

Informe sobre la Metodología para el Cálculo de las Previsiones Tendenciales de Ingresos y Gastos y la Tasa de Referencia de Crecimiento

Resumen ejecutivo

El Proyecto de Orden Ministerial **da debido cumplimiento** a la norma por la que se prevé una revisión de la sensibilidad al ciclo económico del presupuesto del conjunto de las Administraciones Públicas y de sus subsectores como consecuencia de las revisiones introducidas a nivel comunitario.

No obstante, **se recomienda completar el Proyecto de Orden con información adicional** para mejorar la transparencia y facilitar la reproducción de los cálculos para todos los subsectores.

Además, se incluyen orientaciones que permitirían **adaptar mejor la metodología comunitaria** a las particularidades de la economía española.

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

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid. Tel. +34 91 524 02 86

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.

1. Introducción

Conforme a lo indicado en la [Resolución 11/2015](#) del Presidente de la AIReF, sobre el contenido y metodología del informe sobre el Proyecto de Orden Ministerial relativo al cálculo de las previsiones de tendencias de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento de la economía española, **este informe se centra en las modificaciones propuestas por el Proyecto de Orden y se estructura en dos grandes apartados:**

- **Evaluación del Proyecto de Orden:** valoración de las modificaciones incorporadas por la Orden. Se valoran aspectos tanto sustantivos como formales. En particular, se presta atención a la información suministrada con el doble objetivo de incrementar la transparencia y facilitar la reproducción de los cálculos.
- **Orientaciones sobre posibles mejoras metodológicas:** el informe valora posibles mejoras a considerar en la aplicación de la metodología.

2. Evaluación del Proyecto de Orden Ministerial

2.1. Modificaciones introducidas

El Proyecto de Orden que se informa **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 (LOEPySF)

El alcance de dichas modificaciones es muy limitado ya que se reducen a adoptar las nuevas elasticidades de los ingresos y gastos públicos a la brecha de producción estimadas por la OCDE y adoptadas por la Unión Europea en mayo de 2014 (véase Recuadro 1), para determinar el impacto del ciclo en las cuentas públicas de los Estados Miembros.¹ En concreto:

¹Ver Mourre, G., Astarita, C. y S. Princen (2014). “Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology” European Economic Papers 536.

- **Para España, esta actualización supone una revisión al alza del componente cíclico del saldo presupuestario.** Este cambio procede de la revisión a la alza de las elasticidades del impuesto de sociedades, de las cotizaciones sociales así como del gasto en prestaciones por desempleo que más que compensan la reducción de la elasticidad del IRPF. La OCDE mantiene la elasticidad unitaria de los impuestos indirectos y la elasticidad nula de los ingresos no impositivos (véase Tabla 1).
- Además, **la distribución sectorial del saldo cíclico entre subsectores unido a la singularidad del sistema de financiación autonómica, requiere una modificación adicional para poder computar el saldo cíclico de las Comunidades Autónomas (CCAA).** La sensibilidad cíclica de las transferencias del Estado ligadas al sistema de financiación autonómica se revisa a la baja (del 1,45 al 1,34).

Tabla 1. Actualización de las elasticidades de ingresos y gastos

Ingresos	O.M. 493/2014	Proyecto de O.M.
IRPF	1,92	1,84
Sociedades	1,15	1,56
Indirectos	1,00	1,00
Cotizaciones	0,68	0,72
Gastos	O.M. 493/2014	Proyecto de O.M.
Gasto desempleo	-3,30	-5,83

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

Estos dos cambios dan lugar a **una modificación parcial que afecta al anexo II** de la Orden ECC/2741/2012. Se mantienen sin cambios:

- **El enfoque global de aproximación al saldo ajustado por el ciclo en el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP)** que sigue la metodología de la CE, tal y como establece la LOEPySF. Este enfoque se basa en la estimación de (i) un parámetro que resuma la sensibilidad cíclica del presupuesto (una semi-elasticidad a la brecha de producción) y (ii) otro que represente la posición cíclica de la economía y

que sigue, también, la metodología de la CE para estimar el PIB potencial. Esta última metodología figura en el anexo I de la Orden ECC/2741/2012.

