

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

15499 *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 sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.*

La nueva redacción dada al artículo 135 de la Constitución Española, tras la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011 introdujo la utilización del concepto de déficit estructural y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En efecto, el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, salvo en algunas circunstancias fijadas en el párrafo tercero de dicho artículo. En el párrafo cuarto se establece la obligación, para las Corporaciones Locales, de mantener equilibrio o superávit presupuestario. De este artículo se deduce la necesidad de disponer de un cálculo del saldo estructural para cada Comunidad Autónoma, así como para el Estado y la Seguridad Social. Sin embargo, no resulta exigible disponer de dicho cálculo para cada una de las Corporaciones Locales, cálculo que además implicaría dificultades técnicas muy relevantes.

De acuerdo con el artículo 15.5 de la Ley Orgánica, le corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad elaborar periódicamente un informe de situación de la economía española. Dicho informe contendrá, entre otras informaciones, la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, que limitará la variación del gasto de las Administraciones Públicas, y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas distribuido entre sus subsectores. Asimismo, en la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria para la Administración Pública y cada uno de los subsectores, que corresponde al Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se tendrá en cuenta la regla de gasto recogida en el artículo 12 de la ley y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior.

La Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su disposición transitoria segunda, insta al Ministerio de Economía y Competitividad a desarrollar metodológicamente estos aspectos de la Ley, entre otros fines para que las Administraciones que tengan que presentar planes económico financieros puedan elaborar las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, necesarias en virtud del artículo 21.2.b).

La elaboración de una metodología específica resulta necesaria por cuanto que algunas de las magnitudes utilizadas para la aplicación de la Ley Orgánica no son directamente observables. La Ley Orgánica 2/2002, de 27 de abril, establece que el cálculo de estas variables no observables se base en la metodología utilizada por la Comisión Europea al respecto. No obstante, esta metodología, y en general los numerosos estudios y aplicaciones que se han hecho para el cálculo de estas variables no observables, se aplican habitualmente a los Estados y al conjunto de Administraciones Públicas. La aplicación a los distintos subsectores de las Administraciones Públicas y a cada una de las Comunidades Autónomas añade complejidad a la utilización de dicha normativa y exige decisiones adicionales para aplicar la metodología.

Habitualmente, la obtención del saldo estructural de una Administración pública consiste en medir el componente cíclico de dicho saldo y calcular el componente estructural como diferencia entre el observado y el cíclico. Esta es también la práctica utilizada por la Comisión Europea y, en consecuencia, la que se utilizará en el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

El cálculo del componente cíclico se realiza en dos fases. En primer lugar, se procede al cálculo de la brecha de producción, expresada como la diferencia entre el Producto Interior Bruto (PIB) real observado y el PIB potencial, expresado en porcentaje del Producto potencial. En segundo lugar, se estima una relación (elasticidad) entre el saldo observado y la brecha cíclica.

El producto potencial no es una magnitud directamente observable. De las distintas posibilidades metodológicas, la remisión a la normativa europea obliga a utilizar el método de la función de producción desarrollado por la Comisión Europea. El cálculo del PIB potencial es necesario a efectos de inferir después el saldo cíclico, y también será el primer paso para el cálculo de la tasa de referencia de crecimiento de medio plazo de la economía española que limitará el crecimiento del gasto público en cada Administración, según el artículo 12 de la Ley Orgánica. El cálculo de la tasa de referencia se completará aplicando la normativa europea vigente, que actualmente fija como criterio en términos reales el crecimiento medio del producto potencial en un periodo de 10 años. Estos diez años son los cinco previos al año para el que se calcula la tasa, el año para el que se realiza el cálculo y los cuatro siguientes. La tasa de referencia es el resultado de sumar a esa tasa media de crecimiento real una estimación del deflactor del PIB para fijar la referencia en términos nominales.

El párrafo tercero del artículo 12 de la Ley Orgánica establece que esta referencia española sea la que se tenga en cuenta para cada una de las Administraciones en la elaboración de sus presupuestos. La coherencia necesaria entre las distintas reglas fiscales incluidas en la Ley Orgánica hace necesario que, a efectos de la obtención de un saldo cíclico, la referencia cíclica siga siendo la misma, esto es, la obtenida a partir del cálculo del producto potencial con la metodología de la Comisión Europea. La posibilidad de utilizar medidas de la posición cíclica diferentes en función del territorio, a efectos del cálculo de lo saldo estructurales, introduciría una gran complejidad, además de romper la coherencia entre las reglas referidas al gasto y al saldo. Por otro lado, la evidencia empírica demuestra la existencia de una gran sincronía cíclica entre los ciclos regionales y entre éstos y el ciclo nacional, sincronía que además se ha ido acrecentando con los años. En consecuencia, la metodología desarrollada implica la elaboración de una única señal cíclica de carácter nacional medida a partir del método de la función de producción desarrollado por la Comisión Europea.

