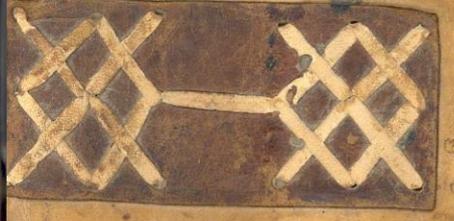
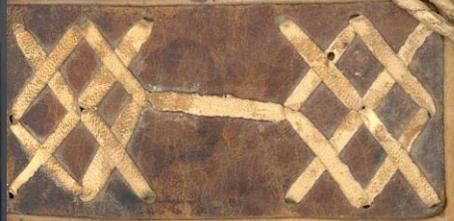


Manual copiado de sac. año 10619. alta 10627

291

IV JORNADA DE AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO

BARCELONA, ABRIL 2013



Evaluación de estabilidad y regla de gasto

Adolfo Dodero Jordán

Evaluación de estabilidad y regla de gasto

Índice

- Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria 
- Las secuencias del SC 95 
- Análisis de la regla de gasto 



Artículo 11. *Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria*

“Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas la situación de equilibrio o superávit estructural” 

1. La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones de las administraciones públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.

La aprobación de una ley de presupuestos o de cualquier disposición normativa o acto con fuerza de ley incumpliendo el principio de estabilidad podrá ser objeto de recurso de inconstitucionalidad.



PROYECTO DE LEY:

2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales estructural.



Artículo 11. *Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria*

2. Ninguna administración pública podrá incurrir en **déficit estructural**, definido como déficit ajustado del ciclo neto de medidas excepcionales y temporales.

No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de administraciones públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.



OBSERVACIONES DE LA FEMP:

Al apartado 2:

La definición de “déficit estructural” como “déficit ajustado del ciclo neto de medidas excepcionales y temporales” resulta absolutamente incomprensible: ¿qué se entiende por “déficit ajustado”? ¿Qué es un “ciclo neto de medidas excepcionales y temporales”?

“RESPUESTA” DEL MINISTERIO: 

Artículo 11. *Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria*

2. Ninguna administración pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de administraciones públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: reforma del art. 135:

Apartado 1:

Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

Apartado 2:

El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros

....

Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario



Artículo 11. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria

3. Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural, cuando el Congreso de los Diputados aprecie, por mayoría absoluta de sus miembros, que se dan alguna de las siguientes circunstancias:

a) Catástrofes naturales.



b) Recesión económica, definida como una tasa de crecimiento real del Producto Interior Bruto negativa, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

c) Situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.



Artículo 11. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria



4. Las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

5. Las administraciones de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario. Excepcionalmente podrán incurrir en un déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En este caso, el déficit estructural máximo admitido para la administración central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social.

6. Para el cálculo del **déficit estructural** se seguirá la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria.

1. Cálculo de la sensibilidad cíclica del conjunto de las AA.PP.-

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:

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

donde T_{it} representa el porcentaje de peso en el PIB 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:

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

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



Artículo 11. *Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria*

¿QUÉ ES “DÉFICIT ESTRUCTURAL?”

DÉFICIT COYUNTURAL O CÍCLICO:

El que es consecuencia del ciclo económico: en épocas de pleno empleo equivaldría a cero, en épocas de recesión crecería

DÉFICIT ESTRUCTURAL:

El que no depende del ciclo, sino que es consecuencia de defectos en la dimensión o estructura de los factores de producción, organizativos, mercado, etc.

DÉFICIT TOTAL = DÉFICIT ESTRUCTURAL + DÉFICIT CÍCLICO

Artículo 11. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria

EJEMPLOS:

DÉFICIT ESTRUCTURAL de 2.500 euros

Familia con ingresos “funcionariales” anuales de 50.000 euros y gastos anuales por el mismo importe, a quien el Sr. Zapatero le recorta el sueldo en un 5% como medida de lucha contra el déficit

DÉFICIT COYUNTURAL de 3.700 euros

Familia con ingresos anuales de 50.000 euros y gastos anuales por el mismo importe, a quien el Sr. Rajoy le suprime la paga extraordinaria de navidad del año 2012 como medida de lucha contra el déficit

DÉFICIT TOTAL: 6.200 euros
DÉFICIT ESTRUCTURAL: 2.500 euros

Familia a quien le suceden las dos cosas al mismo tiempo

LAS SECUENCIAS DEL SEC 95

PRODUCCIÓN (1+2+K1)

- Consumos intermedios (-2)

= VALOR AÑADIDO BRUTO

- Consumo de capital fijo (-k1)

= VALOR AÑADIDO NETO

- Remuneración de los asalariados (-1)

= EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN NETO (0)

+ Impuestos sobre la producción y las importaciones (2G, 1,2,3 I)