- **La aproximación y criterios para distribuir el saldo cíclico del conjunto de las AAPP entre subsectores** así como para calcular el saldo cíclico de cada Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales (CCLL). La distribución se basa únicamente en las diferentes estructuras de ingresos y gastos de cada agente. Por tanto, se asume una posición cíclica o brecha de producción común a nivel de Administración Central (incluyendo la Seguridad Social), CCAA y CCLL. Además, se entiende que las elasticidades agregadas reflejan bien el comportamiento de los agentes económicos a nivel regional y local. Son, por tanto, las diferencias en las estructuras presupuestarias las que explican la distinta sensibilidad cíclica.
- **Y todos los parámetros adicionales necesarios para completar dichos cálculos** y que, básicamente, se refieren a los pesos en el PIB de los ingresos y gastos de las distintas AAPP.

Como resultado de todo lo anterior, el Proyecto de Orden adopta la **semi-elasticidad calculada por la CE para España** que se utilizará para determinar el saldo ajustado por el ciclo del conjunto de las AAPP y que supone una **revisión al alza** desde el 0,48 a un 0,54. Esta revisión implica que la variación del saldo presupuestario muestra una relación más estrecha con el ciclo. En el caso español, esta revisión al alza de la semi-elasticidad supone que la recesión económica derivada de la reciente crisis financiera tiene un mayor peso en la explicación del deterioro de las finanzas públicas.

El Proyecto de Orden indica que esta nueva semi-elasticidad total se mantendrá en tanto la CE no modifique el periodo (2002-2011) para el cálculo de las ponderaciones en el PIB de los distintos ingresos y gastos o su elasticidad.

Recuadro 1. La metodología de la CE para el saldo presupuestario ajustado por ciclo y justificación de la modificación de la Orden Ministerial

El saldo presupuestario ajustado al ciclo se asocia a la situación presupuestaria que prevalecería si la economía estuviera utilizando todos sus recursos productivos sin fricciones (i.e. en su nivel potencial). Al compararlo con el saldo observado, se puede obtener una medida de la incidencia de los estabilizadores automáticos y, por ende, de la acción fiscal discrecional.²

El saldo ajustado por ciclo sobre el PIB potencial (CAB) se obtiene de sustraer del saldo observado sobre el PIB, $\frac{B}{Y}$, su componente cíclico, $\varepsilon * OG$. Este último es el producto de la sensibilidad cíclica ε (o semi-elasticidad³) por la brecha de producción (OG), que mide la posición cíclica a través de la diferencia relativa entre el PIB real observado y el PIB potencial.

$$CAB = \frac{B}{Y} - \varepsilon * OG$$

El enfoque de la CE identifica los componentes de los ingresos y gastos de las AAPP que reaccionan automáticamente al ciclo del conjunto de la economía y, a partir de ellos, se obtiene la sensibilidad cíclica del saldo presupuestario. Por el lado de los ingresos fiscales, se considera que el IRPF, el impuesto de sociedades, los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales tienen un componente cíclico, mientras que, por el lado de los gastos, solo las prestaciones por desempleo reaccionan automáticamente al ciclo.

La estimación de la semi-elasticidad (ε) requiere contar con (i) la elasticidad a la brecha de producción de cada partida de ingresos y gastos considerada ($\eta_{R,i}$, η_{Gu}) y (ii) los pesos de cada impuesto y de las cotizaciones sociales en el total de ingresos ($\frac{R^i}{R}$) y el peso de las prestaciones por desempleo en el total de gastos fiscales ($\frac{G^U}{G}$) y (iii) los ratios de ingresos y gastos en el PIB ($\frac{R}{Y}$, $\frac{G}{Y}$).

$$\varepsilon = \left(\sum_{i=1}^4 \eta_{R,i} \frac{R^i}{R} - 1 \right) \frac{R}{Y} - \left(\eta_{Gu} \frac{G^U}{G} - 1 \right) \frac{G}{Y}$$

Las elasticidades de las citadas partidas al ciclo ($\eta_{R,i}$, η_{Gu}) han sido recientemente re-estimados por la CE y la OCDE incorporando nuevas bases de datos y mejoras metodológicas por lo que se deriva un nuevo valor de la semi-elasticidad. El objetivo del Proyecto de Orden Ministerial es introducir estas mejoras al caso de España y aplicarla a los distintos subsectores de las AAPP.

