

## **Informe sobre propuesta metodológica para la aplicación de la regla de gasto a las CC.AA.**

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA  
SEPTIEMBRE 2015



## Tabla de Contenidos

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>LA NORMATIVA EUROPEA REGULADORA DE LA REFERENCIA DE GASTO</b>	<b>11</b>
<b>III.</b>	<b>LA TRASLACIÓN DE LA REFERENCIA DE GASTO EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA</b>	<b>18</b>
<b>V.</b>	<b>LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA TASA DE REFERENCIA</b>	<b>28</b>
<b>VI.</b>	<b>PROPUESTA DE METODOLOGÍA DE APLICACIÓN DE LA REGLA DE GASTO DEL ART. 12 DE LA LOEPSF</b>	<b>31</b>
	1. CÁLCULO DE LA TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO COMPUTABLE	31
	2. DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO	32
	3. CÁLCULO DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS	32
	4. DETERMINACIÓN DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS COMPUTABLES	34
<b>VII.</b>	<b>ADAPTACIONES DE LA NORMATIVA DE DESARROLLO DE LA LOEPSF NECESARIAS PARA INCORPORAR LA PROPUESTA METODOLÓGICA</b>	<b>37</b>
<b>VIII.</b>	<b>RECOMENDACIONES ADICIONALES EN LA APLICACIÓN DE LA REGLA DE GASTO</b>	<b>38</b>

## **Resumen ejecutivo**

- A pesar de la mejora de las expectativas sobre el comportamiento de la economía española en el presente y futuro próximo, no debemos olvidar que la crisis ha dejado tras de sí una gran destrucción de la capacidad productiva, un elevadísimo desempleo y un empeoramiento general de las condiciones de vida. En la actualidad, la posición cíclica de nuestro país continúa siendo recesiva, sin haber llegado, por tanto, a alcanzar los niveles de ingresos que pueden ser considerados estructurales.
- La normativa europea reguladora de la regla de gasto pretende orientar la política fiscal hacia una gestión prudente en la que no tengan lugar incrementos permanentes del gasto sin una cobertura igualmente permanente de los ingresos.
- No obstante, la principal característica de la normativa europea es su flexibilidad en la aplicación y en la evaluación de su cumplimiento. La Comisión se inclina por análisis globales de cumplimiento en los que se valoran varios indicadores y se tienen en cuenta las circunstancias específicas del ejercicio y del Estado Miembro para determinar sus resultados; en particular si se trata de “buenos” o “malos tiempos”.
- La normativa española sobre la regla de gasto, por el contrario, opta por la rigidez en sus planteamientos, sin conceder margen de flexibilidad en función de las circunstancias específicas de las AA.PP. o los territorios sobre los que se van a reflejar sus efectos, yendo incluso más allá en la restricción sobre el crecimiento del gasto de lo que lo hace la UE.
- Desde el punto de vista operativo, la carencia de una metodología oficial para calcular el gasto computable de las CC.AA. a efectos de la regla de gasto condiciona su aplicación al impedir a éstas realizar una planificación y un seguimiento de su actividad presupuestaria con vistas al cumplimiento de la regla.
- Respecto a la tasa de referencia, fijada como una media móvil del PIB potencial durante 10 años, ésta puede resultar excesivamente exigente en el momento actual, cuando estamos

dejando atrás un período en el que el comportamiento de la economía ha sido especialmente anómalo. Al incorporar información de los 5 años pasados, los efectos de la crisis permanecerán en el cálculo rebajando las posibilidades de crecimiento del gasto ahora que puede resultar conveniente consolidar el apoyo público a la recuperación del crecimiento, en particular, mediante la inversión pública.

- El proceso de consolidación fiscal de las CC.AA. se ha centrado primordialmente en el gasto, dadas las escasas posibilidades de éstas de generar ingresos alternativos. Ello ha conducido a que el nivel sobre el que se va a aplicar la limitación impuesta por la regla de gasto sea claramente insuficiente para continuar garantizando unos servicios públicos de calidad e impulsando la recuperación económica y la creación de empleo.
- Al no contar con fuentes adicionales para generar ingresos de carácter permanente, las CC.AA. se ven abocadas por la regla a mantener ese nivel de gasto, mientras destinan los incrementos de recaudación que cabe esperar a amortizar aceleradamente la deuda.
- Visto lo anterior:
  1. Se plantea una propuesta metodológica para la aplicación de la regla de gasto a las CC.AA. que permita realizar un seguimiento del cumplimiento de la regla, propuesta que debería ser sometida a discusión con el resto de CC.AA. en un Grupo de Trabajo creado al efecto.
  2. Fijar plazos para que el Ministerio de Hacienda remita a las CC.AA. los ajustes de contabilidad nacional imprescindibles para que éstas puedan calcular los empleos no financieros computables a efectos de la regla de gasto.
  3. Incluir dentro de las transferencias con finalidad determinada que deben ser excluidas del gasto computable los fondos del modelo de financiación que cubren los Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de compensación interterritorial y el Fondo de Cooperación.

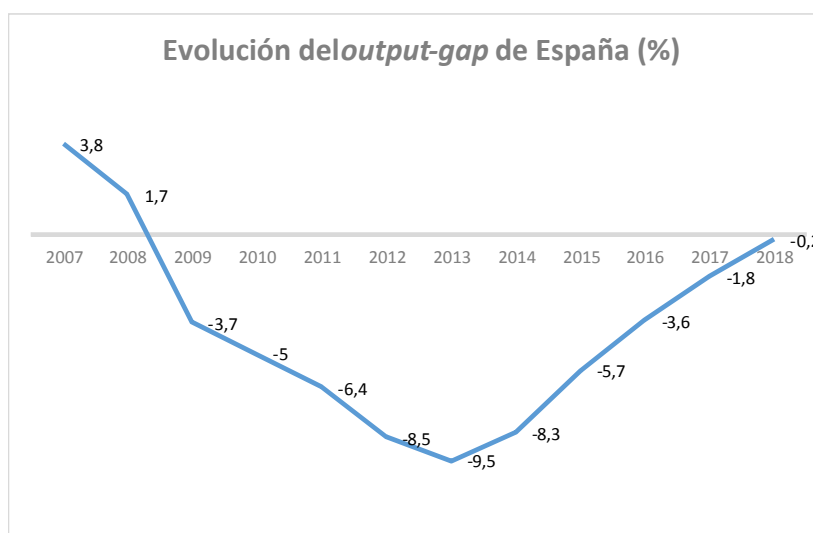
4. Ajustar el gasto computable de referencia incorporando el efecto de las liquidaciones del sistema de financiación en el año en el que se efectuaron las entregas a cuenta.
  5. Excluir de los ingresos no previstos que deben ser destinados a reducir el endeudamiento neto los procedentes de sentencias favorables a las CC.AA. relacionadas con el sistema de financiación o de reconocimiento de obligaciones a favor de éstas en cumplimiento de disposiciones normativas estatales no previstas en el presupuesto inicial.
- Además, se proponen una serie de recomendaciones que implicarían una modificación de la ley actual:
1. Excluir del gasto computable un determinado porcentaje para destinarlo a inversiones, siempre que se garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda.
  2. Modular la aplicación de la regla de gasto en función de la posición cíclica de la economía nacional, demorando su exigencia hasta que el *output gap* no sea negativo.
  3. Valorar su cumplimiento teniendo en cuenta las circunstancias económicas y presupuestarias de cada C.A.

## I. Introducción

La desmesurada intensidad de la crisis que se inició en 2008 dio lugar, entre otras consecuencias, a un deterioro muy significativo de las cuentas de las administraciones públicas en España al igual que en la mayor parte de los países de la zona euro. En el caso de nuestro país, se produjo un desplome de los ingresos (en 2011, se recaudaron 38.916 millones de euros menos que en 2007) y un considerable incremento en los gastos por desempleo y los intereses de la deuda, lo que abrió una brecha en las finanzas públicas que motivó la apertura de un procedimiento de déficit excesivo por parte de la Unión Europea, procedimiento que todavía se encuentra vigente.

Esta situación no es extraña si tenemos en cuenta que la recesión vivida por la economía española ha sido de una magnitud desconocida en las últimas décadas, tal y como pone de relieve la evolución del *output-gap*, el indicador de la posición cíclica de la economía:

Gráfico 1



Fuente: Informe Situación Economía Española. 10 de Julio de 2015. MEC

La brecha de producción o *output-gap* mide la distancia entre el PIB real y el PIB potencial, de manera que cuando ésta es positiva, se considera que la economía se encuentra en la fase alcista del ciclo y viceversa. Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la fase alcista del ciclo económico supone que, sin la adopción de medidas discrecionales de ingresos y gastos, los estabilizadores automáticos

tenderán a generar un superávit presupuestario (se generarán ingresos “extraordinarios” vinculados a esa mayor actividad y se reducirán los gastos cíclicos, principalmente, por desempleo). La fase recesiva del ciclo da lugar a la situación inversa: un mayor déficit debido al aumento del gasto por desempleo y a una reducción de los ingresos respecto de su nivel estructural.

Como se puede observar en el gráfico 1, la economía española entró en fase recesiva en 2009, donde todavía permanece y no se prevé que la abandone hasta 2019. Nos encontramos, pues, en un período en el que los ingresos se encontrarían todavía por debajo de su nivel estructural, a pesar de que sus tasas de variación esperadas vuelvan a ser positivas.

