

I. DISPOSICIONS GENERALS

MINISTERI D'ECONOMIA I COMPETITIVITAT

- 3380** *Ordre ECC/493/2014, de 27 de març, per la qual es modifica l'Ordre ECC/2741/2012, de 20 de desembre, de desplegament metodològic de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, sobre el càlcul de les previsions tendencials d'ingressos i despeses i de la taxa de referència de l'economia espanyola.*

En compliment del manament de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, el Ministeri d'Economia i Competitivitat va aprovar l'Ordre ECC/2741/2012, de 20 de desembre, sobre el càlcul de les previsions tendencials d'ingressos i despeses i de la taxa de referència de l'economia espanyola. Aquesta Ordre desplegava la metodologia per al càlcul del PIB potencial i el component cíclic d'ingressos i despeses públics seguint la metodologia utilitzada per la Comissió Europea a aquest efecte, tal com assenyala l'article 11.6 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

El dia 22 de febrer de 2013, en el marc de les previsions d'hivern, la Comissió Europea va modificar la metodologia de càlcul dels saldos pressupostaris ajustats del cicle, i va substituir en la realització del càlcul la sensibilitat respecte al diferencial de producció que s'estava utilitzant per la semielasticitat dels ingressos i les despeses públics també respecte al diferencial de producció. La raó última de substituir la metodologia de càlcul anterior per l'actual és, segons la Comissió Europea, aproximar de manera més precisa el concepte de saldo estructural, de manera que aquest sigui el que s'observa quan l'economia està en el seu nivell potencial. Paral·lelament a aquest canvi de naturalesa més conceptual, la Comissió Europea també ha modificat les ponderacions que utilitza per computar la sensibilitat cíclica dels diferents ingressos i despeses que es tenen en compte per determinar el saldo ajustat del cicle. Fins a aquest exercici, el període que es prenia com a referència era el dels anys 1995 a 2004 i ara passa a ser el dels anys 2002 a 2011. La Comissió Europea ha fet públics aquests arguments, així com el detall de la metodologia i la seva relació amb la utilitzada anteriorment en el document «*The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*», publicat amb el número 478 en la sèrie Economic Papers.

Les noves ponderacions reflecteixen de manera més aproximada la diferent estructura dels ingressos i les despeses del conjunt del sector públic espanyol que, de la mateixa manera que el d'altres països del nostre entorn, ha experimentat lleugeres modificacions en el pes dels diferents ingressos i despeses en els últims anys.

Des d'un punt de vista pràctic la diferència entre els resultats que s'obtenien amb la metodologia anterior i els de la nova és reduïda. Així la sensibilitat cíclica del saldo pressupostari d'un 0,43 es veu substituïda per una semielasticitat del saldo pressupostari del 0,48. Fins i tot amb un diferencial de producció de l'ordre del 4 per cent i que és elevat en relació amb els observats en els últims quaranta anys, el canvi de metodologia té com a conseqüència que el component cíclic del saldo pressupostari augmenta en menys d'un quart de punt percentual. Malgrat la incidència limitada en els resultats, el canvi de la metodologia de càlcul té un caràcter substancial per la qual cosa d'acord amb el contingut de l'article 2 de l'Ordre ECC/2741/2012, de 20 de desembre, és procedent aprovar un nou annex II que descriu la metodologia que s'ha de seguir en aquestes circumstàncies.

La metodologia descrita permet calcular el saldo ajustat del cicle. El pas al saldo estructural requereix deduir del saldo ajustat del cicle la diferència entre ingressos i despeses no recurrents.

Tenint en compte el contingut de l'Ordre, la nova metodologia de càlcul afectaria principalment l'annex II de l'Ordre ECC/2741/2012, de 20 de desembre, per la qual cosa

es fa necessària la seva substitució pel que ara s'aprova per actualitzar la metodologia de càlcul dels saldos ajustats del cicle.

