidas de la regla de gasto:

- Gasto por intereses de la deuda (fila 2).
- Gasto financiado con fondos de la UE (fila 3): parte del gasto que, estando recogido en los empleos no financieros de 2016, se encuentre financiado con fondos de la UE.

- Gasto financiado con fondos finalistas de otras AAPP (fila 4): por ejemplo, la parte del gasto financiado con convenios celebrados con otras AAPP o con subvenciones recibidas.
- Gasto por transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de las CCAA y las CCLL (fila 5): dentro de este tipo de transferencias se considerarán también los pagos que, en su caso, realicen las CCAA y las CCLL al Estado por el sistema de financiación (entregas a cuenta negativas de 2016 y/o liquidaciones negativas de 2014).
- Gasto no discrecional por prestaciones de desempleo (fila 6): la aportación que, en su caso, realice el Estado al SEPE para financiar el gasto no discrecional por prestaciones de desempleo.

2. Corrección del nivel de gasto computable:

Una vez calculado el gasto computable (fila 7), éste se corrige por los aumentos de ingresos (fila 8) y/o disminuciones de ingresos (fila 9), que se produzcan como consecuencia de cambios normativos (que en el caso de aumentos, deberán ser permanentes) y que supongan un efecto diferencial en 2016 respecto de 2015.

En el cuadro, los aumentos de ingresos minoran el gasto computable de 2016 (lo que hace que aumente el margen para el crecimiento del gasto en 2016 respecto a la tasa de referencia) mientras que las disminuciones de ingresos aumentan el gasto computable (lo que supone que disminuya el margen para el crecimiento del gasto en 2016 respecto a la tasa de referencia). Una vez considerados estos aumentos y/o disminuciones, se obtiene el gasto computable neto de ingresos de 2016 (fila 10).

3. Tasa de variación del gasto computable:

Con carácter general, se calcula la tasa de variación del gasto computable (fila 11) comparando el gasto computable neto de ingresos de 2016 (fila 10) con el gasto computable de 2015 (fila 7). En este ejemplo, la administración pública cumple la regla de gasto en 2015.

Pero en el caso de que la administración pública incumpla la regla de gasto en el ejercicio 2015, la comparación se realizará con el gasto computable máximo que hubiera permitido la tasa de referencia, partiendo del último ejercicio de cumplimiento. Por ejemplo:

- Si incumple la regla de gasto en 2015 pero cumplió la regla de gasto en 2014, se comparará el gasto computable neto de ingresos de 2016 con el gasto computable de 2014 multiplicado por la tasa de referencia de 2015.
- Si incumple la regla de gasto en 2015 y también la incumplió en 2014, se comparará el gasto computable neto de ingresos de 2016 con el gasto computable de 2013 multiplicado por las tasas de referencia de 2014 y de 2015.

4. Comparación con la tasa de crecimiento del PIB de la economía a medio plazo (tasa de referencia). Comprobación del cumplimiento de la regla de gasto:

La tasa de referencia es la misma para todas las AA.PP. El Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM), de 10 de julio de 2015, fijó la tasa de referencia de la regla de gasto para 2016, en el 1,8%.

Se compara la tasa de variación del gasto computable (fila 11) con la tasa de referencia (fila 12). En el ejemplo, la administración pública ha aumentado el gasto computable previsto en el proyecto de 2016 un 2,5%, cuando la tasa de referencia sólo permite aumentarlo un 1,8%, lo que supondría el incumplimiento de la regla de gasto. Por tanto, en este caso, la administración pública deberá ajustar sus empleos no financieros y/o aprobar cambios normativos permanentes que supongan un aumento de recursos en 2016, por la cuantía suficiente para no superar la tasa de referencia del 1,8%.

Cuadro. Ejemplo de comprobación de cumplimiento de la regla de gasto en proyecto de presupuestos de 2016 de una administración pública.

(millones de €)

	2015	2016
1. Empleos no financieros	25.000	25.500
2. Gasto por intereses deuda	2.000	1.500
3. Gasto financiado fondos UE	500	400
4. Gasto financiado fondos otras AA.PP	800	850
5. Gasto por transferencias vinculados al sistema de financiación	0	0
6. Gasto no discrecional por prestaciones desempleo	0	0
7. Gasto computable (1-2-3-4-5-6)	21.700	22.750
8. Aumentos de ingresos		600
9. Disminuciones de ingresos		100
10. Gasto computable neto de ingresos (7-8+9)		22.250
11. Tasa de variación del gasto computable (%)		2,5
12. Tasa de referencia (%)		1,8

Anexo 2. Definición de empleos no financieros

A pesar de la clara vinculación entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional, son dos metodologías distintas que presentan diferencias tanto a nivel subjetivo como objetivo. Para el cálculo de los empleos no financieros, la contabilidad nacional parte de la información de base proporcionada por la contabilidad pública entendida ésta en sentido amplio: contabilidad presupuestaria, registros extrapresupuestarios, contabilidad financiera de las sociedades públicas, balances y demás subsistemas de contabilidad.