Dada la trayectoria de los ingresos, el gasto ha absorbido la parte más importante de la reducción del déficit exigida por la UE, reducción que ha tenido lugar en un contexto económico sumamente difícil. De acuerdo con la matriz de valoración del ajuste fiscal definida por la Comisión europea, hablaríamos de que la consolidación fiscal se ha producido en una coyuntura excepcionalmente negativa. Las medidas adoptadas por las AA.PP. han afectado en mayor medida a los gastos que a los ingresos, en particular, en las CC.AA., que son las administraciones con una menor capacidad para incrementar sus recursos haciendo uso de la capacidad normativa.

*Tabla 1*

**Impacto de las medidas adoptadas por las AA.PP. 2012-2014**

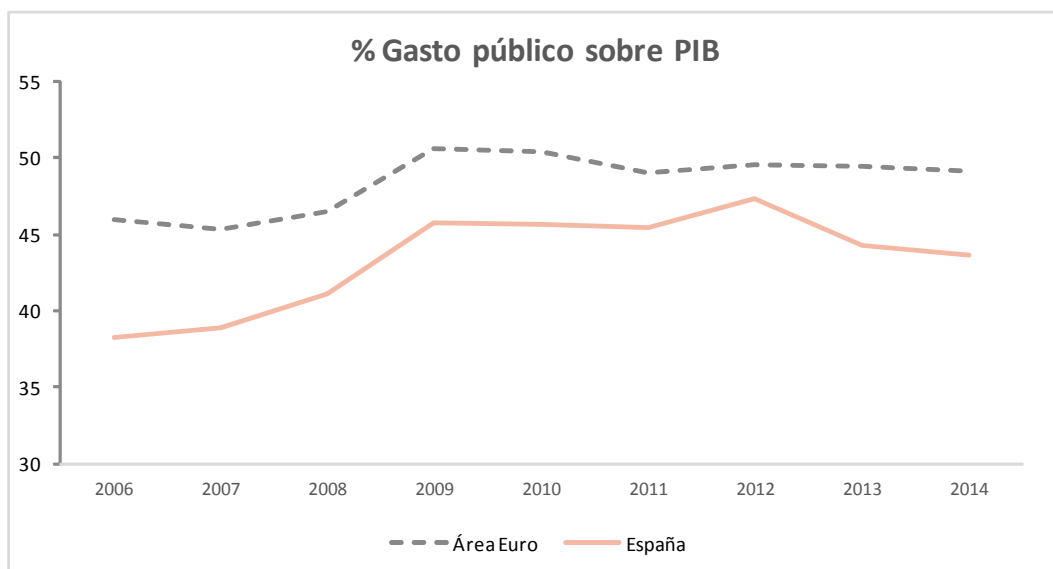
<i>% PIB</i>	<i>AA.PP.</i>	<i>CC.AA.</i>
Medidas de ingresos	4,18	0,92
Medidas de gastos	4,58	2,02
Total	8,76	2,94

Fuente: Elaboración propia sobre Plan Presupuestario 2015

El impacto de las medidas de ajuste sobre el gasto público, lo ha situado significativamente por debajo de la media de la zona euro en términos relativos al PIB; de hecho: [...] “analizando el nivel de ingresos y gastos públicos de nuestro país, se puede concluir que el sector público español es relativamente reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea.” (Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. 21.06.2013). A pesar de lo cual, los planes anunciados por

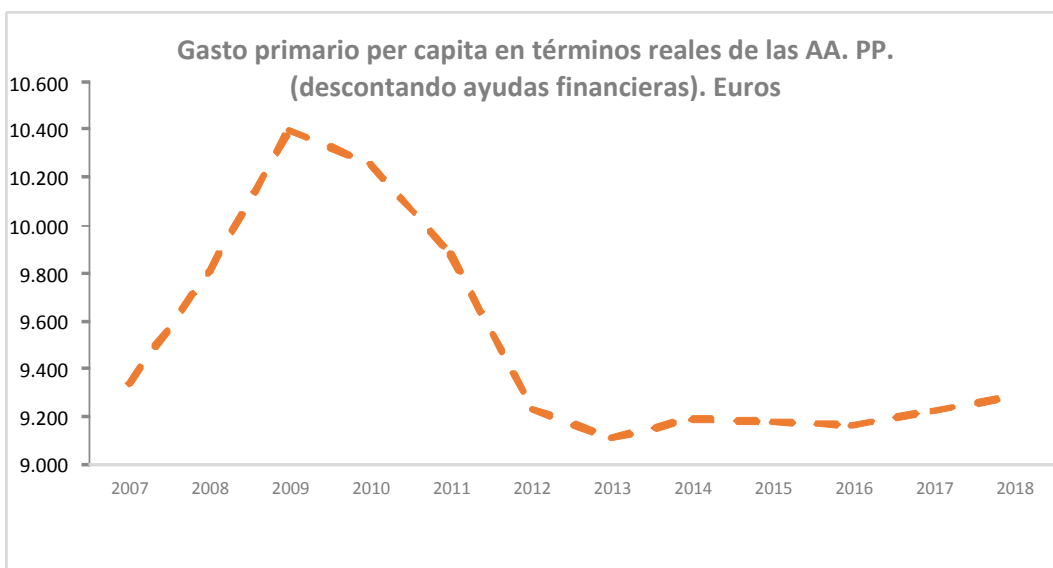
el Gobierno de España en su Estrategia de Política Fiscal 2015, conducirían a que el gasto primario por persona en términos reales anterior a la crisis no se recupere ni siquiera en 2018.

Gráfico 2



Fuente: Eurostat

Gráfico 3



Fuente: Estrategia de Política Fiscal. 22 de junio de 2015

En el caso de las CC.AA., el ajuste estructural ha sido más intenso que el de la Administración Central, en particular, desde que entró en vigor la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). En el momento actual, se exige que las CC.AA. alcancen un superávit estructural, a pesar de que la Constitución establece un período transitorio hasta 2020 para alcanzar el equilibrio.



Tabla 2

**SENDA DE RESULTADOS Y OBJETIVOS DE ESTABILIDAD**

% PIB

	2012	2013	2014	2015 (o)	2016 (o)	2017 (o)	2018 (o)
AGE	-4,12	-4,22	-3,50	-2,9	-2,2	-1,1	-0,2
SS	-0,96	-1,11	-1,06	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1
CCAA	-1,84	-1,52	-1,66	-0,7	-0,3	-0,1	0,0
CCLL	0,31	0,52	0,53	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL AAPP</b>	<b>-6,62</b>	<b>-6,33</b>	<b>-5,69</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,3</b>

(o) = Objetivo

Fuente: Elaboración propia sobre MINHAP

Tabla 3

**AJUSTE POR AGENTES (\*)**

% PIB

	2012	2013	2014	2015 (o)	2016 (o)	2017 (o)	2018 (o)
AGE	0,98	-0,10	0,72	0,6	0,7	1,1	0,9
SS	-0,86	-0,15	0,05	0,5	0,3	0,1	0,1
CCAA	1,50	0,32	-0,14	1,0	0,4	0,2	0,1
CCLL	0,71	0,21	0,01	-0,5	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL AAPP</b>	<b>2,32</b>	<b>0,29</b>	<b>0,64</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>

(\*) Ajuste = diferencia interanual en el déficit

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4

**SALDO CÍCLICAMENTE AJUSTADO**

% PIB

	2012	2013	2014	2015 (o)	2016 (o)	2017 (o)	2018 (o)
AGE+SS	-2,0	-1,9	-1,6	-1,5	-1,2	-0,7	-0,2
CCAA	-0,3	0,2	-0,2	0,2	0,2	0,2	0,0

Fuente: Elaboración propia

El hecho de que las CC.AA. hayan debido hacer frente a la parte más intensa del ajuste estructural durante los años en los que la actividad económica ha tenido el peor comportamiento (y, por ende, la recaudación), unido a su escasa capacidad para modificar sus ingresos han presionado a la baja el gasto hasta situarlos en niveles que no pueden ser considerados como un “objetivo” a mantener a

medio y largo plazo, sobre todo, teniendo en cuenta las exigencias de los servicios públicos que prestan: educación, sanidad y servicios sociales.

Tabla 5

**EVOLUCIÓN DE EMPLEOS NO FINANCIEROS PRIMARIOS. 2007= 100**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	107,8	125,8	114,1	107,2	134,5	111,3	107,7
CC.AA.	111,4	117,4	116,9	119,3	116,9	98,1	98,7
Seguridad Social	110,0	124,2	129,9	130,9	132,2	133,2	132,3
CC.LL.	103,3	110,1	110,8	105,3	87,8	86,7	87,4
<b>TOTAL AA.PP.</b>	<b>109,5</b>	<b>117,8</b>	<b>117,1</b>	<b>114,5</b>	<b>116,0</b>	<b>106,6</b>	<b>105,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre Estrategia de Política Fiscal. 22 de Junio 2015

Hasta el momento, la reducción del déficit público impuesta a través de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la trayectoria descendente de los ingresos han hecho innecesaria la aplicación de la regla de gasto recogida en el artículo 12 de la LOEPSF. Sin embargo, las expectativas actuales de recuperación progresiva de los ingresos, junto con la aproximación al equilibrio presupuestario de las CC.AA. conducen a que el límite al crecimiento del gasto que impone la ley cobre mayor protagonismo. En estas circunstancias, resulta conveniente analizar el marco de aplicación de la regla de gasto en el caso de las CC.AA. con el fin de valorar las consecuencias tanto sobre la dinámica como sobre la gestión presupuestaria.

En este informe se presenta una propuesta metodológica para la aplicación de la regla de gasto a las CC.AA. en los términos actualmente vigentes en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, acompañada de la adaptación necesaria de la normativa de desarrollo. Previamente se lleva a cabo un análisis de la normativa europea de referencia y su traslación a la legislación nacional, de la metodología actual de cálculo de los empleos computables a efectos de la regla de gasto y la de la tasa de referencia; para finalizar con algunas recomendaciones sobre su aplicación en el contexto de la normativa de la Unión Europea.

