

CONSIDERACIONES SOBRE EL CÁLCULO DE LA REGLA DE GASTO

DOCUMENTO CON LAS CUESTIONES PLANTEADAS Y LAS RESPUESTAS DE LA IGAE

1. Cálculo Regla de gasto para el Presupuesto de 2013 (art. 12 LOEPSF)

1.1. Cálculo del gasto computable 2012

Se establece en el apartado 2 cómo se determina el volumen de gasto computable.

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.

Debe **determinarse la regla de gasto**, pero no indica la norma que deba aprobarse. El límite de gasto no financiero debe ser coherente con la regla de gasto, lo que debe verificarse antes de aprobar el presupuesto de 2013.

Cálculo de los empleos no financieros:

Se parte de **las obligaciones reconocidas en 2012** (según la 1ª Edición de la Guía de la IGA de 28.12.2012) si se dispone de la liquidación y si no, de una estimación, ajustadas en términos SEC-95.

Al respecto, entre las obligaciones reconocidas se encuentran las que corresponden a gastos con financiación afectada, con cuya financiación no va a disponerse en 2013: vgr. Contribuciones especiales, cuotas urbanísticas, préstamos, enajenación de parcelas....

¿Se deben considerar o no en el cálculo estas obligaciones reconocidas de 2012?

RESPUESTA DE LA IGAE:

Para el cálculo del gasto computable del año 2012 **sí deben incluirse estas obligaciones reconocidas**. En el cálculo del gasto computable definido en la regla de gasto, únicamente se descontará la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas.

1.2. Ajustes en los gastos para acercarlo a los empleos no financieros

Sobre los ajustes previstos en la Guía se pueden plantear, entre otras, las siguientes cuestiones:

a) Enajenación de terrenos y de más inversiones reales

De acuerdo con la descripción que se hace en la guía de este ajuste, puede plantearse el hecho de que una entidad que haya obtenido ingresos por la venta de terrenos en 2012 por importe elevado, y que no ha ejecutado todos los créditos, cuyos remanentes deben incorporarse obligatoriamente a 2013 por la normativa de haciendas locales, vea ajustados sus empleos financieros de manera que su presupuesto de 2013 no pueda absorber ni siquiera los gastos comprometidos derivados de contratos en vigor ni los gastos de personal sin incumplir la regla de gasto.

¿Procede el ajuste en estos casos?

RESPUESTA IGAE:

No puede hacerse ningún ajuste en este caso, pues se trata de gastos de dicho ejercicio, aunque la financiación sea del año anterior.

(Se solicita aclaración)

¿Cuál sería el contenido del Plan Económico-Financiero a aprobar, qué medidas debería contener?

RESPUESTA IGAE:

Le adjunto la respuesta de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local:

El artículo 47 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, determina que los remanentes de crédito que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente constituyendo su fuente de financiación los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se pretende incorporar.

El exceso de financiación afectado, esto es, la magnitud presupuestaria que constituye el remanente de tesorería afectado, está formado por ingresos finalistas, los cuales, conforme a la legislación vigente, solo pueden destinarse a la financiación de aquellos gastos a los que la ley los vincula y que, no habiendo sido consumidos íntegramente en el ejercicio en que se han percibido, deben ser utilizados en los ejercicios siguientes. En este sentido, el artículo 182.3 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que: *“Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto.”*

Entre tales ingresos finalistas se encontrarían no solo las subvenciones de otras Administraciones Públicas, sino también, y a modo de ejemplo, los recursos obtenidos por préstamos bancarios, por la enajenación de parcelas y otros de naturaleza urbanística, siendo todos ellos de utilización obligatoria.

Atendiendo a criterios presupuestarios, la Orden EHA 3565/2008 de 3 de diciembre, por la que se aprueba la Estructura de los Presupuestos de las Entidades locales, dispone que las aplicaciones al presupuesto de los ingresos contenidos en el remanente de tesorería se recogerán, a lo largo del ejercicio, en el capítulo 8 del presupuesto de ingresos de cada entidad local, sin que en ningún caso tales ingresos puedan formar parte de los créditos iniciales del presupuesto.

Considerando lo expuesto, el remanente de tesorería se configura como un ingreso financiero cuya utilización exige la tramitación de un expediente de modificación presupuestaria para destinarlo a la financiación del fin impuesto por una norma con rango de ley de forma que, si financia gastos de carácter no financiero, dará lugar necesariamente a un incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y, posiblemente, el límite fijado por la regla de gasto.

La garantía del principio de estabilidad presupuestaria se consagra en el artículo 135 de la Constitución y es desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo artículo 3 dispone que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea, entendiéndose por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit estructural.