+ Subvenciones a los productos y a la producción (4G, 4I)

+ Rentas de la propiedad (2,3G, 5I)

= SALDO DE RENTAS PRIMARIAS NETO

+ Impuestos corrientes sobre renta, patrimonio, etc (1I)

- Prestaciones sociales (4G)

+ Otras transferencias corrientes (4G, 4I)

= RENTA DISPONIBLE NETA

- Gasto en consumo final (K1,1,2G)

= AHORRO NETO

+ Transferencias de capital, a cobrar (7I)

- Transferencias de capital, a pagar (7G)

= VAR DEL PATRIMONIO NETO DEBIDAS AL AHORRO Y A LAS TR DE CAPITAL

- Formación bruta de capital (6I, 6G)

+ Consumo de capital fijo (K1)

- Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos (6I, 6G)

= CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN

SEC 95, regla 6.02. definición:

El consumo de capital fijo (K1) representa el montante de los activos fijos consumidos durante el período considerado como resultado del desgaste normal y la obsolescencia previsible, incluida una provisión para las pérdidas de activos fijos como consecuencia de daños accidentales asegurables

LAS TABLAS DEL SEC95

I: CUENTA DE PRODUCCIÓN			
EMPLEOS	CÓD	OPERACIONES	RECURSOS
	P1	Producción (caps. 1 y 2 de G. + amortiz. inmov (KI))	105.152
	P11	Producción de mercado (tasas prest. serv. + precios públicos)	10.952
	P12	Producción para uso final propio	0
	P13	Otra producción no de mercado (P1- P11-P12)	94.200
49.934	P2	Consumos intermedios (cap. 2 G.)	
0	D21-D31	Impuestos menos subvenciones sobre los productos	
55.218	B.1b	Valor añadido bruto (PIB)	
500	K1	Consumo de capital fijo (amort. inmov.)	
54.718	B.1n	Valor añadido neto (PIN) = cap. 1 G	



LAS TABLAS DEL SEC95

II.1.1: CUENTA DE EXPLOTACIÓN

EMPLEOS	CÓD	OPERACIONES	RECURSOS
	B.1b	Valor añadido bruto/producto interior bruto	55.218
	B.1n	Valor añadido neto/producto interior neto	54.718
54.718	D.1	Remuneración de los asalariados (cap. 1 G.)	
42.553	D.11	Sueldos y salarios	
12.165	D.12	Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores	
	D121	Cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores	
	D122	Cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores	
0	D2	Impuestos sobre la producción y las importaciones	
0	D29	Otros impuestos sobre la producción	
0	D3	Subvenciones	
0	D39	Otras subvenciones a la producción	
500	B.2b	Excedente de explotación bruto	
0	B.2n	Excedente de explotación neto	



LAS TABLAS DEL SEC95

II.1.2: CUENTA DE ASIGNACIÓN DE LA RENTA PRIMARIA

EMPLEOS	CÓDIGO	OPERACIONES	RECURSOS
	B.2b	Excedente de explotación bruto	500
	<i>B.2n</i>	<i>Excedente de explotación neto</i>	<i>0</i>
	D.2	Impuestos sobre la producción y las importaciones (aprox 90% IBI, 10% IVTM, IAE)	37.402
	D.21	Impuestos sobre los productos	13.289
	<i>D211</i>	<i>Impuestos del tipo valor añadido</i>	<i>4.057</i>
	<i>D212</i>	<i>Impuestos y derechos sobre las importaciones, excluido el IVA</i>	<i>0</i>
	<i>D214</i>	<i>Impuestos sobre los productos, excluidos el IVA y los I. Sobre las Imp.</i>	<i>9.232</i>
	D.29	Otros impuestos sobre la producción	24.113
	D.3	Subvenciones (-) (en cap. 4 G.)	-960
	D31	Subvenciones a los productos	
	D39	Otras subvenciones a la producción	-960
2.443	D.4	Rentas de la propiedad	514
2.443	D.41	Intereses (cap. 3 G.)	407
	D.42	Rentas distribuidas de las sociedades	0
	D.45	Rentas de la tierra	107
35.013	B.5b	Saldo de rentas primarias bruto	
34.513	B.5n	Saldo de rentas primarias neto	



LAS TABLAS DEL SEC95

II.2: CUENTA DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LA RENTA

EMPLEOS	CÓDIGO	OPERACIONES	RECURSOS
	B.5b	Saldo de rentas primarias bruto	35.013
	B.5n	Saldo de rentas primarias neto	34.513
	D.5	Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc (10% IBI, 90% IVTM)	17.017
	D.51	Impuestos sobre la renta	5.045
	D.59	Otros impuestos corrientes	11.972
	D.61	Cotizaciones sociales	0
	D.612	Cotizaciones sociales imputadas (% salario asumido en bajas del personal)	0
0	D.62	Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	
0	D.623	Prestaciones sociales directas de los empleadores	
0	D.624	Prestaciones de asistencia social en efectivo	
7.155	D.7	Otras transferencias corrientes (en cap. 4 G.)	54.820
408	D.71	Primas netas de seguros no de vida	
	D.72	Indemnizaciones de seguros no de vida	0
2.147	D.73	Transferencias corrientes entre administraciones públicas	54.707
0	D.74	Cooperación internacional corriente	0
4.600	D.75	Transferencias corrientes diversas	113
99.695	B.6b	Renta disponible bruta	
99.195	B.6n	Renta disponible neta	