El segundo paso para el cálculo del saldo cíclico consiste en la fijación de elasticidades. Es sabido que el impacto del ciclo económico sobre los gastos e ingresos públicos es bastante diferente en función de la naturaleza de los gastos e ingresos. Partidas de gasto como el desempleo dependen de la posición cíclica, mientras que otras, por ejemplo el gasto en pensiones, apenas se ven afectadas por el ciclo. Lo mismo sucede con los ingresos, siendo la sensibilidad al ciclo mayor en general en aquellas figuras tributarias dotadas de mayor progresividad. La sensibilidad cíclica de un determinado componente del gasto o del ingreso depende de su naturaleza y no del territorio en que se realice o genere. La existencia de algunas diferencias en la normativa tributaria por territorios no justifica la aplicación de elasticidades diferentes. En consecuencia, la distinta influencia del ciclo en las cuentas de una Administración o un subsector de la Administración Pública vendrá marcada por las diferentes estructuras de ingresos y gastos. Las Administraciones en cuyos ingresos tengan mayor peso las partidas más sensibles al ciclo, como por ejemplo los gastos por desempleo o el impuesto sobre la renta de las personas físicas, tendrán un saldo cíclico comparativamente mayor.

Hechas estas consideraciones, el cálculo del saldo cíclico para las distintas Administraciones se hará en las dos etapas mencionadas. En primer lugar, se obtiene la brecha de producción a partir del producto potencial derivado de la aplicación de la normativa europea. En segundo lugar, a partir de una estructura simplificada de ingresos y gastos públicos, se aplicará una elasticidad única para cada una de las partidas, tomada también en general de los estudios de la Comisión Europea al respecto. La multiplicación de la elasticidad por el peso en el PIB de la categoría de ingresos o gastos y por la brecha de producción da la aportación de cada categoría al saldo cíclico y, sumadas todas ellas, se obtiene el saldo cíclico de cada Administración o subsector como porcentaje del PIB.

La metodología que se aprueba en esta orden consiste en la aplicación de estos principios a cada Administración o subsector. En cuanto a la división de los subsectores se calculará el saldo de tres subsectores, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y un subsector que recoja el ámbito consolidado de la Administración Central, incluyendo la Seguridad Social. La razón de esta consolidación es que el ciclo económico afecta conjuntamente al sector consolidado influyendo directamente en el gasto final en desempleo, con independencia de que se financie vía cotizaciones, vía impuestos o vía deuda.

En cuanto a la elaboración de previsiones tendenciales por parte de las Administraciones que tengan que hacer planes económico-financieros, la fijación de dichas tendencias consistirá en la extracción del componente cíclico, aplicando el mismo método de estimación del ciclo derivado de la normativa europea. Es decir, las sensibilidades cíclicas que se utilizarán son las que se calcularán según la metodología aneja y se deducirán del peso en su presupuesto de los distintos tipos de ingresos y gastos, mientras que la estimación de su PIB resultará de aplicar al último PIB anual conocido las correspondientes tasas de crecimiento del PIB nominal de España.

Estas consideraciones son las que guían la adopción de las siguientes normas de carácter metodológico.

La presente orden ha sido sometida a trámite de audiencia pública en el que han participado las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias.

En su virtud, de acuerdo con el Consejo de Estado, dispongo:

Artículo 1. *Aprobación de las metodologías.*

Se aprueban las metodologías de cálculo del PIB potencial de la economía española y de previsiones tendenciales de ingresos y gastos que se desarrollan en los anejos 1 y 2 respectivamente a esta orden.

Artículo 2. *Revisión de las sensibilidades cíclicas.*

Los valores de la sensibilidad cíclica de las Comunidades Autónomas y del conjunto formado por la Administración Central incluyendo la Seguridad Social se actualizarán cada tres años o antes de transcurrido ese período si la Unión Europea introdujera modificaciones sustanciales en su procedimiento de cálculo.