² Una vez corregido por medidas excepcionales y temporales, se obtiene el saldo estructural que es el utilizado para evaluar la orientación de la política fiscal y el esfuerzo fiscal.

³ La semi-elasticidad presupuestaria indica el cambio el saldo presupuestario como porcentaje del PIB, cuando la brecha de producción se incrementa en 1 punto porcentual (es decir, cuando aumenta el PIB real en un 1% para un PIB potencial dado).

2.2. Valoración de las modificaciones incluidas y recomendaciones

Teniendo en cuenta la información proporcionada por el Proyecto de Orden Ministerial, **la AIReF entiende que se ha dado debido cumplimiento a la norma por la que se prevé la revisión de las sensibilidades** del presupuesto del conjunto de las AAPP y de sus subsectores como consecuencia de las revisiones introducidas a nivel comunitario.

Sin embargo, la AIReF considera que el Proyecto de Orden Ministerial adolece de ciertas limitaciones que afectan a la distribución del saldo cíclico entre sus subsectores y, por consiguiente, a su posición estructural que han de conseguir equilibrar. Por ello, **la AIReF recomienda las siguientes modificaciones en el Proyecto de Orden Ministerial para asegurar una mayor transparencia y facilitar el cálculo de los saldos cíclicos** de los distintos subsectores y agentes, especificando:

- **Los parámetros necesarios para el cálculo de las semi-elasticidades en cada uno de los subsectores así como para las CCAA individualmente.** Para ello, la Orden Ministerial final debería incluir para cada uno de los subsectores una réplica de la tabla 1 incluida en el Proyecto de Orden, así como las ponderaciones necesarias para computar la semi-elasticidad de cada Comunidad Autónoma.
- **Las fuentes estadísticas públicas de las series utilizadas en el cálculo de los pesos de las partidas de ingresos y gastos** para todos los subsectores. La Orden Ministerial final debería incluir el detalle sobre los conceptos a incluir en cada sub-apartado de ingresos y gastos, así como su fuente de procedencia, ya sea la contabilidad nacional o los datos de la liquidación presupuestaria de los distintos agentes.
- **La metodología para el cálculo de la elasticidad a los fondos vinculados** al sistema de financiación de las CCAA respecto a la brecha de producción (1,34). Dicha elasticidad es calculada por el Ministerio de Economía y Competitividad a partir de las elasticidades de los impuestos cedidos a las

CCAA. Sin embargo, el Proyecto de Orden no detalla suficientemente su cálculo. Habida cuenta de la importancia cuantitativa de los fondos asociados al sistema de financiación autonómica y de la complejidad del mismo, sería necesario especificar cómo obtener dicha elasticidad para poder valorar su idoneidad. En concreto, sería necesario conocer si las ponderaciones de los ingresos cedidos utilizadas en el cálculo de la elasticidad de los fondos asociados al sistema de financiación de las CCAA reflejan la realidad del sistema de financiación vigente.

- **Los conceptos a incluir como transferencias vinculadas al sistema de financiación** a las cuales aplique la elasticidad cíclica de 1,34 propuesta. Los cambios producidos en el sistema de financiación autonómico entre los años relevantes para el cálculo de los pesos (2002-2011) dificultan el seguimiento de este concepto en el cálculo de las semi-elasticidades. Por lo tanto, es necesario saber qué fondos están incluidos en cada momento temporal.