D'altra banda, la Comissió Europea, en col·laboració amb l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic, ha començat el procés per revisar les elasticitats respecte del cicle de les figures tributàries principals, així com de les prestacions d'atur. Una vegada s'aprovin serà necessari modificar els valors que actualment s'utilitzen per calcular les semielasticitats d'ingressos i despeses respecte del cicle. Anàlogament està prevista una revisió periòdica de les ponderacions en el PIB dels tributs i les prestacions d'atur. Cap d'aquestes modificacions suposa una innovació que afecti la metodologia utilitzada per calcular el saldo ajustat al cicle, per la qual cosa l'article 2, en la seva nova redacció, preveu la utilització d'aquests valors quan els adopti la Comissió Europea.

Aquesta Ordre s'ha sotmès a tràmit d'audiència pública, de conformitat amb l'article 24.1 c) de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, en el qual han participat les comunitats autònomes.

En virtut d'això, d'acord amb el Consell d'Estat, dispenso:

Article únic. *Modificació de l'Ordre ECC/2741/2012, de 20 de desembre, de desplegament metodològic de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, sobre el càlcul de les previsions tendencials d'ingressos i despeses i de la taxa de referència de l'economia espanyola.*

L'Ordre ECC/2741/2012, de 20 de desembre, de desplegament metodològic de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, sobre el càlcul de les previsions tendencials d'ingressos i despeses i de la taxa de referència de l'economia espanyola, queda modificada en els termes següents:

U. L'article 2 queda redactat de la manera següent:

«Article 2. *Revisió de les sensibilitats cícliques.*

Els valors de la sensibilitat cíclica de les comunitats autònomes i del conjunt format per l'Administració central incloent la Seguretat Social s'han d'actualitzar quan la Unió Europea introdueixi modificacions en el seu procediment de càlcul. Els valors modificats per la Unió Europea de les elasticitats d'ingressos i despeses o de les ponderacions dels diferents ingressos s'han d'utilitzar quan els apliqui la Comissió Europea en les seves estimacions de saldo cíclic».

Dos. L'annex II «Metodologia del càlcul de la sensibilitat cíclica de les administracions públiques» se substitueix pel nou annex II «Metodologia del càlcul del saldo pressupostari cíclic» que s'insereix a continuació:

«ANNEX II

Metodologia del càlcul del saldo pressupostari cíclic

1. Càlcul del saldo pressupostari cíclic del conjunt de les administracions públiques

El saldo pressupostari estructural constitueix un indicador central en el marc de supervisió fiscal a la UE que permet atribuir el saldo pressupostari d'un país a dos tipus de factors: l'automàtic, derivat de les variacions de l'activitat econòmica, i el discrecional, derivat de la política fiscal del govern.

Recentment, la Comissió Europea ha modificat la metodologia de càlcul del saldo estructural perquè el nou còmput capti amb més precisió el concepte correcte: el saldo estructural és el que s'observaria si l'economia estigués en el seu nivell potencial. Fins ara, la metodologia utilitzada pels països de la UE, entre ells Espanya tal com constava a l'annex II de l'Ordre del Ministeri d'Economia i

Competitivitat 2741/2012, de 20 de desembre, es basava en el concepte de «sensibilitat» de les finances públiques al cicle econòmic, fet que equivalia a expressar el saldo estructural en percentatge del PIB observat en lloc del PIB potencial. La metodologia revisada per la Comissió Europea implica substituir el concepte de «sensibilitat» pel de «semielasticitat» en el càlcul del saldo pressupostari cíclic, a partir del qual es deriva el saldo estructural i els seus components d'ingressos i despeses. És a dir, formalment, es passa de l'elasticitat que en una funció $y = f(x)$, ha de ser igual al quocient de variacions percentuals de y i x ($\% \Delta y / \% \Delta x$) per la semielasticitat que és igual a $\% \Delta y / \Delta x$, és a dir, la variació percentual de y per unitat d'augment de x .

Per descompondre el saldo pressupostari en els seus components cíclic i estructural, seguint la metodologia de la Comissió Europea, primer s'obté la semielasticitat del conjunt dels ingressos i les despeses públiques.