Artículo 3. *Cálculo de las tasas de referencia del crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española y de su deflactor.*

Las tasas de referencia de cada año se calcularán promediando las tasas de los 5 años anteriores, del año en curso y de los 4 años posteriores. Para el crecimiento del PIB en términos reales se tomarán los datos de crecimiento potencial del PIB en esos años. Para el crecimiento del deflactor, 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 prevista o efectivamente registrada según la Contabilidad Nacional.

El Ministerio de Economía y Competitividad publicará antes del final de cada año las tasas de referencia del año siguiente y sucesivos. Las tasas de referencia del año siguiente no podrán ser objeto de modificación.

Disposición adicional única. *Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Autónoma del País Vasco.*

La presente orden será de aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril y sin perjuicio de que en el seno de la Comisión Mixta del Concierto y la Comisión Coordinadora, respectivamente, se puedan acordar especialidades derivadas del régimen foral.

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

Esta orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 20 de diciembre de 2012.–El Ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos Jurado.

ANEXO I

Metodología para la estimación del Crecimiento Potencial y del Output gap

El crecimiento potencial y el *output gap* de una economía son conceptos de gran utilidad para el análisis económico y, en particular, para la toma de decisiones de política económica. Constituyen la referencia básica para valorar la posición cíclica de la economía y efectuar el diagnóstico sobre la orientación de las políticas macroeconómicas.

Se define el *producto potencial* como el nivel de producción en términos reales que una economía es capaz de generar utilizando los factores productivos disponibles y la tecnología existente, sin generar presiones inflacionistas. Es importante resaltar, sin embargo, que no es una variable observable por lo que requiere ser estimada. Por su parte, el *output gap* o *brecha de producción*, se define como la diferencia entre el cociente entre el nivel de PIB observado o previsto, también en términos reales, y el nivel estimado para el PIB potencial y uno. Es decir, en tanto por uno la brecha de producción (OG) viene dada por:

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

La estimación del producto potencial está sujeta a un elevado grado de incertidumbre, razón por la que la literatura existente recomienda efectuar el diagnóstico de la evolución de la brecha de producción a partir de una horquilla de estimaciones obtenidas a partir de diferentes metodologías. Entre ellas destaca la basada en la estimación de una función de producción, aplicada por los principales organismos económicos internacionales (FMI, OCDE y Comisión Europea).

La estimación del PIB potencial basada en la función de producción presenta la ventaja tener un fundamento teórico sólido, del que carecen otros métodos puramente estadísticos (por ejemplo, aplicación del filtro de suavizado Hodrick-Prescott al PIB real observado), lo que permite un análisis económico de las fuentes del crecimiento del producto potencial. Como principal inconveniente hay que mencionar, sin embargo, los elevados requerimientos de información para su cálculo. En concreto, esta metodología exige, por un lado, la estimación de la productividad total de los factores (PTF) y, por otro, la evaluación de los factores productivos (empleo y capital) en su nivel potencial.

El Ministerio de Economía y Competitividad elabora estimaciones de PIB potencial y output gap anual para la economía española aplicando la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del Output Gap («*Calculating potential growth rates and output gaps. A revised production function approach*»). Denis C., Grenouilleau D., Mc Morrow K. and Röger W. European Commission. Economic papers number 247. March 2006). Sus principales características se detallan a continuación:

Se utiliza una función de producción Cobb-Douglas del tipo:

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

Donde *PIB* es el PIB real, *PTF* la productividad total de los factores, *K* el stock de capital y *L* el factor trabajo. A las elasticidades del producto respecto de los factores capital (α) y trabajo ($1-\alpha$) se les han asignado los valores 0,35 y 0,65, respectivamente, valores fijados en la metodología de la Comisión Europea para todos los Estados Miembros. Al estimarse al PIB potencial anual, las series que se utilizan para esta estimación son también anuales.

Para estimar el producto potencial es preciso evaluar cada uno de los componentes de la función de producción en su valor potencial y sustituirlos en la función de producción.

En relación con la determinación de los factores determinantes del PIB potencial, el *empleo potencial* se corresponde con el total de horas trabajadas al año por los ocupados de la economía con el supuesto de plena utilización de los recursos disponibles y sin presiones inflacionistas, obteniéndose a partir de la siguiente expresión:

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

POB es la población en edad de trabajar (15-64 años), *PART_{pot}* la tasa de actividad potencial, *H_{pot}* el número de horas potenciales trabajadas al año por ocupado y *NAWRU* la tasa de desempleo no aceleradora de los salarios.