LAS TABLAS DEL SEC95

II.4.1: CUENTA DE UTILIZACIÓN DE LA RENTA DISPONIBLE

EMPLEOS	CÓDIGO	OPERACIONES	EMPLEOS
	B.6g	Renta disponible bruta	99.695
	B.6n	Renta disponible neta	99.195
97.440	P.3	Gasto en consumo final (caps 1 y 2 + K1)	
24.518	P.31	Gasto en consumo individual (COFOG: educ,dep., etc)	
72.922	P.32	Gasto en consumo colectivo (=P3-P31)	
2.255	B.8g	Ahorro bruto	
1.755	B.8n	Ahorro neto (caps 1 a 5 I – caps 1 a 4 G.) - D91	



LAS TABLAS DEL SEC95

III.1.1: CUENTA DE VARIACIONES DEL PATRIMONIO NETO DEBIDAS AL AHORRO Y A LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

VARIACIÓN ACTIVO	CÓDIGO	OPERACIONES	VARIACIÓN PASIVO Y NETO
	B.8n	Ahorro neto	1.755
	D.9	Transferencias de capital, a cobrar (cap. 7 I + D91)	13.924
	D.91	Impuestos sobre el capital (aprov. Urb., cuotas urb., IVTNU)	12.193
	D.92	Ayudas a la inversión	1.731
	D.99	Otras transferencias de capital	0
	D.9	Transferencias de capital, a pagar (cap. 7 G.)	-80
	D.91	Impuestos sobre el capital	0
	D.92	Ayudas a la inversión	-80
	D.99	Otras transferencias de capital	0
15.599	B.10.1	Variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital (cap 1,2,3,4 5, y 7)I – (cap. 1,2,3,4 y 7)G	



LAS TABLAS DEL SEC95

III.1.2: CUENTA DE ADQUISICIONES DE ACTIVOS NO FINANCIEROS

VARIACIÓN ACTIVO	CÓDIGO	OPERACIONES	VARIACIÓN P. Y NETO
	B.10.1	<i>Variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital</i>	15.599
21.458	P.51	Formación bruta de capital fijo (cap. 6 G-cap 6 D) – K2	
20.213	P.511	Adquisiciones menos cesiones de activos fijos materiales	
20.213	P5111	<i>Adquisiciones de activos fijos materiales nuevos</i>	
0	P5112	<i>Adquisiciones de activos fijos materiales existentes</i>	
0	P5113	<i>Cesiones de activos fijos materiales existentes</i>	
1.245	P.512	Adquisiciones menos cesiones de activos fijos inmateriales	
1.245	P.5121	<i>Adquisiciones de activos fijos inmateriales nuevos</i>	
0	P.5122	<i>Adquisiciones de activos fijos inmateriales existentes</i>	
0	P.5123	<i>Cesiones de activos fijos inmateriales existentes</i>	
0	P.513	Aumentos del valor de los activos no financieros no producidos	
0	P.5131	<i>Grandes mejoras de activos no financieros no producidos</i>	
0	P.5132	<i>Gastos asociados a la transferencia de propiedad de los ANFNP</i>	
-500	K.1	Consumo de capital fijo	
0	P.53	Adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos	
-4.286	K.2	Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos	
-4.286	K.21	Adquisiciones menos cesiones de terrenos y otros activos m. no producidos	
0	K.22	Adquisiciones menos cesiones de activos inmateriales no producidos	
-1.073	B.9	<i>Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación</i>	