## **II. La normativa europea reguladora de la referencia de gasto**

El deterioro generalizado de las finanzas públicas en la zona euro ocasionó una grave crisis institucional en la Unión Europea que se vió obligada a modificar las normas relativas a la estabilidad presupuestaria incluidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) con el fin de corregir los desequilibrios fiscales de algunos Estados Miembros, prevenir la repetición de estas delicadas situaciones y mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias de los países de la eurozona.

Las modificaciones introducidas en la normativa europea de estabilidad afectan tanto al denominado “brazo preventivo” como al “brazo corrector” del PEC, mediante los que se establecen las reglas que los países deben aplicar en función de si su déficit público supera o no el 3% del PIB. España, que se encuentra todavía entre estos últimos, prevé de acuerdo con la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, que en 2016 el déficit público se reduzca por debajo del 3% del PIB, dejando atrás con ello el procedimiento de déficit excesivo abierto en 2009.

Una de las novedades introducidas en el PEC (mediante el Reglamento 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas) es la denominada referencia del gasto (*expenditure benchmark*). Se trata de una tasa que limita el crecimiento anual del gasto público, neto de medidas discrecionales de ingresos, vinculándola al PIB potencial de la economía a medio plazo. La referencia del gasto, junto con el ajuste anual del saldo estructural, son los dos instrumentos destinados a garantizar que cada Estado Miembro alcanza su objetivo presupuestario a medio plazo (MTO), lo que, según la Comisión, garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

En la normativa europea se encuentran los rasgos esenciales de la referencia del gasto, así como de las condiciones de su aplicación, que son también comentadas y ampliadas en otros documentos de la Comisión de carácter técnico.

a) Definición y principales características de la referencia de gasto

El Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (modificado por el Reglamento 1175/2011) en su artículo 5.1. establece que:

*[...] b) en el caso de los Estados miembros que no hayan alcanzado aún su objetivo presupuestario a medio plazo, **el crecimiento anual del gasto no excede de una tasa inferior a una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales en relación con los ingresos**; la diferencia entre la tasa de crecimiento del gasto público y una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia se establece de tal manera que asegure un ajuste apropiado hacia el objetivo presupuestario a medio plazo; [...]*

*El exceso en el crecimiento del gasto por encima del valor de referencia a medio plazo no se considerará un incumplimiento de dicho valor en la medida en que se **compense plenamente con el incremento de los ingresos establecido por la ley.***

*“El agregado del gasto excluirá los gastos de **intereses**, los gastos de programas de la Unión que se compensen totalmente con los ingresos de los **fondos de la Unión**, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de **desempleo.**”*

*“La **tasa de referencia de crecimiento potencial a medio plazo del PIB** se determinará a partir de **proyecciones hacia el futuro, o de estimaciones retrospectivas.** Dichas proyecciones se actualizarán periódicamente. La Comisión hará públicos el método de cálculo de esas proyecciones y la tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo resultante que sirva de referencia.”*

Las Especificaciones para la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y Guías para el formato y contenido de los programas de estabilidad y convergencia, publicadas por la Comisión Europea el 3 de Septiembre de 2012 establecen, por su parte:

***“La tasa de referencia a medio plazo de crecimiento del PIB potencial será la media de las estimaciones de los 5 años anteriores, la del año corriente y las proyecciones para los próximos 4 años.”***

*“El gasto público agregado debe ser valorado **excluyendo el gasto por intereses, el gasto financiado con ingresos de la UE y las variaciones no discrecionales en el gasto por desempleo.** Debido a la variabilidad potencialmente muy alta del gasto de inversión, especialmente en el caso de los pequeños Estados Miembros, el gasto público agregado debe ser ajustado por el **promedio de la inversión durante 4 años.** [...]*

***Los ingresos inesperados deben ser entendidos como los que superan los que cabe esperar normalmente del crecimiento económico. [...]***

b) Evaluación del cumplimiento de la referencia del gasto

En relación con la evaluación del cumplimiento de esta regla, el *Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (modificado por el Reglamento 1175/2011)* dispone en su artículo 6:

***“3. La evaluación de una desviación del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste apropiada para lograr dicho objetivo se realizará partiendo de la base de una valoración general, mencionada en el artículo 5, apartado 1, que tome como punto de referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto exceptuando las medidas discrecionales previstas en relación con los ingresos.***

*La valoración de la importancia de la desviación incluirá, en particular, los siguientes criterios: [...]*

*b) cuando se evalúe la evolución del gasto excluyendo las medidas discrecionales relativas a los ingresos, si **la desviación tiene una repercusión total en el saldo presupuestario de las administraciones públicas de al menos el 0,5 % del PIB en un solo año o de forma acumulada en dos años consecutivos.***[...]

***La desviación de la evolución del gasto no se considerará significativa si el Estado miembro de que se trate ha superado el objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de unos ingresos inesperados significativos y que los planes presupuestarios establecidos en el programa de estabilidad no hagan peligrar dicho objetivo durante todo el período cubierto por el programa.***

La Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Aprovechar al Máximo la Flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento /Com/2015/012 en su apartado 4.1. advierte:

***“Con objeto de evaluar para cada Estado miembro la trayectoria de ajuste adecuada hacia su OMP respectivo, el Pacto requiere que se tengan debidamente en cuenta tanto la situación económica como las condiciones relativas a la sostenibilidad de la deuda. En principio, los Estados miembros que no hayan alcanzado su OMP deberán tratar de alcanzar una mejora anual de su saldo presupuestario estructural equivalente al 0,5 % del PIB, como referencia. La normativa también dispone que la Comisión deberá tener en cuenta si se ha hecho un esfuerzo mayor de ajuste en tiempos de bonanza económica, pudiendo ser dicho esfuerzo más limitado en tiempos adversos para la economía.***

Así, la **Comisión ha elaborado una matriz que aclara y especifica las exigencias de ajuste presupuestario en el marco del componente preventivo del Pacto**. Esta matriz es simétrica y establece una distinción entre el mayor esfuerzo presupuestario que debe realizarse en periodos de bonanza económica y el menor esfuerzo presupuestario en condiciones económicas adversas. De esta forma, se podrán reflejar mejor las condiciones coyunturales. Ello también **suavizaría el esfuerzo presupuestario requerido a lo largo del tiempo y evitaría discontinuidades injustificadas derivadas de la modificación de las circunstancias económicas**”.

	Condición	Ajuste fiscal anual requerido (*)	
		Deuda < 60% y no riesgo de sostenibilidad	Deuda > 60% o riesgo de sostenibilidad
Coyuntura excepcionalmente negativa	Var. PIB < 0% o Output gap > -4%	No se precisa ajuste	
Coyuntura muy negativa	-4% < output gap < -3%	0% PIB	0,25% PIB
Coyuntura negativa	-3% < output gap < -1,5%	0% si el crecimiento está por debajo del potencial; 0,25% si el crecimiento está por encima del potencial	0,25% si el crecimiento está por debajo del potencial; 0,5% si el crecimiento está por encima del potencial
Coyuntura normal	-1,5% < output gap < 1,5%	0,5% PIB	>0,5% PIB
Coyuntura favorable	output gap < 1,5%	> 0,5% si el crecimiento está por debajo del potencial; > 0,75% si el crecimiento está por encima del potencial	> 0,75% si el crecimiento está por debajo del potencial; > 1% si el crecimiento está por encima del potencial

(\*) Ajuste fiscal = mejora en el saldo presupuestario medido en términos estructurales

Conforme a esta matriz, el esfuerzo de ajuste anual (reducción del déficit estructural) está condicionado por la posición cíclica (variación del *output-gap*) y por el endeudamiento acumulado o la caracterización del Estado Miembro sobre sus riesgos de sostenibilidad (indicadores de la Comisión principalmente derivados del envejecimiento de la población).

Con las cifras de *output-gap* estimadas por el Ministerio de Economía y Competitividad en el Informe de Situación de la Economía Española de 10 de julio de 2015, España se encontraría en 2016 en una coyuntura muy negativa (previsión de o.g. -3,6%), pero también se encontraría entre los países con una deuda superior al 60%, por lo que la Comisión debería exigir un ajuste estructural del 0,25% del PIB.