A su vez, la tasa de participación y el número de horas potenciales se obtienen aplicando un filtro de Hodrick-Prescott (HP) a la tasa de actividad y al número de horas trabajadas al año por trabajador, respectivamente, mientras que la NAWRU se estima como componente no observable en una curva de Phillips que incluye como regresores la aceleración de la participación de los salarios en el PIB, la productividad del factor trabajo y los términos de comercio definidos como la diferencia entre las tasas de crecimiento de los deflatores del PIB y del consumo privado.

Por su parte, el stock de capital potencial se supone que coincide con el capital observado, evaluándose mediante la aplicación del método de inventario permanente a través de la ecuación dinámica de acumulación del capital.

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

Siendo I la inversión real y δ la tasa de depreciación del capital.

De este modo, el capital de un período será igual a la inversión bruta efectuada más el capital del período anterior corregido de depreciación.

Por último, la *productividad total de los factores potencial* se determina extrayendo cada año la productividad total de los factores observada a partir de los valores del PIB, stock de capital y trabajo, y se estima su tendencia utilizando, de entre todos los métodos disponibles, el que se considere se adapta mejor a la realidad cíclica de la economía española. La PTF (o Residuo de Solow) se obtiene a partir de la expresión.

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

Una vez obtenidos los diferentes componentes de la función de producción, en términos potenciales, esto es, el empleo potencial, el stock de capital y la PTF potencial, se está en disposición de calcular el PIB potencial aplicando la expresión:

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

El periodo muestral analizado se extiende desde el año 1980 hasta 6 años más allá del año en curso (año t). Entre 1980 y t-1 se utilizan datos tomados de las series de la Contabilidad Nacional, de la Encuesta de Población Activa y de las estimaciones intercensales de población; entre t y t+3 se utilizan las previsiones incluidas en el escenario macroeconómico del Ministerio de Economía y Competitividad, y entre t+4 y t+6 se lleva a cabo una extensión de las series de horas por trabajador, tasa de participación y PTF mediante la aplicación de modelos ARIMA. Dicha extrapolación tiene por objetivo limitar la sensibilidad del filtro de Hodrick-Prescott a la información disponible en los extremos del periodo muestral (problema del «punto final»).

El Ministerio de Economía y Competitividad en sus estimaciones de crecimiento potencial y *output gap* y, con el fin de obtener estimaciones más precisas y consistentes con la situación cíclica de la economía española utiliza las proyecciones de población de corto plazo publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, al ser una fuente de datos más actualizada que la publicada por Eurostat.

En línea con la práctica de la Comisión Europea, el parámetro de alisado del filtro de Hodrick Prescott utilizado para estimar la tasa de actividad potencial y las horas potenciales por trabajador en la expresión [2] toma el valor 10 para tener mejor en cuenta los cambios que se han producido en las horas por trabajador.

ANEXO 2

Metodología del cálculo de la sensibilidad cíclica de las administraciones públicas

1. Cálculo de la sensibilidad cíclica del conjunto de las Administraciones Públicas.

Para descomponer el saldo presupuestario en sus componentes cíclico y estructural, siguiendo la metodología de la Comisión Europea, primero se obtienen los componentes cíclicos de ingresos y gastos. Los ingresos cíclicos vienen dados por:

$$\text{Ingresos Cíclicos en el año } t: IC_t = \sum T_{it} \varepsilon_i \text{ GAP}_t \quad [1]$$

Donde T_{it} representa el porcentaje de peso en el PIB nominal de cada uno de los ingresos impositivos (i) del año t; ε_i es la elasticidad de cada tipo de impuesto respecto a la brecha de producción; y GAP_t es la brecha de producción o *output gap* del año t en porcentaje del PIB potencial, que indica la fase cíclica en la que se encuentra la economía.

De igual modo, el componente cíclico de los gastos viene dado por:

$$\text{Gastos Cíclicos en el año } t: GC_t = \sum G_{jt} \varepsilon_j \text{ GAP}_t \quad [2]$$

Donde G_{jt} representa cada uno de los gastos corrientes primarios (j) del año t en porcentaje del PIB; ε_j es la elasticidad respecto a la brecha de producción de cada tipo de gasto corriente primario; y GAP_t es la brecha de producción del año t en porcentaje del PIB potencial.