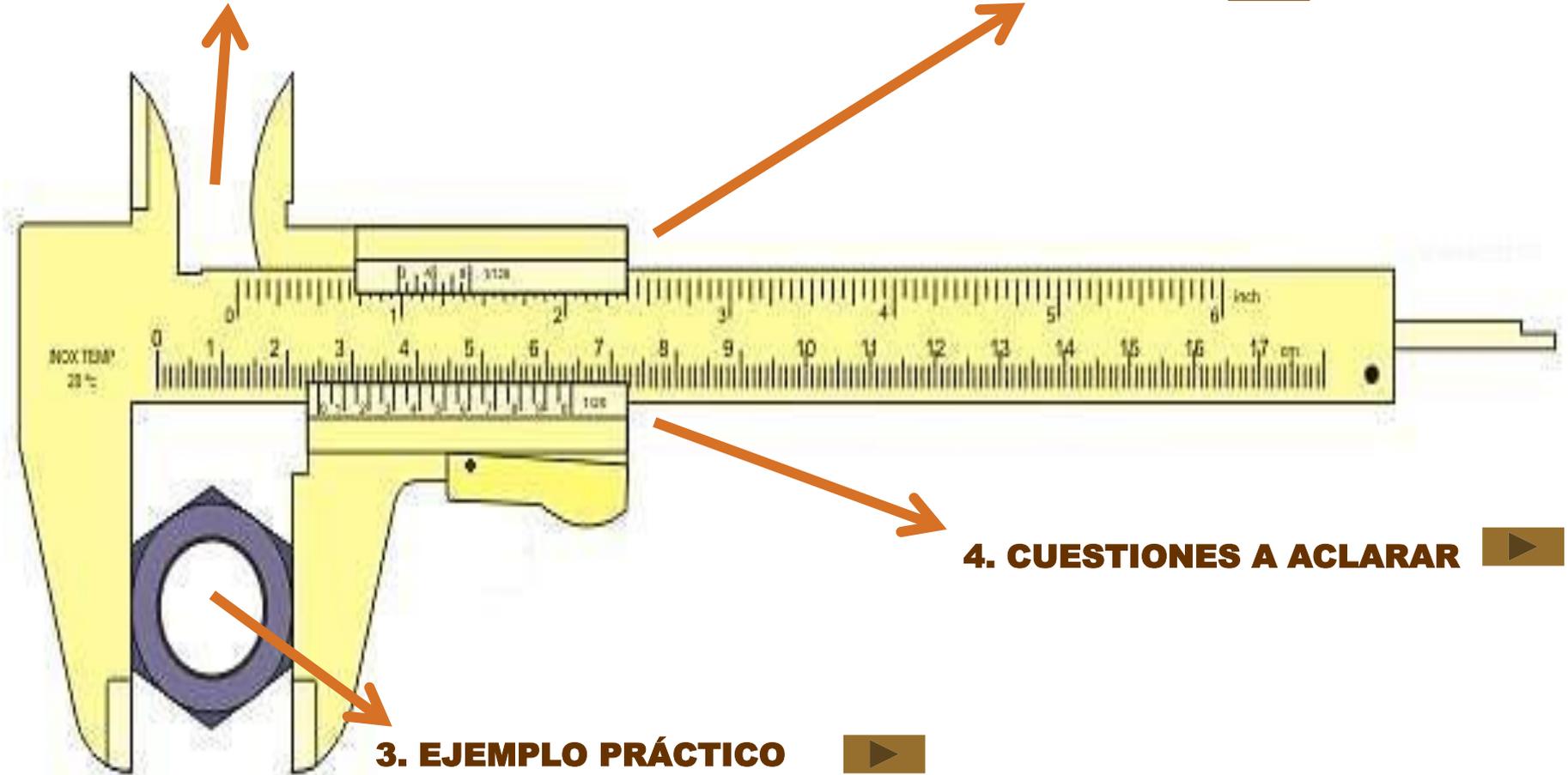


LA REGLA DE GASTO

1. NORMATIVA



2. ABRIENDO VENTANAS



4. CUESTIONES A ACLARAR



Art. 12. REGLA DE GASTO

1. La variación del gasto computable de la administración central, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. 

2. Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los **empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales**, 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 Unión Europea o de otras administraciones públicas y las transferencias a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales vinculadas a los sistemas de financiación.

3. Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Será la referencia a tener en cuenta por la administración central y cada una de las comunidades autónomas y corporaciones locales contempladas en este artículo en la elaboración de sus respectivos presupuestos. 

4. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

5. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública. 

Los “empleos” se definen en el SEC 95 como: “operaciones que reducen el valor económico de una unidad o sector”

SEC 95, regla 1.61:

- La sucesión completa de las cuentas de las unidades y sectores institucionales está compuesta por las cuentas corrientes, las cuentas de acumulación y los balances.
- **Las cuentas corrientes** se ocupan de la producción, generación, distribución y redistribución de la renta, y la utilización de dicha renta en forma de consumo final. **Las cuentas de acumulación** abarcan las variaciones de los activos y pasivos, y las variaciones del patrimonio neto (diferencia entre los activos y los pasivos de una unidad o un grupo de unidades institucionales). **Los balances** presentan los stocks de activos y pasivos, y el patrimonio neto.