La semielasticitat dels ingressos ve donada per l'expressió següent:

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

on ε_R és la semielasticitat dels ingressos i η_R l'elasticitat del nivell d'ingressos que s'obté com a mitjana ponderada de les elasticitats individuals respecte al diferencial de producció de les cinc categories d'ingressos $\eta_{R,i}$ (IRPF, impost sobre societats, impostos indirectes, cotitzacions socials i ingressos no impositius) i s'utilitza com a pes de cadascun d'aquests ingressos la seva participació en el conjunt dels ingressos (R_i/R). Es considera nul·la l'elasticitat dels ingressos no impositius atès que la influència del cicle econòmic sobre aquests no és significativa estadísticament.

La semielasticitat de les despeses (ε_G) és:

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

on η_{G_u} és l'elasticitat de l'única categoria de despesa sensible al cicle econòmic (despesa en prestacions per desocupació) que, multiplicada pel pes de la despesa en desocupació en la despesa total, es converteix en l'elasticitat de la despesa agregada η_G .

Per obtenir les semielasticitats dels ingressos i les despeses respecte al diferencial de producció es resta a les elasticitats la unitat i es multiplica el resultat per les ràtios d'ingressos-PIB $\left(\frac{R}{Y}\right)$ i de despeses-PIB $\left(\frac{G}{Y}\right)$, respectivament, atès que les variables fiscals se solen expressar en percentatge del PIB.

Una vegada obtingudes les semielasticitats d'ingressos (ε_R) i despeses (ε_G) la semielasticitat del saldo pressupostari s'obté per diferència:

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

que multiplicada pel diferencial de producció (OG) com a percentatge del PIB potencial dóna el saldo cíclic en termes del PIB nominal:

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

Finalment, el saldo ajustat del cicle s'obté restant el saldo cíclic del saldo observat:

$$\text{Saldo ajustat del cicle} = \text{Saldo observat} - \varepsilon * \text{OG} \quad [5]$$

El pas al saldo estructural suposa deduir del saldo ajustat del cicle la diferència entre ingressos i despeses no recurrents, com poden ser els derivats d'un augment

dels impostos per al qual s'anuncia simultàniament la seva reducció o despeses com les associades a una reestructuració bancària:

$$\text{Saldo estructural} = \text{Saldo ajustat al cicle} - (\text{ingressos no recurrents} - \text{despeses no recurrents})$$

[6]

La Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, estableix que el càlcul del dèficit estructural (i d'altres variables no directament observables) es basi en la metodologia utilitzada per la Comissió Europea. Com a part d'aquesta metodologia, la Comissió Europea facilita els paràmetres per al càlcul de les semielasticitats del saldo pressupostari respecte al diferencial de producció. En el quadre 1 apareixen els paràmetres esmentats per al cas d'Espanya i les operacions necessàries per obtenir el valor de 0,48 que els serveis de la Comissió Europea calculen per a la semielasticitat del saldo públic espanyol. Les operacions esmentades es dedueixen de les expressions [1], [2] i [3].

Quadre 1. Paràmetres d'Espanya per al càlcul de les semielasticitats del saldo pressupostari respecte al diferencial de producció

Conceptes	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
	Elasticitats ingressos i despeses	Pesos (%) (1)	(A) × (B)	Semielasticitats ingressos/PIB i despeses/PIB (C) - 1	Pesos d'ingressos i despeses totals (% PIB) (1)	Semielasticitats d'ingressos, despeses i saldo (D) × (E)
IRPF	1,92	19,55	0,38			
Impost sobre societats	1,15	8,38	0,10			
Impostos indirectes	1,00	28,91	0,29			
Cotitzacions socials	0,68	34,57	0,24			
Ingressos no impositius	0,00	8,59	0,00			
Total ingressos	1,00	100,00	1,00	0,00	38,14	0,00
Despesa de desocupació	-3,30	4,89	-0,16	-1,16	41,13	-0,48
Saldo pressupostari						0,48

(1) Mitjana 2002-2011.