El saldo cíclico se obtendrá por diferencia entre ingresos y gastos cíclicos:

$$\text{Saldo cíclico en el año } t: BC_t = IC_t - GC_t = (\sum T_{it} \varepsilon_i - \sum G_{jt} \varepsilon_j) \text{ GAP}_t \quad [3]$$

Una vez obtenido el saldo cíclico, el saldo estructural se obtiene por diferencia con el saldo observado.

$$\text{Saldo estructural año } t = \text{Saldo observado año } t - \text{Saldo cíclico año } t \quad [4]$$

Si se divide el saldo cíclico de la expresión [3] por la brecha de producción, se obtiene la llamada sensibilidad al ciclo económico de las finanzas de la administración pública correspondiente:

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

Que multiplicada por la brecha de producción dará, de nuevo, el saldo cíclico.

Como la sensibilidad cíclica es un valor aceptablemente estable en el tiempo, mientras la estructura de ingresos y gastos no cambie significativamente, el valor de la sensibilidad estimado en un momento determinado servirá como un parámetro fijo para obtener con suficiente aproximación, multiplicándolo por la brecha de producción de cada año, el saldo cíclico correspondiente.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que el cálculo del déficit estructural (y de otras variables no directamente observables) se base en la metodología utilizada por la Comisión Europea. Como parte de esa metodología, la Comisión Europea da las siguientes elasticidades de ingresos y gastos del conjunto de las Administraciones Públicas españolas:

Cuadro 1: Elasticidades de ingresos y gastos públicos

Conceptos	Elasticidades
IRPF	1,92
Impuesto de Sociedades	1,15
Impuestos indirectos	1,00
Cotizaciones sociales	0,68
Total de impuestos y cotizaciones sociales	1,08
Total de gastos corrientes primarios	-0,16
- Seguro de desempleo	-3,30
- Resto de gastos primarios	-0,03

Fuentes: «New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance». European Commission. September 2005 y Ministerio de Economía y Competitividad.

Partiendo de estos valores y aplicando la expresión [5], la Comisión Europea obtiene un valor para la sensibilidad cíclica de las finanzas públicas españolas de 0,43. Este valor es el que viene utilizando la Administración española en sus cálculos del saldo cíclico y estructural.

2. Distribución del saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas españolas entre sus subsectores.

La Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, encomienda al Ministerio de Economía y Competitividad la elaboración de un informe que contenga, entre otras informaciones, el saldo cíclico de las Administraciones Públicas distribuido entre sus subsectores.

En este anexo se determina el procedimiento de cálculo del saldo cíclico de tres subsectores: la Administración Central (incluyendo la Seguridad Social), las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. La Seguridad Social se integra en la Administración Central porque el ciclo económico afecta conjuntamente al sector consolidado. Así, las prestaciones por desempleo, único gasto considerado cíclico en las metodologías de la UE y de la OCDE, pueden ser financiadas indistintamente por cotizaciones, impuestos o deuda.

Por motivos de simplicidad y transparencia, en esta metodología se opta por aplicar a cada tipo de impuesto las elasticidades que aplican la OCDE y la Comisión Europea a los impuestos españoles, independientemente del subsector de la Administración Pública de que se trate.

Los ingresos y gastos públicos más sensibles a la evolución cíclica de la economía, impuestos y cotizaciones sociales y prestaciones por desempleo y resto de los gastos corrientes primarios, respectivamente, se distribuyen entre los subsectores y se calculan sus pesos en el PIB nacional. El producto de dichos pesos por las correspondientes elasticidades dará las sensibilidades de cada tipo de ingreso o gasto. Con la suma de las sensibilidades de los componentes se obtienen las sensibilidades totales de los ingresos y gastos, cuya diferencia arrojará la sensibilidad cíclica de cada Administración, tal como resulta de aplicar la expresión [5].

Una vez calculada la sensibilidad, su producto por la brecha de producción dará la medida del saldo cíclico de cada subsector. La brecha de producción que se utilizará en todos los casos será la calculada para la economía nacional en su conjunto.