#### c) Objetivo del brazo preventivo y de la referencia de gasto

Por su parte, el *Reglamento 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011* en sus considerandos 17 y 18 recoge que:

*“El hecho de que las situaciones presupuestarias respeten el objetivo a medio plazo debe permitir a los Estados Miembros tener un **margen de seguridad** con respecto al valor de referencia del 3% del PIB que asegure unas finanzas públicas sostenibles o un rápido avance hacia la sostenibilidad, dejando un **margen de maniobra presupuestario, en particular teniendo en cuenta las necesidades de inversión pública.** [...]”*

*“La obligación de alcanzar y mantenerse en el objetivo presupuestario a medio plazo debe ponerse en práctica, mediante la especificación de principios para la trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo. Con estos principios se pretende asegurar, entre otras cosas, que los **ingresos inesperados, es decir los ingresos que se suman a los que cabe esperar normalmente del crecimiento económico, se destinen a la reducción de la deuda.**”*

Asimismo, el Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (modificado por el Reglamento 1175/2011) en su artículo 2 bis establece:

*“Cada Estado miembro tendrá un objetivo a medio plazo para su situación presupuestaria diferenciado. Estos objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país podrán diferir del requisito de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit, ofreciendo a la vez un **margen de seguridad con respecto a la proporción de déficit público del 3 % del PIB.** Los objetivos presupuestarios a medio plazo **garantizarán la sostenibilidad de las finanzas públicas** o un rápido avance hacia la sostenibilidad **permitiendo un margen de maniobra presupuestario, considerando en particular las necesidades de inversión pública.** [...]”*

La Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *“Aprovechar al Máximo la Flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento /Com/2015/012”*, dice en su introducción:

*“El principio de igualdad de trato de todos los Estados miembros debe ser un elemento central de la aplicación del Pacto [de Estabilidad y Crecimiento]. [...]Sin embargo, **igualdad de trato no implica una fórmula única para todos**, y debe combinarse con la evaluación económica que se precise para cada situación. Que el **Pacto prevea flexibilidad en la aplicación de sus normas**, tanto a lo largo del tiempo como entre los diferentes países forma parte de su objetivo, como también el dejar a la Comisión y al Consejo cierto **margen de discrecionalidad**, en el marco de las disposiciones acordadas, para la evaluación de la solidez de las finanzas públicas a la luz de las circunstancias específicas de cada país; y ello con el fin de recomendar las medidas más apropiadas basándose en la información disponible más reciente y en los últimos acontecimientos.*

*El grado de flexibilidad varía en función de si el Estado miembro en cuestión está sometido al componente preventivo o al componente corrector del Pacto. El componente preventivo pretende garantizar una situación presupuestaria sólida en todos los Estados miembros: [...] **La lógica subyacente es que los Estados miembros deben alcanzar y mantener una situación presupuestaria que permita el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos para atenuar las posibles perturbaciones económicas**. Esto también deberá servir para reducir la deuda hasta niveles prudentes, teniendo en cuenta la estructura demográfica de cada país y los costes presupuestarios derivados del envejecimiento de la población. [...]*

En este sentido, en las “Especificaciones para la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y Guías para el formato y contenido de los programas de estabilidad y convergencia (Comisión Europea. 3 de Septiembre de 2012)” encontramos:

*“Los Estados Miembros deben avanzar hacia un enfoque más simétrico a la política fiscal en el ciclo mediante el impulso a la disciplina presupuestaria en períodos de recuperación económica, con el **objetivo de evitar políticas pro-cíclicas** y para alcanzar gradualmente su objetivo presupuestario a medio plazo [...].*

*El progreso suficiente hacia el objetivo a medio plazo deberá ser evaluado sobre la base de un **análisis global** con la referencia del saldo estructural, incluyendo un **análisis del gasto neto de medidas discrecionales de ingresos**. Se supone que **los ingresos imprevistos, concretamente, los ingresos que superan a los que normalmente se puede esperar del crecimiento económico, deben usarse para reducir el déficit y la deuda, manteniendo el gasto en una senda sostenible durante el ciclo.** [...]*

El Informe sobre las Finanzas Públicas en la Unión Europea del año 2012. (Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea) afirma que:

*“el objetivo [de la referencia de gasto] es mejorar la planificación y la gestión fiscal de los Estados Miembros **garantizando la financiación del gasto con ingresos permanentes por un nivel equivalente**. Esto debe ayudar a evitar la repetición de los errores anteriores a la crisis, cuando las **tendencias insostenibles del gasto fueron financiadas temporalmente con ingresos extraordinarios o endeudamiento adicional**. La referencia del gasto no restringe al gobierno en términos de su nivel de gasto, simplemente **requiere que las variaciones del gasto sean financiadas con ingresos adicionales**. La ratio de gasto público sobre el PIB no se ve restringida”.*



**Del análisis de la normativa y la documentación complementaria procedente de la Unión Europea es posible concluir que:**

1. La referencia del gasto es uno de los instrumentos al servicio de la estabilidad presupuestaria, que persigue ***evitar que incrementos permanentes del gasto público sean financiados con ingresos de carácter temporal.***
2. La valoración de su aplicación no está sujeta a normas rígidas, sino que se integra en ***un análisis global de la evolución fiscal de cada Estado Miembro*** en la que se evalúa conjuntamente con otros indicadores de esfuerzo fiscal y se tiene en cuenta la situación económica del país como referencia de los resultados obtenidos.
3. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento prevé un cierto grado de flexibilidad y concede a la Comisión y al Consejo un ***margen de discrecionalidad en la aplicación de sus normas*** con el fin de adoptar las recomendaciones más apropiadas para cada país.
4. El esfuerzo exigible a los Estados Miembros debe ser superior en los “buenos tiempos” y menor en los “tiempos adversos”. De acuerdo con la matriz de evaluación de la Comisión y las estimaciones del *output-gap* del Gobierno de España, ***la economía nacional se encontraría en 2016 todavía en lo que la Comisión denomina “coyuntura muy negativa”.***
5. La norma comunitaria presta una ***atención especial a la protección del gasto de inversión***, cuya recuperación se encuentra entre las prioridades de política económica para la UE.
6. Son los ***ingresos no estructurales los que deben destinarse a amortizar deuda***, ingresos que se producen cuando el *output gap* es positivo, situación que no se dará en la economía española, conforme al Programa de Estabilidad hasta el año 2019.

### **III. La traslación de la referencia de gasto en la normativa española**

La traslación que hace la legislación española de la normativa europea en lo que se refiere a la referencia del gasto se incluye en la *Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Así pues el artículo 12 establece que:

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.

No obstante, 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** previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.

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 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.

En línea con lo establecido en la LOEPSF, el Ministerio de Economía y Competitividad aprobó la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones

tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española. En la citada orden se dispone:

*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.*

La publicación a la que se hace alusión en la orden no es otra que el Informe de Situación de la Economía Española, que cada año acompaña la presentación de los objetivos de estabilidad y deuda pública del conjunto de las AA.PP. En su última publicación, del 10 de julio de 2015, las tasas de referencia para el período 2015-2018 son las siguientes:

Tabla 6

**Tasas de referencia de la economía española. ISEE 10 Julio 2015**

%Var.	2015	2016	2017	2018
Tasa real	0,7	0,7	0,8	1,0
Tasa nominal	1,2	1,8	2,2	2,6

Fuente: MEC

Recordemos que la tasa de referencia no se aplica sobre el presupuesto de la administración, sino sobre el denominado “gasto computable”, concepto que excluye algunas partidas presupuestarias e incorporar otras que no se encuentran en el presupuesto consolidado. Por lo tanto, utilizando el año 2016 como ejemplo, no sería correcto afirmar que el crecimiento del presupuesto en este ejercicio puede aumentar un 1,8% respecto al de 2015.

A diferencia de la tasa de referencia, cuyo cálculo cuenta con una metodología oficial aprobada mediante orden ministerial, los empleos no financieros computables no disponen de tal metodología

oficial, lo que ha impedido hasta el momento a las CC.AA. hacer un seguimiento del cumplimiento de la regla de gasto, pero también a los órganos de vigilancia y control como la AIReF o el Tribunal de Cuentas.

La aplicación del artículo 12 está relacionada con lo dispuesto en el artículo 32 de la LOEPSF, en el que se exige que el superávit generado sea destinado a reducir el endeudamiento neto. Con ello, puede darse la situación de que el crecimiento del gasto esté limitado y los ingresos aumenten en mayor cuantía, aunque no hayan alcanzado su nivel estructural (el *output gap* continúe siendo negativo) de manera que se genere un superávit. La ley obliga a destinar ese superávit a reducir deuda.

***“Artículo 32. Destino del superávit presupuestario.***

*1. En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda. [...]*

*3. A efectos de lo previsto en este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea.”*

No obstante lo anterior, el Gobierno de España sí ha incluido una excepción al cumplimiento de la regla de gasto. Ésta se encuentra en la *Disposición adicional sexta de la LOEPSF: Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario*.

*“1. Será de aplicación lo dispuesto en los apartados siguientes de esta disposición adicional a las Corporaciones Locales en las que concurran estas dos circunstancias [...]:*

*2. En el año 2014, a los efectos de la aplicación del artículo 32, relativo al destino del superávit presupuestario, se tendrá en cuenta lo siguiente: [...]*

*c) Si cumplido lo previsto en las letras a) y b) anteriores la Corporación Local tuviera un **saldo positivo** del importe señalado en la letra a), **éste se podrá destinar a financiar inversiones** siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión ésta sea financieramente sostenible. A estos efectos la ley determinará tanto los requisitos formales como los parámetros que permitan calificar una inversión como financieramente sostenible, para lo que se valorará especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo. [...]*

*4. El **importe del gasto** realizado de acuerdo con lo previsto en los apartados dos y tres de esta disposición **no se considerará como gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto** definida en el artículo 12. [...]*”

#### IV. La metodología de cálculo de los empleos computables

Como ya hemos visto en el punto segundo, la normativa comunitaria establece que el gasto público relevante a efectos de su comparación con la tasa de referencia debe excluir los gastos por intereses de la deuda, los gastos que son financiados con fondos de la UE y los gastos no discrecionales por prestaciones de desempleo. Además, el gasto público agregado debe ser ajustado por el promedio de la inversión durante 4 años.

El concepto de gasto público de acuerdo con la normativa europea hace referencia a los empleos no financieros del sector de las AA.PP. según el Sistema Europeo de Cuentas (Reglamento (CE) nº 1500/2000 de la Comisión, de 10 de julio de 2000, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo en lo que se refiere a los gastos e ingresos de las administraciones públicas.

En el caso de la definición del **gasto computable**, la norma española no recoge la necesidad de **promediar el gasto de inversión** en un período de 4 años, tal y como hace la UE. En cambio, la regla de gasto del artículo 12 tiene en cuenta que su aplicación es extensiva a todas y cada una de las AA.PP., por lo que **excluye las transferencias internas y las vinculadas al sistema de financiación de las CC.AA.** y las CC.LL.