Fonts: Economic paper 478 i Ministeri d'Economia i Competitivitat.

En el cas d'Espanya, la Comissió Europea obté un resultat d'una semielasticitat total de 0,48 que és la que s'ha d'utilitzar per calcular els saldos ajustats del cicle mentre la Comissió Europea no modifiqui el període per al càlcul de les ponderacions en el PIB dels diferents ingressos fiscals o l'elasticitat dels diferents ingressos i despeses. Quan es produeixi algun dels canvis anteriors s'ha d'actualitzar aquest annex.

2. Distribució del saldo cíclic del conjunt de les administracions públiques espanyoles entre els seus subsectors

La Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, comana al Ministeri d'Economia i Competitivitat l'elaboració d'un informe que contingui, entre d'altres informacions, el saldo cíclic de les administracions públiques distribuït entre els seus subsectors.

En aquest annex es determina el procediment de càlcul del saldo cíclic de tres subsectors: l'Administració central (incloent-hi la Seguretat Social), les comunitats autònomes i les corporacions locals. La Seguretat Social s'integra en l'Administració central perquè el cicle econòmic afecta conjuntament el sector consolidat. Així, les prestacions per desocupació, única despesa considerada cíclica en les metodologies de la UE i de l'OCDE, es poden finançar indistintament per cotitzacions, impostos o deute de l'Estat.

En aquesta metodologia s'opta per aplicar a cada tipus d'impost les elasticitats que apliquen l'OCDE i la Comissió Europea als impostos espanyols, per motius de simplicitat, transparència, i perquè el seu comportament cíclic és independent del subsector de l'Administració pública que finalment rep els ingressos.

La metodologia en aquest cas és similar a la descrita per al conjunt de les administracions públiques de l'apartat 1 del present annex (expressions [1] i [2]), és a dir, es calculen les elasticitats dels ingressos i les despeses de cada subsector com a mitjana ponderada de les elasticitats dels components més sensibles a l'evolució cíclica: impostos, cotitzacions socials i prestacions per desocupació en l'Administració central, i impostos en les comunitats autònomes i corporacions locals. Per obtenir les semielasticitats, a les elasticitats dels ingressos i les despeses calculades així se-ls resta la unitat i el resultat es multiplica pels pesos en el PIB nacional dels corresponents ingressos i despeses de cada subsector, nets de transferències entre administracions públiques.

Una vegada calculada la semielasticitat pressupostària de cada subsector per diferència de les semielasticitats d'ingressos i despeses, el seu producte pel diferencial de producció dona la mesura del saldo cíclic de cada subsector (expressió [4]). El diferencial de producció que s'ha d'utilitzar en tots els casos és el calculat per a l'economia nacional en el seu conjunt.

3. Càlcul del saldo cíclic de cada comunitat autònoma i de les corporacions locals

La Llei orgànica 2/2013, de 27 d'abril, obliga que cap Administració pública incorri en dèficit estructural, fet que implica que l'exercici metodològic de distribució del saldo cíclic (i estructural) entre les diferents administracions públiques no s'ha de limitar a la distribució dels saldos esmentats entre els tres subsectors analitzats en l'apartat anterior, sinó que es tracta de dissenyar una metodologia vàlida per a totes i cadascuna de les comunitats autònomes espanyoles, la qual cosa dificulta addicionalment la tasca atès l'elevat nombre d'administracions i les diferències en les seves estructures d'ingressos tant entre si com en el temps (com a conseqüència de les modificacions del sistema de finançament autonòmic).

L'aplicació concreta de la metodologia descrita en el cas de les comunitats autònomes considerades individualment suscita alguns interrogants sobre el càlcul de les elasticitats dels impostos d'aquestes administracions públiques i sobre la pertinència d'aplicar el cicle econòmic nacional a cada una de les comunitats autònomes.