Por su parte, el artículo 12 de la citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece la regla de gasto y señala que la variación del gasto computable de las Corporaciones locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

La citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, dispone en su artículo 21 que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto, la entidad local deberá aprobar un plan económico financiero que permita en un año alcanzar tales objetivos.

Considerando lo expuesto, la utilización del remanente de tesorería afectado para financiar gasto no financiero, **exigirá la aprobación de un plan económico financiero**, puesto que, conforme a la normativa actual, genera inestabilidad presupuestaria en el momento de ejecutar la modificación presupuestaria, aunque nunca con motivo de la aprobación del presupuesto y, posiblemente, también dé lugar a un incumplimiento de la regla de gasto.

Ahora bien, **se hace necesario analizar el alcance de tales incumplimientos así como sus efectos sobre la situación económico financiera de la entidad local y, en consecuencia, cuál debiera ser el contenido del plan económico financiero a aprobar.**

El remanente de tesorería, aun cuando se configura contablemente como un activo financiero, su naturaleza se identificaría con el ahorro que genera una entidad local en un ejercicio como consecuencia del desfase entre la ejecución de unos ingresos presupuestarios y las obligaciones reconocidas a las que están afectados de forma tal que ese ahorro habrá de ser utilizado como fuente

de financiación de las obligaciones de ejercicios posteriores a aquel en el que se obtuvo.

En consecuencia, **no cabe admitir que la utilización del remanente de tesorería afectado por una entidad local sea determinante de una situación de déficit estructural**, es más, habría de identificarse con una situación de superávit presupuestario en el momento de la liquidación del presupuesto.

Sentada la naturaleza del remanente de tesorería afectado cabe entender que sus efectos sobre la situación económico financiera de una entidad local en nada coinciden con los derivados de otros recursos financieros que exigen un reembolso de las cantidades recibidas y por ello parece lógico que el tipo de medidas a implementar en el plan económico financiero deban acomodarse a la situación descrita.

La primera consideración sobre las medidas a aprobar parte de la **imposibilidad de admitirse**, como medida del plan para corregir el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, **la no utilización del remanente de tesorería de carácter afectado** por la ya citada obligación legal de su utilización.

Sobre la base de lo expuesto, cabe afirmar que la recuperación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y, en su caso, de la regla de gasto, incumplidos por la utilización del remanente de tesorería afectado **se lograría con la simple aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente en situación de equilibrio presupuestario y dentro del límite de variación del gasto computable, sin necesidad de medida estructural alguna dada la naturaleza del remanente de tesorería afectado en el ámbito de la Administración local. En ese contexto, la entidad local deberá elaborar y aprobar un plan económico financiero que se podrá limitar a exponer el origen del desequilibrio en términos de contabilidad nacional y a recoger aquella medida.**

b) Ajuste por grado de ejecución del gasto

De acuerdo con la descripción que se hace de este ajuste en la Guía (2ª Edición conocida el 12.03.2013):

"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 del dicho presupuesto, al importe de los créditos por operaciones financieras (Capítulos 1 a 7) del presupuesto de gastos".

De la lectura de este párrafo surgen varias dudas, se habla de "gastos de imposible ejecución por sus características" para aplicar el ajuste negativo, se dice "aumentará en aquellos gastos cuya ejecución vaya a superar el importe de los créditos iniciales" para aplicar el ajuste positivo, a la vez se establece que este ajuste, en uno u otro sentido tendrá como límite la media aritmética del grado de ejecución de los créditos de los tres ejercicios anteriores, una vez eliminados los valores atípicos.

¿Se puede aplicar directamente un ajuste negativo si el porcentaje de ejecución según la media calculada es negativo o se ha de justificar además la imposibilidad de ejecución del gasto por sus características para poder hacerlo?

¿Se ha de aplicar un ajuste positivo si el porcentaje de ejecución según la media calculada es positivo o se puede justificar la imposibilidad de ejecución del gasto por sus características y no aplicarlo?

RESPUESTA IGAE:

Dependiendo del signo de 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, sabremos si ha existido una ejecución superior (signo positivo) o inferior (signo negativo) a los créditos iniciales.

Si existe ejecución superior a los créditos iniciales, el porcentaje estimado del grado de ejecución no podrá ser inferior a dicha media, y dará lugar a un ajuste que aumentará los empleos no financieros.

Si existe ejecución inferior a los créditos iniciales, el porcentaje estimado del grado de ejecución no podrá superar a dicha media, y dará lugar a un ajuste que disminuirá los empleos no financieros.

El ajuste en un sentido u otro debe efectuarse siempre.