Tal y como se establece en diversos manuales en el ámbito europeo y a nivel nacional ambas metodologías presentan diferencias:

- **Desde un punto de vista subjetivo**, la contabilidad pública fundamenta su ámbito de aplicación en la naturaleza jurídica de las distintas unidades públicas. Por el contrario para la contabilidad nacional el factor determinante es la actividad económica desarrollada por estas unidades. La contabilidad nacional incluye en el sector Administraciones Públicas a los productores no de mercado públicos con independencia de cuál sea su forma jurídica⁶. En este sentido, en el sector AA.PP delimitado en la actual base contable (Base-2010) nos encontramos con los órganos administrativos de los distintos niveles de gobierno y con organismos, fundaciones, entes y sociedades que son unidades institucionales y venden su producción a precios que no cubren el 50% de los costes de producción.

Asimismo están incluidas en el sector AA.PP, las sociedades instrumentales que no llevan a cabo una auténtica actividad económica y que, por tanto, no son unidades institucionales en los términos definidos en el SEC-2010.

También se incluyen los consorcios que llevan a cabo actividades propias de éstas, como es el caso, entre otros, de los consorcios regionales de transporte y los consorcios culturales cuya función es la

⁶ Por productor de no mercado se entiende aquel cuyas ventas no cubren el 50% de los costes de producción.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_system_of_national_and_regional_accounts_-_ESA_2010

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Paginas/Informaciongeneral.aspx>

regulación y financiación de determinadas actividades mediante la distribución de transferencias concedidas por las Administraciones Públicas.

- **Desde un punto de vista objetivo**, existen también importantes diferencias entre los empleos no financieros de la contabilidad nacional y el gasto calculado por la contabilidad pública⁷ La separación en este caso a efectos de calcular los empleos no financieros la encontramos, entre otras, en tres causas principales:

a) Aplicación del principio de devengo:

La contabilidad nacional establece como criterio general de registro de las operaciones el de devengo según el cual éstas han de registrarse cuando se crea, transforma o extingue el valor económico, o cuando nacen, se transforman o se cancelan los derechos y las obligaciones. La aplicación práctica de este principio supone que el gasto ha de registrarse cuando tiene lugar con independencia del momento de su contabilización y de cual sea su registro contable: presupuestario o no presupuestario.

b) Inclusión de gastos contabilizados en los capítulos 8 y 9 del presupuesto (activos y pasivos financieros) en el cálculo de los empleos no financieros:

La contabilidad nacional señala la certidumbre de reembolso y el objetivo de obtener una rentabilidad como las principales características que tienen que cumplir las operaciones financieras para poder considerarse como tal. Todas aquellas operaciones financieras registradas en los capítulos 8 y 9 del presupuesto que no cumplan estas condiciones deben incluirse en el sistema de contabilidad nacional en los empleos no financieros como transferencias de capital.

⁷ Ver Manuales de cálculo del déficit en contabilidad nacional y Documento de conciliación entre los datos de contabilidad pública y los datos del SEC 95 publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Paginas/InformacionGeneral.aspx>

http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Reconciliation_Table_Directive%202011-85-UE.pdf

c) Cálculo de la formación bruta de capital:

Son varios los ajustes⁷ que la contabilidad nacional realiza sobre el gasto en inversión para calcular la formación bruta de capital: enajenación de inversiones, inversiones realizadas por cuenta de una administración pública, inversiones realizadas por el sistema de abono total del precio y por asociaciones público-privadas que no cumplen determinados requisitos en cuanto a la asunción de riesgos, operaciones de censos, etc..

En cuanto a su composición, el gasto público incluye las siguientes operaciones:

Código SEC	Operaciones
P.2	Consumos intermedios
D.1	Remuneración de los asalariados
D.29	Otros impuestos sobre la producción, a pagar
D.3	Subvenciones, a pagar
D.41	Rentas de la propiedad, a pagar: Intereses
D.42/D.45	Otras rentas de la propiedad, a pagar
D.5	Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc., a pagar
D.62	Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie
D.632	Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado
D.7	Otras transferencias corrientes, a pagar
D.8	Ajuste por la variación de derechos por pensiones
D.9	Transferencias de capital, a pagar
P.5	Formación bruta de capital
NP	Adquisiciones menos cesiones de activos no producidos