SEC 95: Regla 1.49:

- **El lado izquierdo de las cuentas, relacionado con las operaciones que reducen el valor económico de una unidad o sector, recibe el nombre de “empleos”**
- El lado derecho de las cuentas de acumulación se denomina “variaciones de los pasivos y del patrimonio neto”, y el lado izquierdo recibe el nombre de **“variaciones de activos”**

OBSERVACIONES DE LA FEMP al borrador de la LOEPSF:

Para calcular el gasto computable de la regla de gasto, deberían incluirse conceptos no presupuestarios tales como el *K1. Consumo de capital fijo*, definido por el SEC95 como la pérdida de valor que sufren los activos fijos por el mero transcurso del tiempo (equivalente a la amortización), incluida una provisión para pérdidas de los activos fijos como consecuencia de daños accidentales asegurables, conceptos que no tienen reflejo presupuestario por no tratarse de obligaciones de pago.

Se trata de un cálculo complejo, que requiere conocimientos especializados del SEC 95, y para el cual, lógicamente, los interventores y secretarios-interventores de las Entidades Locales no han sido preparados, ni la estructura presupuestaria en vigor contiene la información precisa.

Sería mucho mas coherente, al menos en el caso de las corporaciones locales, la sustitución del término “**empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales**” por el mucho mas comprensible de “**los gastos corrientes correspondientes a los capítulos 1 al 4 del presupuesto**”, importe que, aún no coincidiendo exactamente con el de los “empleos no financieros”, se aproximaría bastante:



GASTO COMPUTABLE PARA LAS ENTIDADES LOCALES (EN TÉRMINOS DEL SEC 95)

Cap. 1. Gastos de personal

+

Cap. 2. Compras corrientes de bienes y servicios

+

Cap. 3. Gastos financieros

+

Cap. 4. Transferencias corrientes

Problema adicional:



ESTADO (S.1311-1)

Operaciones no financieras. SEC 95. Base 2008

Datos acumulados. En millones de euros

2012		Septiembre	Octubre	Noviembre
TE	EMPLEOS NO FINANCIEROS	121.154	132.207	143.282
TEC	EMPLEOS CORRIENTES	115.256	125.216	135.263
D.1	Remuneración de asalariados	14.058	15.507	17.056
P.2	Consumos intermedios	3.216	3.609	4.134
D.2E	Impuestos sobre la producción y las importaciones	6	14	26
D.29E	Otros impuestos sobre la producción	6	14	26
D.3E	Subvenciones	133	203	280
D.31E	Subvenciones a los productos	32	86	142
D.39E	Otras subvenciones a la producción	101	117	138
D.4E	Rentas de la propiedad	18.547	20.730	22.907
D.41E	Intereses	18.539	20.722	22.899
D.42/D.45E	Otras rentas de la propiedad	8	8	8
D.62E	Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	8.334	9.188	10.063
D.63* (1)	Transferencias sociales en especie de productores de mercado	400	480	635
D.7E	Otras transferencias corrientes	70.562	75.485	80.162
D.73E	Transferencias corrientes entre administraciones públicas	62.544	66.858	70.922
D.74E	Cooperación internacional corriente	528	550	653
D.71+D.75E	Otras transferencias corrientes	7.490	8.077	8.587
TEK	EMPLEOS DE CAPITAL	5.898	6.991	8.019
P.5	Formación bruta de capital	3.878	4.282	4.650
P.51	Formación bruta de capital fijo	3.878	4.282	4.650
(K.1)	(Consumo de capital fijo)
K.2	Adquisiciones netas de activos no financieros no producidos	12	13	20
D.9E	Transferencias de capital, a pagar	2.008	2.696	3.349
..	De las cuales: Transferencias de capital entre administraciones públicas	1.517	2.122	2.677
B.9	CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (TR-TE)	-46.162	-43.428	-45.970





BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 87

25 de julio de 2012

Pág. 2

III. AUTORIZACIONES

ACUERDO POR EL QUE SE FIJA EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Acuerdo del Gobierno por el que, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2013-2015 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2013.

(702/000002)

TEXTO REMITIDO POR EL GOBIERNO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Acuerdo del Gobierno por el que, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2013-2015 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2013.

	2013	2014	2015
Administración Central	-3,8	-2,7	-2,1
Comunidades Autónomas	-0,7	-0,1	0,2
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	0,0	0,0	0,0
Total Administraciones Públicas	-4,5	-2,8	-1,9

* Estos objetivos no incluyen el posible efecto del mecanismo de ayuda financiera europea.

Por lo que se refiere a los objetivos de deuda pública para el periodo 2013-2015, se han fijado los siguientes para el conjunto de administraciones públicas y para cada uno de sus subsectores:

	2013	2014	2015
Administración Central	66,0	66,3	66,6
Comunidades Autónomas (**)	16,0	15,9	15,5
Entidades Locales (***)	3,8	3,8	3,8
Seguridad Social	0,0	0,0	0,0
Total Administraciones Públicas	85,8	86,0	85,9

* Estos objetivos no incluyen el posible efecto del mecanismo de ayuda financiera europea.