El cálculo oficial en España de los empleos computables a efectos de la regla de gasto lo efectúa la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) como parte de sus competencias en el cálculo de las cuentas de las AA.PP., teniendo en cuenta el mandato de la LOEPSF en su artículo 17, apartados 3 y 4:

*“3. Antes del **15 de abril de cada año**, el **Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un primer informe** sobre el grado de **cumplimiento** de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de **la regla de gasto** del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Este informe se elaborará sobre la base de la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas y a la hora de valorar el cumplimiento se tendrá en cuenta un margen razonable que pueda cubrir las variaciones respecto del informe contemplado en el apartado siguiente derivadas del calendario de disponibilidad de los datos.*

*4. Antes **del 15 de octubre de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un segundo informe** sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la **regla de gasto** del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Para la elaboración de este informe se tendrá en cuenta la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas y la información actualizada remitida por las Comunidades Autónomas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.”*

Hasta el momento, se han publicado dos informes con una valoración del cumplimiento de la regla de gasto por niveles de administración que incluye el detalle por CC.AA. Se trata del “Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2013”, con fecha 24 octubre de 2014 y el “Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014”, con fecha 24 de abril de 2015.

En ninguno de estos informes se ofrecen detalles sobre el cálculo de los empleos no financieros computables de cada C.A., ni tampoco se le remite individualmente la información sobre el particular, a diferencia de lo que ocurre con la relativa al objetivo de estabilidad.

Ambos ejercicios ofrecen información sobre los empleos computables a efectos de la regla de gasto correspondientes al año 2013. El informe fechado en octubre de 2014 contiene los datos enviados a las autoridades europeas y la información actualizada remitida por las CC.AA. al Ministerio. En el caso del informe fechado en abril de 2015, se analiza el cumplimiento del ejercicio 2014, comparando los resultados de este ejercicio con los de 2013. Sin embargo, lo que se puede comprobar es que los datos correspondientes a las CC.AA. y referidos al año 2013 son sustancialmente diferentes entre ambos informes (tabla 2).

Tabla 7

**Gasto computable a efectos de la regla de gasto calculado por el MINHAP para el año 2013**

<i>Millones de euros</i>	<b>Informe 24 octubre 2014</b>	<b>Informe 24 abril 2015</b>	<b>Var. Abs.</b>	<b>Var. %</b>
País Vasco	9.162	8.979	-183	-2,0%
Cataluña	25.545	25.193	-352	-1,4%
Galicia	8.464	8.258	-206	-2,4%
Andalucía	23.410	21.987	-1.423	-6,1%
Asturias	3.587	3.498	-89	-2,5%
Cantabria	2.183	2.147	-36	-1,6%
La Rioja	1.102	1.088	-14	-1,3%
Murcia	4.417	4.332	-85	-1,9%
C. Valenciana	14.716	14.461	-255	-1,7%
Aragón	4.505	4.345	-160	-3,6%
Castilla-La Mancha	5.582	5.503	-79	-1,4%
Canarias	5.197	5.754	557	10,7%
Navarra	3.142	3.174	32	1,0%
Extremadura	3.522	3.511	-11	-0,3%
Baleares	3.783	3.861	78	2,1%
Madrid	20.282	20.062	-220	-1,1%
Castilla y León	7.871	7.695	-176	-2,2%
<i>Transferencias internas CC.AA.</i>	<i>68</i>	<i>68</i>	<i>0</i>	<i>0,0%</i>
<b>Total CC.AA.</b>	<b>146.399</b>	<b>143.778</b>	<b>-2.621</b>	<b>-1,8%</b>

Utilizando la información del agregado de las CC.AA., se puede observar que hay diferencias relevantes en algunas partidas entre ambos momentos del tiempo.

Tabla 8

Gasto computable a efectos de la regla de gasto calculado por el MINHAP para el año 2013. CC.AA.

Millones de euros	Informe 24 octubre 2014	Informe 24 abril 2015	Var. Abs.
<b>Empleos no financieros</b>	<b>162.242</b>	<b>162.242</b>	<b>0</b>
Homogeneización transferencias del Estado		1.101	1.101
<b>Empleos no financieros homogeneizados</b>	<b>162.242</b>	<b>163.343</b>	<b>1.101</b>
Intereses	7.273	7.273	0
Gastos financiados por la UE	1.874	3.291	1.417
Gastos financiados por AAPP	4.593	8.588	3.995
Transferencias Cabildos insulares por sistema financiación	707	189	-518
Transferencias CC.LL. por sistema financiación	255	198	-57
Terremoto Lorca	26	26	0
Cambios normativos con incrementos de recaudación permanente	1.115	0	N.P.
<b>Total gasto computable</b>	<b>146.399</b>	<b>143.778</b>	

Fuente: MINHAP

Estas diferencias generan una elevada incertidumbre acerca de cuál debe ser el nivel del gasto computable de cada administración y que ésta ha de tener en cuenta a la hora de plantear su estrategia presupuestaria compatible con la regla de gasto (y el resto de las obligaciones impuestas por la LOEPSF).

Así, tomar como referencia para 2013 el importe del informe de octubre de 2014 (descontando el efecto de los cambios normativos) en lugar del importe del informe de abril de 2015 elevaría para el conjunto de las CC.AA. el límite máximo del gasto compatible con la regla en 2014 en 1.529 millones de euros.

Con el fin de solventar los problemas que supone para las CC.LL. el cálculo de los empleos no financieros computables a efectos de la regla de gasto, la IGAE ha publicado una guía de cálculo (Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones locales, Artículo 12 de la Ley 2/2012 Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), cuya más reciente edición, la tercera, se publicó en noviembre de 2014.

Por el contrario, no existe esa guía ni ninguna otra información sobre el cálculo de los empleos no financieros computables en el caso de las CC.AA. ni de la Administración Central, salvo la recogida en los informes de cumplimiento citados anteriormente. Esta información es agregada y no permite a



ninguna de las Administraciones contrastar los datos empleados, ni efectuar un seguimiento del cumplimiento de la regla de gasto. Este hecho ha sido puesto de manifiesto por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) en sucesivos informes, parte de los cuales, incluso, se hallan condicionados por la carencia de una metodología oficial para calcular la regla de gasto. Así, la LOEPSF establece la obligación de que la AIREF se pronuncie sobre el cumplimiento de la regla de gasto en el artículo 17, apartados 1 y 2:

- 1. Antes del 15 de octubre la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal hará público, para general conocimiento, el informe elaborado sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto del proyecto de Presupuestos Generales del Estado y de la información a la que se refiere el artículo 27, que podrá incluir recomendaciones en caso de apreciarse alguna desviación. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá formular las recomendaciones adicionales que considere.*
- 2. Antes del 1 de abril de cada año, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, elevará al Gobierno un informe sobre el **grado de cumplimiento** de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas. Igualmente, el informe recogerá el **cumplimiento de la regla de gasto** de los Presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá formular las recomendaciones que considere sobre el grado de cumplimiento de los objetivos.*

Sin embargo, la AIREF no ha podido valorar el cumplimiento de la regla de gasto ya que no dispone de la información ni la metodología para hacerlo. Así lo ha recogido en sus informes:

***Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas”. 27 de julio de 2015:***

*“Recomendaciones y orientaciones de buenas prácticas*

*En el ámbito de la regla de gasto:*

*Que el MINHAP incorpore al Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de la regla de gasto, de cada año, una explicación más detallada de los ajustes a realizar para el cálculo del gasto computable.*

*Que la IGAE publique una Guía para el cálculo de la regla de gasto en el ámbito autonómico. Esta recomendación se formuló en el Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las AAPP. El MINHAP ha comunicado que está trabajando en un manual centrado principalmente, en el cálculo de los empleos no financieros.*

*Que el MINHAP, mediante orden ministerial, apruebe una metodología de cálculo de la regla de gasto y desarrolle el contenido y el procedimiento de remisión de la información necesaria para que*

*cada administración pueda estimar a priori (al hacer el proyecto de presupuestos) y hacer el seguimiento durante el ejercicio presupuestario de la regla de gasto a la que tiene que ajustar su actividad. **Esta recomendación se ha formulado en el informe de la AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas.***

***Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas. 17 de julio de 2015***

*“Regla de gasto. La AIReF no ha podido disponer de la información necesaria para pronunciarse adecuadamente sobre la regla de gasto de las distintas administraciones.”*

***Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2015. 31 de marzo de 2015***

*“La AIReF no ha podido valorar el cumplimiento de la regla de gasto de los Presupuestos de la Administración Central y de las CCAAA, tal y como establece el artículo 17.1 de la LOEPSF, limitándose el análisis al ámbito del Estado. La carencia de información necesaria, y la falta de rodaje apreciada en el cálculo de la regla de gasto por parte de las CCAA, son algunos de los factores que han impedido esta valoración.*

*Dada la importancia de la aplicación de la regla de gasto en el proceso de consolidación fiscal, la AIReF recomienda que:*

- *Los informes económicos financieros que acompañan a los presupuestos de las distintas AA.PP. incluyan el dato de empleos no financieros con el desglose necesario para el cálculo de la regla de gasto, así como información sobre la metodología utilizada.*
- *La IGAE publique, a efectos de garantizar la armonización de las metodologías utilizadas, un manual para el cálculo de la regla de gasto en el ámbito de las CCAA de forma análoga al existente para las CCLL.”*

El Tribunal de Cuentas, en su Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre PEF, Planes de Ajuste y gestión del Plan de pago a proveedores de CC.AA. de estas mismas recomendaciones y solicita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la elaboración de metodología que facilite el seguimiento de la regla de gasto.