¿Se han de considerar valores atípicos:

- Las obligaciones reconocidas sobre créditos generados por subvenciones específicas y que no se tiene conocimiento de que vayan a producirse en 2013.
- Las obligaciones reconocidas sobre créditos incorporados del ejercicio anterior que por haberse consumido ya los remanentes de crédito con financiación afectada no han de volver a incorporarse al ejercicio 2013.?

¿Qué valores se han de considerar como atípicos?

Considerando que los gastos financiados por administraciones deben minorarse del gasto computable ¿deberían deducirse en el cálculo del ajuste por ejecución del presupuesto, las obligaciones reconocidas financiadas por administraciones, en los tres ejercicios anteriores?

RESPUESTA IGAE:

Se entiende 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 a través del mecanismo extraordinario de pago a proveedores.

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.

De la literalidad de la Guía se deduce que éste ajuste sólo se aplica cuando se analiza el presupuesto inicial del ejercicio. Cuando se analice el cumplimiento de la Regla de Gasto durante la ejecución del ejercicio **¿Se han de considerar los mismos límites de aumento o disminución calculados por la media de ejecución de los tres ejercicios anteriores para realizar la estimación de ejecución?**

RESPUESTA IGAE:

El ajuste por grado de ejecución del grado solamente se realizará en el cálculo del gasto computable en los presupuestos iniciales. En los informes trimestrales previstos sobre el seguimiento de la regla de gasto se estimarán las obligaciones reconocidas en la liquidación a 31/12 de dicho ejercicio por lo que no se realizará dicha ajuste.

1.3. Aumentos y disminuciones por Cambios normativos:

En el 12.4) se dice que **cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación**, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla de gasto en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación **podrá aumentar** en la cuantía equivalente.

Ante la redacción del artículo, se relaciona la siguiente casuística de incrementos de ingresos al efecto de calificación como encajable en el mismo:

- El Incremento en el **Impuesto sobre los Bienes de Naturaleza Urbana** en los supuestos de municipios con la ponencia de valores revisada, en los que, por el cambio de deducción aplicable sobre la Base Liquidable por efecto del art. 68 TRLRHL, durante diez años van a ver incrementada su recaudación por este concepto.

RESPUESTA IGAE:

De acuerdo

- La modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras de **tributos locales** así como de los acuerdos reguladores de **precios públicos**, cuando impliquen incrementos de tipos o tarifas, y por ende de recaudación, en los importes que estimen.

RESPUESTA IGAE:

De acuerdo

- El incremento en la **Participación en los Ingresos del Estado** según la modificación de su régimen e importe en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

RESPUESTA IGAE:

No se puede considerar, como un cambio normativo que suponga un aumento permanente de la recaudación a efectos de aumentar el nivel del gasto computable, el incremento de la participación en los ingresos del Estado, únicamente puede considerarse la parte del incremento que se deba a un incremento de tipos, en el caso de que éste sea permanente.

- La aprobación de los instrumentos por los que se regulan ingresos de carácter afectado a determinadas inversiones, como proyectos de reparcelación urbanística para las correspondientes cuotas urbanísticas o la sustitución en metálico de aprovechamientos urbanísticos.

RESPUESTA IGAE:

No pueden considerarse cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, que puedan aumentar el nivel de gasto computable.

Por otro lado, y de índole más formal, **¿en qué fase del trámite del cambio normativo se han de encontrar para ser tomados en consideración?** Por ejemplo, futura modificación de ordenanzas fiscales previstas en el presupuesto, pero aun no aprobadas.

RESPUESTA IGAE:

Independientemente de la fase del trámite en que se encuentre, para que un cambio normativo deba tenerse en cuenta estos efectos debe dar lugar a un incremento de la recaudación en el ejercicio.

En el 12.4) se dice que **cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones permanentes de la recaudación**, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla de gasto en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación **deberá disminuirse** en la cuantía equivalente.

Igual que hemos hecho en el apartado anterior:

- La modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras de **tributos locales** así como de los acuerdos reguladores de **precios públicos**, cuando impliquen disminución de tipos o tarifas y por ende de recaudación, en los importes que se estimen.

¿Qué otro tipo de cambios normativo suponen disminuciones permanentes de la recaudación?

RESPUESTA IGAE:

Una reducción en la base imponible de los tributos o un incremento de las deducciones que provoquen una disminución permanente de la recaudación.

2. Cálculo cumplimiento de la Regla de gasto durante la ejecución del Presupuesto de 2013

Establece la Guía para el cálculo de la Regla de Gasto (en sus dos ediciones), en la página 2, que el gasto computable del año n se obtendrá tomando como base la información disponible en el momento de su cálculo: presupuestos, ejecución o liquidación.