Sobre això, s'ha d'assenyalar que l'estimació de les elasticitats dels impostos de les comunitats autònomes, a més de difícil per la seva evolució històrica curta i inestable, com a conseqüència dels canvis del sistema de finançament autonòmic al llarg del temps (amb substitucions freqüents de transferències de l'Estat per impostos), augmentaria extraordinàriament la complexitat del càlcul, sense obtenir, a canvi, guanys significatius de precisió. La sensibilitat cíclica d'un determinat component de la despesa o de l'ingrés depèn de la seva naturalesa i no del territori on es realitzi o es recapti. L'existència d'algunes diferències en la normativa tributària per territoris no justifica l'aplicació de diferents elasticitats per prendre-les en consideració. En conseqüència, la influència diferent del cicle en els comptes d'una Administració o un subsector de l'Administració pública ve marcada per les diferents estructures d'ingressos i despeses. Les administracions on les partides més sensibles al cicle tinguin més pes, com per exemple l'impost sobre la renda de les persones físiques, tindran un saldo cíclic amb oscil·lacions més grans.

D'altra banda, un cert nombre de comunitats autònomes rep transferències del Fons de Garantia, l'evolució del qual està vinculada als anomenats ingressos tributaris de l'Estat, que inclouen la recaptació de l'Estat per IRPF, IVA i impostos especials. L'elasticitat respecte al diferencial de producció d'aquesta cistella d'impostos és d'1,45.

Pel que fa a les elasticitats de la despesa, s'ha d'assenyalar que l'única despesa que es considera cíclica en les metodologies de la UE i de l'OCDE és la de les prestacions per desocupació. Com que les comunitats autònomes no fan aquest tipus de despesa, la sensibilitat cíclica de la despesa d'aquestes administracions és inferior a la que té el sector consolidat de l'Administració central i Seguretat Social.

Pel que fa a la possible divergència que hi pugui haver entre el cicle econòmic de cada una de les comunitats autònomes i el nacional, que exigiria una estimació separada per a aquell, s'ha d'assenyalar que l'experiència empírica disponible posa de manifest l'existència d'un grau elevat de sincronia entre ambdós cicles i que, a més, aquesta sincronia ha augmentat en els últims anys.

En definitiva, en el càlcul del saldo cíclic de cada comunitat autònoma, per raons de simplicitat i transparència que ha de tenir una regla fiscal, s'han d'utilitzar les mateixes elasticitats i diferencial de producció que a nivell nacional. És necessari recordar que en aquest annex s'analitza la metodologia de càlcul de les semielasticitats cícliques de cada comunitat autònoma, que constitueix el primer pas per calcular el saldo cíclic, multiplicant la semielasticitat esmentada (que es pot prendre com a fixa durant un període més o menys prolongat de temps) pel diferencial de producció que es calculi cada any.

Les semielasticitats cícliques dels ingressos i les despeses de cada una de les comunitats autònomes s'han de calcular a partir de les dades de l'execució pressupostària de 2002 a 2011 en comptabilitat nacional. Dins dels ingressos, s'han de considerar, juntament amb els impostos propis i cedits, les transferències rebudes de l'Estat i vinculades al sistema de finançament autonòmic. A aquestes transferències se'ls ha d'atribuir com a elasticitat la que resulta dels impostos de l'Estat que conformen els ingressos tributaris de l'Estat, és a dir, 1,45. A efectes del càlcul de la sensibilitat cíclica del País Basc s'han de tenir en compte els ingressos recaptats per les diputacions forals d'Araba/Álava, Gipuzkoa i Biskaia.

El saldo cíclic del conjunt de les corporacions locals s'ha de calcular aplicant els mateixos procediments descrits per a les comunitats autònomes. Amb aquesta finalitat s'utilitza el diferencial de producció nacional i les elasticitats d'ingressos i despeses del quadre 1 d'aquest annex.»

Disposició final única. *Entrada en vigor.*

Aquesta Ordre entra en vigor l'endemà de la publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

Madrid, 27 de març de 2014.–El ministre d'Economia i Competitivitat, Luis de Guindos Jurado.