** Estos objetivos no incluyen el endeudamiento derivado del Mecanismo Extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las CCAA, previsto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012.

Así mismo, y con independencia de la forma de cómputo que realice el Banco de España de la deuda conforme al Protocolo del Procedimiento de Déficit Excesivo, se imputará a las Comunidades Autónomas la deuda que se derive de la aplicación de nuevos mecanismos adicionales de financiación o de liquidez que se acuerden, excluido el mecanismo extraordinario de financiación del pago de proveedores a los que hace referencia el párrafo anterior.

*** Estos objetivos no incluyen el endeudamiento derivado del Mecanismo Extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las EELL previsto en el Real Decreto Ley 4/2012.

3. REGLA DE GASTO

Con carácter general, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto, según la cual la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

El Ministerio de Economía y Competitividad, según lo previsto en la Ley, ha calculado la tasa de referencia (tasa nominal) de crecimiento de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea.

2013	2014	2015
1,7	1,7	2,0

No obstante, y como sucede en el momento actual, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio.

CUESTIÓN PLANTEADA:

El artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determina que en el supuesto de que se obtengan ingresos superiores a los previstos, el excedente debe afectarse íntegramente a reducir el nivel de deuda pública. Esta previsión plantea las siguientes cuestiones:

¿Qué tipo de ingresos?

¿Se han de calcular de manera global sobre los totales previstos inicialmente en el Presupuesto en los capítulos correspondientes, o de manera individual por cada concepto de ingresos, con independencia de que otros conceptos estén por debajo de las previsiones, o no se desarrollen con normalidad?

RESPUESTA DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES FINANCIERAS CON EELL:

El último apartado del artículo 12 regula una regla complementaria a la regla del gasto que es la aplicación de destino (o finalista) de los ingresos que se obtengan superiores a los previstos. Dicho excedente no es de libre disposición, sino que en virtud de este apartado está afectado íntegramente (no se admiten excepciones) a reducir el nivel de deuda pública. En el preámbulo de la Ley también se destaca esta regla complementaria, en los siguientes términos: *“esta regla (se refiere a la del gasto) se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento”*. ¿Qué ingresos? En el contexto en el que están regulados y a falta de mayor concreción, cabe presumir que son los ingresos no financieros en términos de SEC.



CONCLUSIONES:

- a) El Ministerio interpreta que la norma se está refiriendo a un excedente de ingresos: “los ingresos no financieros en términos de SEC” más que a un concepto de ingreso específico.

- a) De la redacción tanto de la norma jurídica como de la respuesta anterior, cabe interpretar que la referencia a “los ingresos que se obtengan”, en tiempo presente y no futuro, delimita el momento de devengo por lo que, en su caso, el importe en cuestión sería el que se obtuviese en la liquidación del presupuesto y no en las previsiones iniciales.

F.1.1.B2- Información para la aplicación de la regla de gasto.

Concepto	Liquidación ejercicio 2012 (1)	Presupuesto 2013
Suma de los capítulos 1 a 7 de gastos (2)		
AJUSTES Cálculo empleos no financieros según el SEC		
(-) Enajenación de terrenos y demás inversiones reales. (+/-) Inversiones realizadas por cuenta de una Corporación Local. (+/-) Ejecución de Avaes. (+) Aportaciones de capital. (+/-) Asunción y cancelación de deudas. (+/-) Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto. (+/-) Pagos a socios privados realizados en el marco de las Asociaciones público privadas. (+/-) Adquisiciones con pago aplazado. (+/-) Arrendamiento financiero. (+) Préstamos. (-) Mecanismo extraordinario de pago proveedores 2012 (-) Grado de ejecución Otros (Especificar) (5)		
Empleos no financieros términos SEC excepto intereses de la deuda		
(-) Pagos por transferencias (y otras operaciones internas) a otras entidades que integran la Corporación Local (3)		
(-) Gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras Administraciones públicas		
Unión Europea		
Estado		
Comunidad Autónoma		
Diputaciones		
Otras Administraciones Publicas		
(-) Transferencias por fondos de los sistemas de financiación (4)		
Total de Gasto computable del ejercicio		
(+/-) Incrementos/disminuciones de recaudación por cambios normativos		

**GUÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LA
REGLA DE GASTO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY
2/2012 ORGÁNICA DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD**

Por tanto, deberán considerarse como menores empleos no financieros y, en consecuencia, realizar ajustes de menor gasto, los derechos reconocidos por enajenación de terrenos e inversiones reales recogidos en el capítulo 6 del Presupuesto de ingresos. Sin embargo, no se descontarán los derechos reconocidos del capítulo 6 del Presupuesto de ingresos procedentes de operaciones de naturaleza urbanística (cuotas de urbanización, aprovechamientos urbanísticos...) o de reintegros por operaciones de capital.



Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre:

Subconcepto 396.10 Cuotas de urbanización

Concepto 397 Aprovechamientos urbanísticos

GUÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LA REGLA DE GASTO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA CORPORACIONES LOCALES (*)

1. Cálculo de los empleos no financieros excluidos intereses para unidades sometidas a un Plan General de Contabilidad Pública.

Para las unidades sometidas a un Plan General de Contabilidad Pública y que presentan liquidación del Presupuesto, una aproximación inicial al concepto de "empleos no financieros excluidos los intereses de la deuda" es la suma de los gastos de los capítulos 1 a 7 del Presupuesto de gastos, teniendo en cuenta que, en el caso del capítulo 3 Gastos Financieros, únicamente se incluirán los gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los gastos por ejecución de avales debido a que estos gastos no se consideran intereses según el Sistema Europeo de Cuentas. Sobre este importe habrá que realizar una serie de ajustes que permitan aproximar los gastos presupuestarios a los empleos no financieros según los criterios del Sistema Europeo de Cuentas. A continuación se detallan los principales ajustes a realizar partiendo de la liquidación del Presupuesto de gastos. En el caso de que no se disponga de esta, se deberá realizar una estimación de los mismos a partir de la información disponible.

La regla de gasto debe cumplirse para el gasto de la Corporación Local una vez consolidadas y eliminadas las transferencias dadas entre las unidades que integran la Corporación Local y que se incluyen en el artículo 2.1 de la Ley 2/2012.

1.13. Ajuste por grado de ejecución del gasto

En las Corporaciones Locales la ejecución presupuestaria final suele presentar desviaciones respecto de los créditos iniciales del presupuesto. Por este motivo para el cálculo del gasto computable en los presupuestos iniciales se realizará un "ajuste por grado de ejecución del gasto" que reducirá o aumentará los empleos no financieros

Este ajuste reducirá los empleos no financieros en aquellos gastos que por sus características o por su naturaleza se consideren de imposible ejecución en el ejercicio presupuestario. Y los aumentará en aquellos gastos cuya ejecución vaya a superar el importe de los créditos iniciales. El ajuste por grado de ejecución del presupuesto del año n será el resultado de aplicar el porcentaje estimado del grado de ejecución de dicho presupuesto, al importe de los créditos por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7) del presupuesto de gastos, en el caso del capítulo 3 Gastos Financieros, únicamente se incluirán los créditos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los créditos por ejecución de avales.

El porcentaje estimado del grado de ejecución del presupuesto del año n tendrá como límite, superior o inferior, la media aritmética de los porcentajes del grado de ejecución de los créditos por operaciones no financieras del Presupuesto de gastos de los tres ejercicios anteriores, una vez eliminados valores atípicos. Dicha media se calculará como:

$$\frac{1}{3} \left[\sum_{i=1}^3 \frac{ORN_{\text{año } n-i} - CI_{\text{año } n-i}}{CI_{\text{año } n-i}} \right]$$

Donde:

$ORN_{\text{año } n-i}$ = Obligaciones Reconocidas Netas de la liquidación del ejercicio (n-i) de los Capítulos 1 a 7.

$CI_{\text{año } n-i}$ = Créditos Iniciales del presupuesto del ejercicio (n-i) de los Capítulos 1 a 7.



Isabel Garrido Fernández ha colgado esta consulta en el facebook de COSITAL

Contestación de la IGAE a la consulta que sobre qué deben considerarse como valores atípicos en el calculo de la regla de gasto:

Se puede entender por un valor atípico, un valor muy distinto del resto, que hace que la media aritmética no sea representativa del grupo de valores considerado.

...

A efectos de determinar el “Ajuste por grado de ejecución del gasto” a realizar para el cálculo del gasto computable de un presupuesto inicial, se considerarán valores atípicos aquellos gastos cuya inclusión desvirtúe la media aritmética que opera como límite del porcentaje estimado del grado de ejecución del presupuesto.

Entre otros se considerarán valores atípicos, siempre que cumplan con lo dispuesto en el párrafo anterior:

- *Los gastos de naturaleza extraordinaria derivados de situaciones de emergencia, acontecimientos catastróficos, indemnizaciones abonadas en virtud de sentencias judiciales y similares.*
- *Los gastos financiados con subvenciones finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas, dado que estos gastos no se incluyen en el cálculo del gasto computable para la determinación de la regla de gasto.*
- *Los gastos financiados con derechos procedentes de la enajenación de terrenos e inversiones reales reconocidos en el mismo ejercicio, dado que en el cálculo del gasto computable se considera **la** inversión neta.*

En el caso de que la media aritmética anterior sea negativa, implicará una ejecución inferior a los créditos iniciales y el porcentaje estimado del grado de ejecución no podrá superar esta media dando lugar a un ajuste que disminuirá los empleos no financieros en el importe resultante de aplicar el porcentaje estimado a los créditos por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7) del Presupuesto de gastos en el caso del capítulo 3 Gastos Financieros, únicamente se incluirán los créditos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los créditos por ejecución de avales.