Esto plantea las siguientes cuestiones:

¿Qué se ha de entender por "ejecución": las previsiones definitivas en cada momento, las obligaciones reconocidas en el momento del análisis, o la estimación, en el momento del análisis, de las obligaciones a reconocer a 31.12.2013?

RESPUESTA IGAE:

La **estimación** en el momento del análisis, de **las obligaciones a reconocer a 31/12/2013**.

¿En qué momento se ha de realizar la evaluación del cumplimiento de la regla de gasto durante la ejecución del presupuesto?:

- **¿Con motivo de los diferentes expedientes de modificación de crédito?**
- **¿En la actualización trimestral del informe de intervención de verificación de cumplimiento de los objetivos** de la LOEPSF establecido en el artículo 16. 1 y 4 de la Orden Ministerial que desarrolla las obligaciones de suministro de información?

RESPUESTA IGAE:

Le adjunto la respuesta de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local:

La tramitación de los expedientes de modificaciones presupuestarias deben tener en cuenta tanto las normas presupuestarias contenidas en el TRLRHL y el Real Decreto 500/1990 como los preceptos relativos a los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto regulados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

El artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2012, dispone que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.

A través de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, se determina el procedimiento, contenido y frecuencia de remisión de la información económico-financiera a suministrar por las entidades locales, disponiendo en el artículo 16 que, entre otra información, debe remitirse trimestralmente la actualización del informe de intervención sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de deuda.

Considerando lo anterior sería admisible la tramitación de los expedientes de modificación presupuestaria atendiendo a las normas exclusivamente presupuestarias, de cara a su aprobación por el órgano competente, de forma tal que la verificación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de la regla de gasto no sería requisito previo necesario para la aprobación de tales expedientes, sin perjuicio de la actualización trimestral a que se refiere la Orden HAP2105/2012, y las medidas que pudieran adoptarse como consecuencia de tal evaluación y que se contienen en la Ley Orgánica 2/2012 citada.

3. Límite de gasto no financiero: TECHO DE GASTO (art. 30 LOEPSF)

El artículo 30 de esta ley exige a las Entidades Locales la misma obligación que la Unión Europea viene exigiendo al Estado, esto es, aprobar todos los años un techo de gasto no financiero, y verificar que cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria y con la regla del gasto.

En este sentido establece que las Entidades Locales deberán aprobar un límite máximo de gasto no financiero, coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria (0% de déficit para 2013-2015) y la regla de gasto (1,7%, 1,7% y 2% respectivamente, según acuerdo aprobado por el Congreso el 24 de julio de 2012), que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos.

No se establece obligación de remisión de información sobre el techo de gasto.

El límite de gasto no financiero compatible con la regla de gasto ¿consiste en sumar a los gastos computables del ejercicio 2012 los gastos a financiar por administraciones en 2013, los intereses de la deuda del ejercicio y los ajustes SEC aplicados sobre las previsiones del presupuesto de 2013, considerando que ha de expresarse en términos presupuestarios?

RESPUESTA IGAE:

El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

1.- Por un lado debe considerarse el gasto coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria, en el caso de que este sea de equilibrio se obtendría si:

$$\text{Ingresos no financieros SEC} = \text{Gastos no financieros SEC}$$

Es decir si

$$(\text{Cap 1 a 7 Ingresos}) +/- (\text{Ajustes SEC ingresos}) = (\text{Cap 1 a 7 Gastos}) +/- (\text{Ajustes SEC gastos})$$

De aquí obtenemos un gasto presupuestario (Cap 1 a 7 Gastos) coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

2.- Por otro lado debe considerarse el gasto coherente con la regla de gasto, considerando la tasa de variación establecida para el ejercicio n sea (1,7%), este se obtendría si:

$$\text{Gasto computable año n} = (\text{Gasto computable año n-1}) * (1,7\%) +/- (\text{Aum-dism recaudación permanente año n})$$

Por tanto dado que

Gasto computable año n = (Cap 1 a 7 Gastos año n) - Intereses deuda año n - gastos con financiación afectada ejercicio n +/- (Ajustes SEC gastos)

$$(\text{Cap 1 a 7 Gastos año n}) = (\text{Gasto computable año n-1}) * (1,7\%) + \text{Intereses deuda año n} + (\text{gastos con financiación afectada ejercicio n}) +/- (\text{Ajustes SEC gastos}) +/- (\text{Aum-dism recaudación permanente año n})$$

De aquí obtenemos un gasto presupuestario (Cap 1 a 7 Gastos) coherente con la regla de gasto.

3.- El límite de gasto no financiero (Cap 1 a 7 Gastos) que aprueben las corporaciones locales será el menor de ambos.

17/05/2013

El Director del Observatorio de Estabilidad Presupuestaria