3. Cálculo del saldo cíclico de cada Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales.

La Ley Orgánica obliga a que ninguna Administración Pública incurra en déficit estructural lo que implica que el ejercicio metodológico de distribución del saldo cíclico (y estructural) entre las diferentes Administraciones Públicas no debe limitarse a la distribución de dichos saldos entre los tres subsectores analizados en el apartado anterior, sino que se trata de diseñar una metodología válida para todas y cada una de las Comunidades Autónomas españolas, lo que dificulta adicionalmente la tarea dado el elevado número de administraciones y las diferencias en sus estructuras de ingresos tanto entre ellas como en el tiempo (como consecuencia de las modificaciones del sistema de financiación autonómica).

La aplicación concreta de la metodología descrita al caso de las Comunidades Autónomas consideradas individualmente suscita algunos interrogantes sobre el cálculo de las elasticidades de los impuestos de estas Administraciones Públicas y sobre la pertinencia de aplicar el ciclo económico nacional a cada una de las Comunidades Autónomas.

A este respecto, cabe señalar que la estimación de las elasticidades de los impuestos de las Comunidades Autónomas, además de difícil por su corta e inestable evolución histórica, como consecuencia de los cambios del sistema de financiación autonómica a lo largo del tiempo (con frecuentes sustituciones de transferencias del Estado por impuestos), aumentaría extraordinariamente la complejidad del cálculo, sin obtener, a cambio, ganancias significativas de precisión. La sensibilidad cíclica de un determinado componente del gasto o del ingreso depende de su naturaleza y no del territorio en que se realice o se recaude. La existencia de algunas diferencias en la normativa tributaria por territorios no justifica la aplicación de diferentes elasticidades para tomarlas en consideración. En consecuencia, la distinta influencia del ciclo en las cuentas de una Administración o un subsector de la Administración Pública vendrá marcada por las diferentes estructuras de ingresos y gastos. Aquellas administraciones donde tengan un mayor peso las partidas más sensibles al ciclo, como por ejemplo los gastos por desempleo o el impuesto sobre la renta de las personas físicas, tendrán un saldo cíclico con mayores oscilaciones.

Por otra parte, un cierto número de Comunidades Autónomas recibe transferencias del Fondo de Garantía cuya evolución está vinculada a los llamados Ingresos Tributarios del Estado que incluyen la recaudación del Estado por IRPF, IVA e Impuestos Especiales. La elasticidad respecto a la brecha de producción de esta cesta de impuestos es de 1,4.

Por lo que se refiere a las elasticidades del gasto, cabe señalar que el único gasto que se considera cíclico en las metodologías de la UE y de la OCDE es el de las prestaciones por desempleo. Como las Comunidades Autónomas no realizan tal tipo de gasto, la sensibilidad cíclica del gasto de estas administraciones es inferior a la que tiene el sector consolidado de la Administración Central y Seguridad Social.

En cuanto se refiere a la posible divergencia que pudiera existir entre el ciclo económico de cada una de las Comunidades Autónomas y el nacional, que exigiría una estimación separada para aquel, cabe señalar que la experiencia empírica disponible pone de manifiesto la existencia de un elevado grado de sincronía entre ambos ciclos y que, además, esta sincronía ha aumentado en los últimos años.

En definitiva, en el cálculo del saldo cíclico de cada Comunidad Autónoma, por razones de la simplicidad y transparencia que debe poseer una regla fiscal, se utilizarán las mismas elasticidades y brecha de producción que a nivel nacional. Hay que recordar que en este anexo se analiza la metodología de cálculo de las sensibilidades cíclicas de cada Comunidad Autónoma, que constituye el primer paso para calcular el saldo cíclico, multiplicando dicha sensibilidad (que puede tomarse como fija durante un periodo más o menos prolongado de tiempo) por la brecha de producción que se calcule cada año.

Las sensibilidades cíclicas de los ingresos y gastos de cada una de las Comunidades Autónomas se calcularán a partir de los datos de la ejecución presupuestaria de 2011. Dentro de los ingresos, se considerarán, junto a los

impuestos propios y cedidos, las transferencias recibidas del Estado y vinculadas al sistema de financiación autonómica. A estas transferencias se les atribuirá como elasticidad la que resulta de los impuestos del Estado que conforman los Ingresos Tributarios del Estado. A efectos del cálculo de la sensibilidad cíclica del País Vasco se tomarán en cuenta los ingresos recaudados por las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

El saldo cíclico del conjunto de las Corporaciones Locales se calculará aplicando los mismos procedimientos descritos para las Comunidades Autónomas. A tal fin se utilizarán la brecha de producción nacional y las elasticidades e ingresos y gastos del cuadro 1 de este anexo.