Por último, la AIR^eF sugiere las siguientes modificaciones de redacción:

- En el apartado 2 del Anexo II, debería completarse la última fase del penúltimo párrafo, con: "... excepto las vinculadas al sistema de financiación autonómica."
- El apartado 3 del anexo 2 debería sustituir el concepto de Corporaciones Locales por el de Diputaciones Forales.
- Cuando se hace referencia a la elasticidad respecto al Fondo de Garantía, debería reemplazarse por la elasticidad respecto a los Fondos asociados al sistema de financiación autonómica.

3. Orientaciones sobre posibles mejoras metodológicas

3.1. Desagregación de la delimitación institucional

El Proyecto de Orden mantiene los tres subsectores de la Orden original: la Administración Central, incluyendo Fondos de la Seguridad Social, las CCAA y las CCLL. El Ministerio de Economía y Competitividad justifica la inclusión de los Fondos de la Seguridad Social en la Administración Central porque el ciclo económico afecta conjuntamente al sector consolidado y las prestaciones por desempleo, único gasto considerado cíclico en la metodología de la UE, pueden ser financiadas indistintamente por cotizaciones, impuestos o deuda del Estado.

Sin embargo, una mayor desagregación institucional facilitaría tanto la planificación presupuestaria como el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria por todos los niveles de las AAPP. En concreto, **convendría ajustarse a la delimitación establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y, por tanto, distinguir los siguientes subsectores:** a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central; b) CCAA; c) CCLL; y d) Fondos de Seguridad Social.

Además, dadas las especiales características del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), interesaría especificar, dentro de los Fondos de Seguridad Social, el componente cíclico del SEPE. La razón es que el SEPE, aun cuando en términos de contabilidad nacional se integra en el subsector de Fondos de Seguridad Social, es un organismo autónomo de la Administración Central que, en caso de desequilibrio, recibe una transferencia del Estado para compensar su déficit. Dado que las prestaciones por desempleo -que gestiona el SEPE- son la única partida de gasto que se considera tiene un componente cíclico, el tratamiento conjunto no permite evaluar adecuadamente los objetivos de estabilidad presupuestaria de la Seguridad Social.

3.2. Particularidades del sistema de financiación autonómica

En un esfuerzo por mantener el cálculo del saldo estructural de las CCAA lo más cercano posible a la metodología agregada propuesta por la CE, el Ministerio de Economía y Competitividad ha optado por una aproximación simplificada, a través de los siguientes supuestos: (i) la posición cíclica de las CCAA se asimila a la brecha de producción del conjunto de la economía; (ii) la elasticidad de los distintos ingresos y gastos no depende del territorio donde se realicen; y (iii) la elasticidad de las transferencias procedentes de los fondos vinculados con el sistema de financiación respecto a la brecha de producción se asume igual a 1,34.

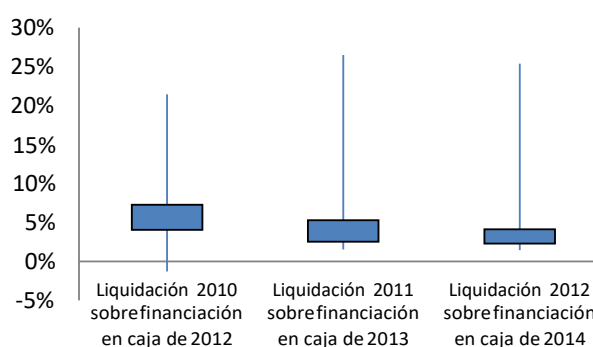
La aproximación del Proyecto de OM al sistema de financiación, estableciendo una elasticidad a las transferencias vinculadas al sistema de financiación, **no refleja adecuadamente el impacto del sistema de financiación en el cálculo de los saldos desagregados**. En los recursos del sistema de financiación autonómica satisfechos por la Administración General del Estado, existe un desfase considerable entre los ingresos que se generan en una CCAA y los que finalmente ingresa. El sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación introduce una brecha temporal entre el devengo y la caja debido a la imposibilidad de conocer en tiempo real la recaudación obtenida por los distintos impuestos cedidos sujetos a entregas a cuenta. Todos los años es necesario realizar una liquidación por diferencia entre el anticipo realizado en t-2 y el importe que finalmente le correspondió a cada CCAA. Estas liquidaciones producen un efecto distorsionador en el saldo de las distintas CCAA. Por ejemplo, en épocas recesivas suele observarse un sesgo positivo en las proyecciones de ingresos, como ocurrió en el año 2009, en el que los pagos que se realizaron a las CCAA como anticipos excedieron en más de 18 mm de euros a los que finalmente resultaron. La brecha se ajusta dos años