**Respecto al cálculo de los empleos no financieros computables a efectos de la regla de gasto:**

- **No existe una metodología oficial conocida** para el cálculo de los empleos no financieros computables a efectos de la regla de gasto, lo que impide a las CC.AA. contrastar los datos suministrados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, sobre todo, llevar a cabo un seguimiento de su cumplimiento.
- Para el cálculo de los empleos no financieros computables, las CC.AA. son dependientes de información que solo puede ser suministrada por el Ministerio de Hacienda, pese a lo cual, **no existe ni procedimiento ni plazo para ello.**
- **Tanto la AIReF como el Tribunal de Cuentas han expresado la necesidad de que el Ministerio dé a conocer la metodología de cálculo** de los empleos no financieros computables y facilite la información para realizar el correcto seguimiento del cumplimiento de la regla de gasto.

## **V. La metodología de cálculo de la tasa de referencia**

La tasa de referencia del gasto que impone la normativa europea consiste en una media de 10 años en el crecimiento del PIB potencial de la economía, en un período comprendido entre 5 años atrás, el ejercicio corriente y 4 años en el futuro. **La normativa europea no impone si ha de tratarse de una tasa en términos reales o nominales.**

La normativa española, acentúa el **carácter restrictivo** de la tasa de referencia, ya que aunque la utiliza la misma metodología que en la UE en términos reales, en España se opta por establecer la tasa de referencia en términos nominales, para lo que se emplea como indicador de precios el deflactor del PIB con un techo en el 2%. Es decir, si hay una aceleración de los precios por encima del 2%, la tasa de referencia no recogería ese efecto, sino que rebajaría su impacto sobre el crecimiento del gasto hasta el 2%.

La idea de la UE de vincular la variación del gasto al comportamiento de la economía a lo largo del ciclo mediante una media móvil de 10 años del crecimiento del PIB potencial puede dar lugar a algunas **anomalías**, tales como las que ha puesto de manifiesto el Consejo Asesor de Asesoramiento Fiscal (*Irish Fiscal Advisory Council*), órgano independiente de asesoramiento al Gobierno Irlandés, similar en sus funciones a la AIREF española.

En una nota publicada en abril de 2015<sup>1</sup>, el IFAC recogía:

*“Bajo la referencia [...], el crecimiento real del gasto para el año 2013 fue establecido en una media de 10 años que comprendía el período 2008-2017. El crecimiento del PIB potencial de Irlanda **durante la crisis fue extremadamente bajo**, de manera que la fórmula lleva a tasas de crecimiento potencial que son mucho más bajas que las estimaciones recientes. Esto significa que **la referencia del gasto es mucho más restrictiva que lo que se requiere** sobre una base actualizada que la regla del saldo estructural.*

*Cuando el crecimiento del PIB potencial es razonablemente estable, el promedio realizado/previsto no produce serias distorsiones. Sin embargo, el gran impacto negativo que la recesión tuvo en el PIB potencial de Irlanda implica que la fórmula de la media lleva a un crecimiento mucho más bajo que el que se espera hoy para los próximos años. Esto ocasiona que la referencia del gasto sea mucho más exigente de lo que sería el caso normal dentro del brazo preventivo del Pacto [PEC] respecto a la reducción de la senda de déficit.*

<sup>1</sup> The EU expenditure benchmark ; operational issues for Ireland in 2016. Note 7. Abril 2015

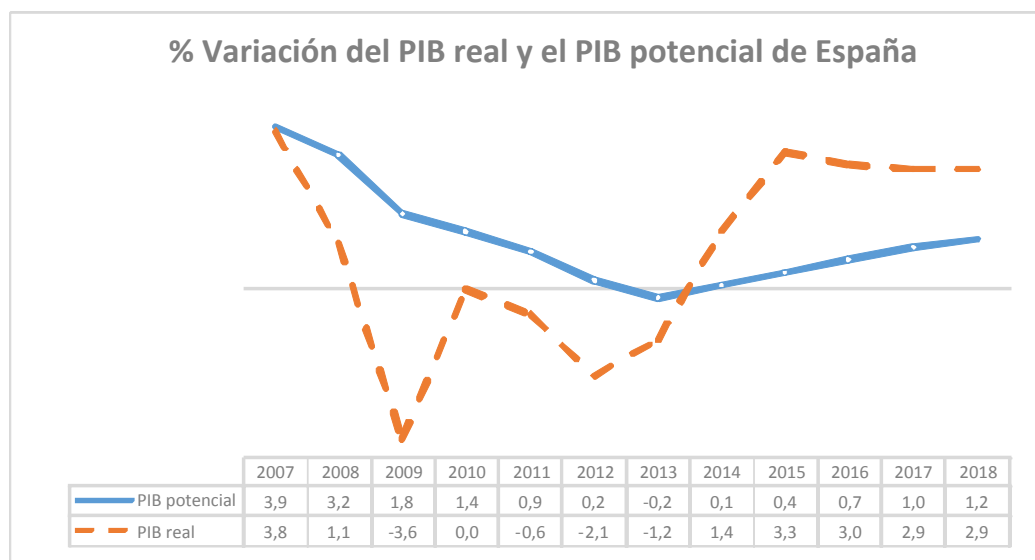
Dada la importancia de una política fiscal prudente para lograr un crecimiento sostenible y la historia de errores en el gasto que llevaron a la crisis, es vital que la orientación de la política fiscal se establezca para asegurar una senda de reducción en los déficits observados y estructurales. Sin embargo, en opinión del Consejo, **una aplicación demasiado rígida de las reglas puede imponer una política fiscal inadecuada en el corto plazo y perjudicar el apoyo público para un marco que sirva a Irlanda en el largo plazo. Consecuentemente, hay razones para un abandono limitado de la exigente referencia del gasto en 2016.** Esto estaría condicionado a un adecuado y prudente plan para reducir el déficit observado y estructural, en línea con otros requerimientos del brazo preventivo. [...]"

"El cálculo de la referencia del gasto se basa en el crecimiento del **PIB potencial**, cuyas **estimaciones están sujetas a grandes revisiones.**"

"Las implicaciones de estos problemas técnicos para la aplicación de la referencia del gasto para Irlanda en las circunstancias actuales es tal que, **aunque el principio subyacente a la regla es sólido, la referencia del gasto actualmente impuesta a Irlanda para 2016 es demasiado restrictiva.** Los problemas para la aplicación de la referencia en el contexto irlandés plantean cautela a la hora de hacer una interpretación demasiado rígida de la regla."

Las circunstancias descritas por el IFAC son perfectamente aplicables a España. En el gráfico 2 se observa la trayectoria del PIB real y el PIB potencial de la economía española según las estimaciones incluidas en el Informe de Situación de la Economía Española de 10 de julio de 2015.

Gráfico 4

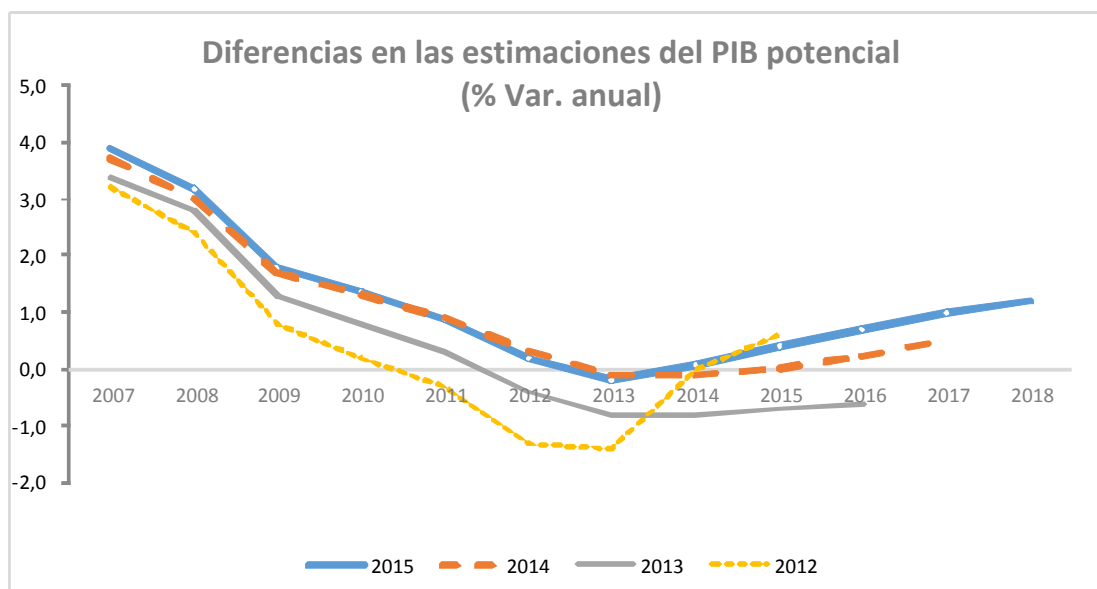


Fuente: Informes de Situación de la Economía española. MEC.

Se puede observar cómo el PIB potencial mantiene una tendencia más estable que el PIB real, pero también es mucho más lento en su reacción, de manera que la tasa de referencia va a estar arrastrando los efectos de la crisis durante un periodo largo de tiempo, haciendo que el gasto público

crezca por debajo de lo sería conveniente si nos atenemos a la posición cíclica de la economía (el *output gap* en 2015 es de un -5,7%).

Gráfico 5



Fuente: Informes de Situación de la Economía española. MEC.