En el caso contrario de que la media aritmética sea positiva quiere decir que se ha producido una ejecución superior a los créditos iniciales y el porcentaje estimado del grado de ejecución no podrá ser inferior a dicha media, dando lugar a un ajuste que aumentará los empleos no financieros en el importe resultante de aplicar el porcentaje estimado a los créditos por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7) del presupuesto de gastos en el caso del capítulo 3 Gastos Financieros, únicamente se incluirán los créditos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los créditos por ejecución de avales.



PROCESO DE APLICACIÓN DE LA REGLA DE GASTO PRESUPUESTOS 2013 (EJEMPLO NUMÉRICO)

BASE DE CÁLCULO (DATOS 2012 ¿P.INICIAL? ¿P.MODIFICADO? ¿P.LIQUIDADO?:

Cap. 1. Gastos de personal	1.000
Cap. 2. Compras corrientes de bienes y servicios	1.000
Cap. 3. Gastos financieros	200
Cap. 4. Transferencias corrientes	500
Cap. 6. Inversiones reales – Cap. 6 ingresos	700
Cap. 7. Transferencias de capital ? 	100
TOTAL:	3.500



MENOS:

Intereses de la deuda (en cap. 3)	-190
Gastos financiados con subvenciones finalistas (cap. 1, 2 , 4, 6)	-310

GASTO COMPUTABLE :	3.000
Ajustes SEC	0

LÍMITE DE GASTO 2013: 3.000 + 1,7% = 3.051

+ Intereses de la deuda (previsión para 2013) =	250
+ gastos financiados con subvenciones finalistas (previsión para 2013) =	350
+ Cap. 8. Adquisición de activos financieros (previsión para 2013) =	49
+ Cap. 9. Amortización de pasivos financieros (previsión para 2013)	300
+ Aumentos permanentes de recaudación debidos a cambios normativos (IBI?)=	200

IMPORTE DEL PRESUPUESTO 2013 = 4.200

CUESTIONES DE CONCEPTO

1. ¿Por qué no se aplica el concepto de “empleos” del SEC (cap. 1 al 4)
2. Si se entiende por “empleos” lo que no son empleos, sino “variación de los activos”, ¿por qué no se ajusta también por diferencias el capítulo 7 considerando, como lo hace el SEC, las “variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital”?
3. ¿Qué ocurriría en el caso (posible) de que una EELL haya realizado en el ejercicio de referencia una enajenación de terrenos y/o otras inversiones por importe superior a la suma de los capítulos 1 al 7 de gastos? 
4. ¿Desde cuando los aprovechamientos urbanísticos se incluyen en el capítulo 6 de ingresos?

CASO REAL: AYUNTAMIENTO DE ...ETE (MADRID)

(datos obtenidos de la página web del MINHAP)

PRESUPUESTO DE INGRESOS 2012		
1	Impuestos directos	3.647.000
2	Impuestos indirectos	1.200.000
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	3.102.000
4	Transferencias corrientes	3.348.994
5	Ingresos patrimoniales	102.588
	Operaciones Corrientes	11.400.582
6	Enajenación de inversiones reales	4.760.000
7	Transferencias de capital	33.334
	Total Operaciones no financieras	16.193.916

PRESUPUESTO DE GASTOS 2012		
1	Gastos de personal	5.586.200
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	4.889.321
3	Gastos financieros	200.000
4	Transferencias corrientes	137.000
	Operaciones Corrientes	10.812.521
6	Inversiones reales	295.000
7	Transferencias de capital	0
	Total Operaciones no financieras	11.107.521

REGLA DE GASTO:	
GASTOS NO FINANCIEROS:	11.107.521
menos: enajenación de inversiones:	-4.760.000
menos: intereses de la deuda:	-200.000
menos: gastos subvencionados: 3.348.994 + 33.334 -1.497.374 (PIE)	-1.884.954
BASE COMPUTABLE:	4.262.566
incremento del 1,7%:	4.335.030
ESTIMACIONES:	
Importe máximo suma capítulos 1, 2 y 4 del presupuesto 2013 (menos subvenciones):	4.335.030
Mas: gastos subvencionados estimados para 2013 (supongamos 2013=2012)	1.884.954
Mas: intereses (supongamos 2013=2012)	200.000
IMPORTE MÁXIMO GASTO CORRIENTE:	6.419.984
IMPORTE GASTO CORRIENTE PRESUPUESTOS 2012:	10.812.521

CONCLUSIÓN:

En los presupuestos de 2013 hay que recortar de los capítulos 1, 2 y 4 **4.392.536** euros: **50,33%** de los gastos corrientes computables de 2012



FIN