después, cuando se practica la liquidación, afectando por ello al presupuesto de t+2, distorsionando los saldos tanto de t como de t+2.⁴ A modo de ejemplo, el gráfico 1 resalta el peso de la liquidación de las entregas a cuenta por el desfase relativo al anticipo realizado en t-2, para los años 2012-2014. El gráfico refleja información relativa a la distribución de las liquidaciones para las CCAA, incluyendo los valores mínimo, máximo, primer y tercer cuartil. Puede observarse la importancia cuantitativa de las liquidaciones, que llegan a suponer alrededor de un 6% del total de la financiación de caja por los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta para la mayoría de las regiones, llegando incluso hasta el 20% alguna CCAA.

Entendiendo que el Proyecto de Orden debe acomodarse al entorno institucional proporcionado por el sistema de financiación de las CCAA vigente, es necesario ajustar la metodología propuesta para compensar los desfases producidos por las liquidaciones de las entregas a cuenta.

Una alternativa rápida y simple de aplicar consistiría en trasladar las cantidades procedentes de las liquidaciones por entregas a cuenta a su período de devengo (es decir, dos años antes de su consideración en caja) y en reestimar las liquidaciones futuras previstas en función de los ingresos devengados.

Gráfico 1. Liquidación de entregas a cuenta en términos de caja, peso en total de la financiación de las CCAA por los recursos pagados mediante el sistema de entregas a cuenta



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el MINHAP

Nota: el gráfico refleja los valores mínimo, máximo, primer y tercer cuartil para las todas las CCAA excluyendo Navarra y el País Vasco.

⁴ En el caso del año 2009, por ser la distorsión resultante de la sobre-proyección de ingresos tan elevada, se produjo el diferimiento del pago por las CCAA de la liquidación negativa a favor del Estado primero a 5 años, después aumentó a 10 años y actualmente está en 20 años desde 2012, para no perjudicar a las CCAA en el momento más duro de la recesión.

3.3. Consideraciones sobre las fuentes estadísticas

La metodología de la CE, seguida en el Proyecto de Orden, implica **la convivencia de los Sistemas Europeos de Cuentas (SEC) 2010 y 1995. Esto induce distorsiones en la sensibilidad cíclica del presupuesto.** Mientras las nuevas elasticidades y pesos están estimados a partir de la metodología SEC 95, la brecha de producción aplicada, saldos fiscales observados y PIB se obtienen a partir de la nueva SEC 2010.

Además, la **utilización de pesos promedios** (periodo 2002-2011) puede no reflejar adecuadamente la estructura presupuestaria más reciente, debido a los cambios en el sistema de financiación autonómica.

ANEXO- Base legal del informe

Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF

Artículo 15. Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento

Las modificaciones de la Orden Ministerial que regula la metodología utilizada para el cálculo de las previsiones de ingresos y gastos y para la tasa de referencia de crecimiento a las que alude los artículos 12.3 y 21.2 b) de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberán ser informadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal con carácter previo a su aprobación.

Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF

Artículo 13. Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento

1. Las modificaciones de la Orden Ministerial que regula la metodología utilizada para el cálculo de las previsiones de ingresos y gastos y para la tasa de referencia de crecimiento a las que alude los artículos 12.3 y 21.2 b) de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberán ser informadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal con carácter previo a su aprobación.
2. El proyecto de Orden Ministerial será remitido a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, acompañado de todos los informes y antecedentes que hayan sido valorados.
3. El preámbulo de la Orden incorporará de forma expresa la conformidad con el criterio de la Autoridad o si ésta se aprueba en contra de las recomendaciones de la Autoridad, motivando en tal caso por qué éstas no han sido atendidas.