En el gráfico 5, se puede comprobar cómo las estimaciones del crecimiento del PIB potencial están sometidas a importantes variaciones en un período en el que, además, se han sucedido los cambios metodológicos por parte de la Comisión europea.

#### Acerca de la tasa de referencia:

- La **tasa de referencia española** sobre el crecimiento del gasto se formula en términos nominales y es más **rígida que la que establece la UE**, al establecer que el deflactor del PIB no pueda superar en ningún caso el 2%.
- Al incorporar los datos de decrecimiento de la economía durante los peores años de la crisis, la **tasa de referencia actual puede resultar excesivamente restrictiva** para el período actual, en el que todavía el *output-gap* continúa siendo muy negativo y la tasa de desempleo inaceptablemente alta. La restricción impuesta al gasto puede ser desaconsejable para consolidar la recuperación de la economía.

## **VI. Propuesta de metodología de aplicación de la regla de gasto del art. 12 de la LOEPSF**

La propuesta de metodología que se presenta a continuación, plena y aconsejablemente susceptible de ser sometida a debate entre las CC.AA., persigue adaptar la aplicación de la regla de gasto tal y como está prevista en el artículo 12 de la LOEPSF a la realidad de las CC.AA., teniendo en cuenta algunos elementos específicos que distorsionan la dinámica financiera de éstas respecto de la administración central, así como permitirles que puedan disponer de la información necesaria para poder realizar un seguimiento del cumplimiento de la regla tanto en la elaboración como en la ejecución de sus presupuestos.

Esta propuesta debería ser sometida a discusión en un Grupo de Trabajo conjunto con el resto de administraciones implicadas, lo que permitiría subsanar carencias e incorporar mejoras, optimizando los resultados de su aplicación.

### **1. Cálculo de la tasa de variación anual del gasto computable**

La tasa de variación del gasto computable de un ejercicio se calculará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{T.V. Gasto computable (\%)} = [(\text{Gasto computable año } n / \text{Gasto computable año } n-1) - 1] * 100$$

El cálculo del gasto computable del año n-1 se realizará a partir de la liquidación del Presupuesto de dicho ejercicio. En caso de no disponerse de la misma se realizará una estimación de ésta. Para ello, las CC.AA. deberán disponer de la información necesaria sobre los ajustes de contabilidad nacional al saldo presupuestario que se derivan de las relaciones económico-presupuestarias de éstas con la Administración Central. Con este fin, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas enviará a cada C.A. con periodicidad trimestral la estimación de los ajustes de contabilidad nacional con los que espera liquidar el ejercicio y que afectan a las cuentas de la C.A. o bien, la información necesaria para que ésta calcule los ajustes en contraste con su propia información.

El gasto computable del año n se obtendrá tomando como base la información disponible en el momento de su cálculo: presupuestos, ejecución o liquidación. En el caso del presupuesto inicial, las CC.AA. deberán disponer de la información necesaria sobre las entregas a cuenta del sistema de financiación del ejercicio n antes del 31 de abril del año n-1.

## **2. Determinación del ámbito subjetivo**

El ámbito subjetivo obligado al cumplimiento de la regla de gasto hace referencia al gasto de los subsectores del artículo 2.1 a), b) y c) de la LO 2/2012:

*"1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:*

*a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.*

*b) Comunidades Autónomas.*

*c) Corporaciones Locales."*

A efectos prácticos y en el caso de las CC.AA., éste estará formado por las entidades que hayan sido clasificadas como Administraciones públicas en la última clasificación disponible para cada ejercicio publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el Inventario de entidades pertenecientes al sector de las Administraciones Públicas. Contabilidad Nacional. Clasificación por subsectores.

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es->

[ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Entidades\\_incluidas\\_en\\_el\\_sector\\_de\\_las\\_Administraciones\\_P%c3%bablicas.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Entidades_incluidas_en_el_sector_de_las_Administraciones_P%c3%bablicas.pdf)

La regla de gasto debe cumplirse para el gasto una vez consolidadas y eliminadas las transferencias dadas entre las unidades que integran el conjunto anteriormente descrito en el inventario.

## **3. Cálculo de los empleos no financieros**

De acuerdo con la normativa, los empleos no financieros computables a efectos de la regla de gasto, excluyen:



1. los intereses de la deuda
2. el gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea
3. El gasto financiado por otras Administraciones Públicas
4. Las transferencias a las Comunidades Autónomas vinculadas al sistema de financiación

En el caso de las entidades sometidas a un Plan General de Contabilidad Pública, se considerará como punto de partida la suma de los gastos de los capítulos 1 a 7 del Presupuesto de gastos. Sobre esta cantidad, se llevarán a cabo los ajustes necesarios para aproximarla a la de empleos no financieros según la contabilidad nacional. Entre ellos:

- Por ingresos procedentes de enajenación de terrenos y demás inversiones reales
- Por inversiones realizadas por cuenta de la Comunidad Autónoma por entidades que no son Administraciones públicas.
- Por ejecución de avales
- Por aportaciones de capital destinadas a sanear pérdidas o de las que no se espera recibir una rentabilidad suficiente en el caso de entidades fuera del perímetro de consolidación.
- Por asunción y cancelación de deudas de entidades fuera del perímetro de consolidación (siempre que éstas no desaparezcan o se prevea su privatización en un plazo inferior a un año)
- Por gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al Presupuesto
- Por pagos a socios privados realizados en el marco de las Asociaciones Público Privadas que según el Sistema Europeo de Cuentas deben consolidarse dentro de las cuentas de la C.A.
- Por arrendamiento financiero
- Por préstamos que se considere que no van a ser reembolsados.
- Ajuste por grado de ejecución del gasto

En el caso de las entidades sometidas al Plan General de Contabilidad de la Empresa Española (o a alguna de sus adaptaciones sectoriales) los empleos no financieros se determinarán como suma de los siguientes apartados:

- Aprovisionamientos
- Gastos de personal
- Otros gastos de explotación

- Impuesto de sociedades
- Otros impuestos
- Gastos excepcionales
- Variaciones del inmovilizado material e intangible; variaciones de inversiones inmobiliarias; variación de existencias
- Variaciones de existencias de productos terminados y en curso de fabricación (cuenta de pérdidas y ganancias)
- Aplicación a provisiones
- Inversiones efectuadas por cuenta de la Comunidad Autónoma
- Ayudas, transferencias y subvenciones concedidas, aunque no se encuentren registradas todavía en las cuentas

#### **5. Determinación de los empleos no financieros computables**

En primer lugar, será necesario excluir de los empleos no financieros los intereses de la deuda de todas las entidades comprendidas en el ámbito de consolidación, para lo que deberá tenerse en cuenta que:

- Se trata de los intereses devengados (o que se espera que se devenguen) durante el ejercicio y no de los recogidos en el presupuesto.
- No deben excluirse los gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los gastos por ejecución de avales.

A continuación, del resultado obtenido anteriormente se descontará la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas. En este sentido, se reducirá la parte del gasto que se financie con ingresos afectados aun cuando estos fondos se perciban en un ejercicio distinto al del devengo del gasto.

Dentro del gasto financiado con fondos destinados a cubrir finalidades específicas se incluyen expresamente los Servicios Públicos Fundamentales, ya que tal y como se establece en la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades

Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, su finalidad es garantizar el cumplimiento de los artículos 158.1 de la Constitución y el 15 de la LOFCA en los que se estipula que debe garantizarse un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales, identificados como educación, sanidad y servicios sociales esenciales. Se trata, pues, de transferencias de fondos, que sin afectar a la autonomía financiera de las CC.AA. responden a un fin determinado, por lo que cabe excluir el gasto financiado con ella del computable a efectos de la regla de gasto.

Del mismo modo, el gasto financiado con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial debe excluirse del gasto computable, toda vez que su finalidad queda claramente establecida en el artículo 158.2 de la Constitución española, que le atribuye un objetivo concreto: corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. En el mismo sentido debe actuarse con el Fondo de Cooperación, que comparte con el anterior la finalidad de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta.

Por último, en el caso de que 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. Por el contrario, cuando los cambios normativos supongan disminuciones de recaudación, el nivel de gasto computable en los años en que se produzcan estas disminuciones deberá reducirse en la cuantía equivalente.

Con el fin de determinar el gasto que cuenta con financiación de carácter permanente, el nivel de gasto computable de cada año se corregirá del efecto inducido por las liquidaciones del sistema de financiación, que trasladan los efectos del ciclo económico sobre las cuentas de las CC.AA. con dos años de retraso; de manera que una vez conocida la liquidación del año *n*, el gasto de este ejercicio se ajustará en función de la diferencia entre la financiación que definitivamente les hubiera correspondido respecto a la que obtuvieron.

(La justificación de este ajuste se encuentra en la fuerte distorsión que las liquidaciones del sistema de financiación representan sobre los recursos autonómicos y su vinculación con el ciclo económico. Así, en 2014, conforme a los datos recientemente proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, los ingresos que Andalucía recibió por el **sistema de financiación** estaban infravalorados en 959 millones de euros; importe que se ingresará en 2016, pero con el que no se pudo contar para determinar la capacidad de gasto de la C.A. en aquel ejercicio (lo que habría evitado el incumplimiento del objetivo de déficit y habría moderado la reducción del gasto computable para la regla que fue del 4,4%).

La eliminación del efecto distorsionador de las liquidaciones del sistema sobre el funcionamiento de la regla de gasto es una opción válida si tenemos en cuenta que en la valoración del gasto computable de 2012 ya se descontó del gasto de las CC.AA. el impacto de la liquidación del fondo de suficiencia de 2010, cuyo importe era de una magnitud considerable (2 puntos del PIB nacional) por efecto de la aplicación del nuevo sistema de financiación a la liquidación del ejercicio y no a las entregas a cuenta. El ajuste del fondo de suficiencia se considera parte de los empleos no financieros según el Sistema Europeo de Cuentas, a pesar de lo cual, el Ministerio razonablemente, lo excluyó del gasto computable.)

***VII. Adaptaciones de la normativa de desarrollo de la LOEPSF necesarias para incorporar la propuesta metodológica***

La propuesta metodológica anteriormente descrita no requiere ninguna modificación de la LOEPSF, aunque sí que requiere un desarrollo normativo adicional en el que se explicita la metodología de cálculo de los empleos no financieros computables de las CC.AA., así como los plazos y procedimientos de remisión de la información a intercambiar entre la Administración Central y las CC.AA.

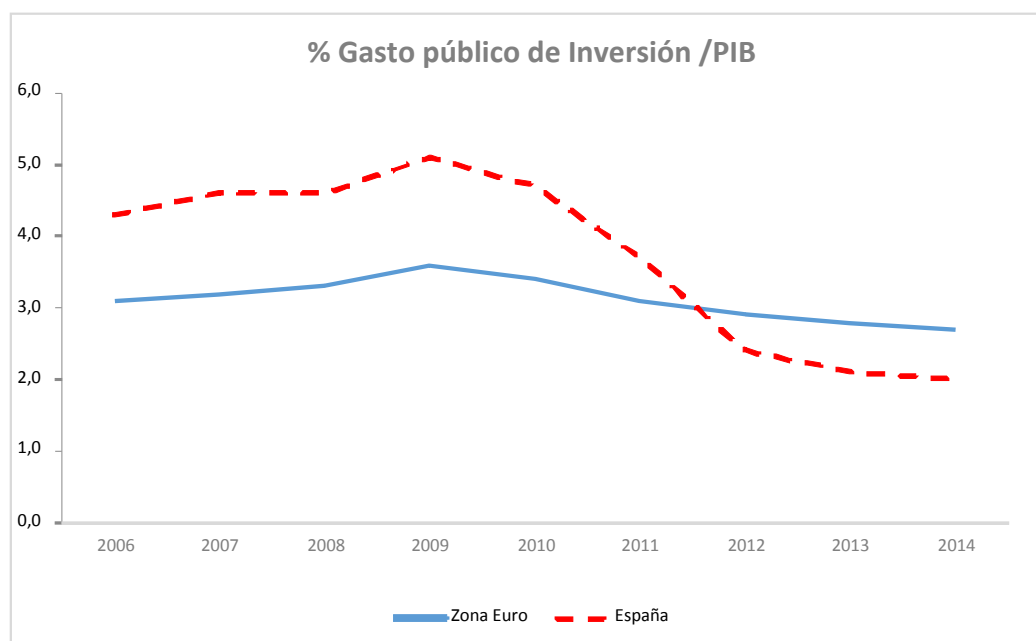
La AIReF en su informe de 27 de julio, ya solicita la publicación de una orden por la que se apruebe una metodología de cálculo de la regla de gasto y desarrolle el contenido y el procedimiento de remisión de la información necesaria para que cada administración pueda estimar a priori (al hacer el proyecto de presupuestos) y hacer el seguimiento durante el ejercicio presupuestario de la regla de gasto a la que tiene que ajustar su actividad.

Por otra parte, sería necesario acompañar esa orden ministerial en la que se regule la metodología de cálculo de la regla de gasto de una definición concreta y exhaustiva del concepto “ingresos por encima de lo previsto” incluido en el artículo 12.5 de la LOEPSF de manera que se excluyan expresamente de los mismos los procedentes de sentencias a favor de las CC.AA. o los ingresos a percibir por las CC.AA. que den cumplimiento a disposiciones normativas estatales y que no hubieran sido previamente incluidos entre las previsiones iniciales del presupuesto.

### VIII. Recomendaciones adicionales en la aplicación de la regla de gasto

Una buena parte del ajuste del gasto que se ha llevado a cabo durante la crisis ha sido a costa de la inversión pública, que prácticamente se ha reducido un 50% respecto de los niveles anteriores.

Gráfico 6



Fuente: Eurostat

Sin embargo, la Comisión ha señalado reiteradamente la insuficiencia de la inversión pública actual en los Estados Miembros y la necesidad de impulsar el gasto de capital si Europa quiere consolidar la recuperación económica y avanzar en competitividad respecto a otros bloques económicos mundiales. Por esta razón ha incluido el **impulso a la inversión como una de las prioridades** en sus informes dentro del Semestre Europeo<sup>2</sup>, equiparando el impacto en la economía de algunos proyectos de inversión con las reformas estructurales.

Algunos informes<sup>3</sup> señalan que la existencia de reglas fiscales que limitan el crecimiento del gasto puede perjudicar la inversión pública. En este sentido, sería conveniente que el Gobierno de España explorase la posibilidad de incluir **alguna cláusula de salvaguarda de la inversión** en la aplicación

<sup>2</sup> COM (2015) 85 final de 26/02/2015

<sup>3</sup> Fondo Monetario Internacional. "Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? Febrero 2015

de la regla de gasto, algo que, por otra parte, ya se contempla para las Corporaciones Locales que cumplan determinadas condiciones.

Hay que tener en cuenta que la crisis también ha dejado tras de sí un proceso de **divergencia regional**, en el que las CC.AA. con menos renta también han sufrido más intensamente la recesión y están teniendo una recuperación más lenta, en parte, debido a que el ajuste del gasto público tiene un mayor impacto relativo sobre su economía.

Tabla 9

**Índice de PIB p.c. respecto a la media= 100**

		2008	2014	2014-2008
PIB per capita <100	EXTREMADURA	68,5%	69,1%	0,6%
	ANDALUCÍA	76,7%	74,1%	-2,6%
	CASTILLA - LA MANCHA	81,1%	80,4%	-0,8%
	MURCIA	83,9%	81,3%	-2,5%
	CANARIAS	87,3%	86,0%	-1,3%
	GALICIA	87,4%	87,6%	0,2%
	C. VALENCIANA	90,1%	88,1%	-2,0%
	ASTURIAS	92,0%	89,3%	-2,8%
	CANTABRIA	94,1%	91,5%	-2,6%
	CASTILLA Y LEÓN	92,4%	95,4%	3,0%
PIB per capita >100	BALEARIS	105,9%	105,1%	-0,9%
	ARAGÓN	109,8%	109,6%	-0,2%
	LA RIOJA	107,1%	109,7%	2,7%
	CATALUÑA	116,7%	118,5%	1,8%
	MADRID	132,5%	136,1%	3,6%

Fuente: INE

Para revertir este proceso de divergencia, la inversión pública es una herramienta fundamental, por lo que debería tenerse en cuenta a la hora de aplicar la normativa de estabilidad.

En otro orden de cosas, sería razonable plantear que los informes de verificación de cumplimiento de objetivos y regla de gasto que debe emitir el Ministerio de Hacienda (artículo 17, apartados 3 y 4) incluyeran una **evaluación conjunta de los resultados presupuestarios** de cada C.A. **teniendo**

**presente la coyuntura económica**, tal y como sugiere la Comisión europea con su matriz de ajuste anual requerido (ver apartado segundo del informe).

En línea con lo anterior, resultaría conveniente **modular la aplicación de la regla de gasto en función de la posición cíclica de la economía**, de manera que se evitase un sobreesfuerzo fiscal durante un período en el que el *output gap* es todavía claramente negativo. Teniendo en cuenta que por su diseño, la “memoria” de la tasa de referencia de la regla incorporará los efectos de la crisis durante algunos años, el límite puede resultar excesivamente exigente para la coyuntura actual, dificultando el apoyo público a la consolidación de la recuperación económica.

De acuerdo con las explicaciones ofrecidas por la Comisión, la referencia de gasto no obliga a mantener el peso del gasto público sobre el PIB, sino que pretende asegurar que cualquier incremento de esa ratio es financiado con ingresos permanentes. Teniendo en cuenta que las CC.AA. no pueden apenas modificar sus ingresos por la vía de la utilización de su capacidad normativa o de creación de nuevas figuras tributarias, y que su presión fiscal se encuentra en máximos después de varios años aplicando medidas de ingresos para reducir el déficit, nos encontraríamos con que **la aplicación de la regla de gasto a las CC.AA. supone para ellas “dejar anclado” el gasto** en un nivel claramente **insuficiente** para continuar prestando servicios públicos fundamentales de calidad, con una reducción de su peso en el PIB.

No sería fácilmente comprensible por parte de la ciudadanía que después de varios años de intenso ajuste, en el momento en el que los ingresos retoman su senda de recuperación de los niveles estructurales, esos ingresos que no son inesperados ni están por encima de lo previsto, fueran destinados a llevar a cabo una **amortización acelerada de la deuda**, cuando la posición cíclica de la economía española nos dice que continuamos en una coyuntura muy negativa, buena prueba de lo cual es la inaceptable tasa de paro.



En las circunstancias actuales, sería **recomendable un desarrollo normativo para:**

- **Salvaguardar la inversión pública**, tal y como reclama la UE, en un momento en el que es especialmente urgente impulsar la inversión desde las instituciones públicas para consolidar la recuperación de la economía.
- Formular **informes de cumplimiento** de las obligaciones de la ley de estabilidad amplios, sin valorar individualmente cada una de las variables, sino bajo un enfoque **flexible** y dentro del contexto del comportamiento de la economía.
- **Modular la aplicación de la regla de gasto**, demorándola hasta que el output-gap vuelva a ser positivo.