

LES REGLES FISCALS I ELS ENS LOCALS

Carme Torres Morales
Directora de Serveis Econòmics de la Intervenció General
Ajuntament de Barcelona
Presidenta del CSITAL de Barcelona

Sumari: 1. Les regles fiscals; 2. Mesures de control de la disciplina fiscal; 3. Nou marc de governança econòmica europea; 4. Manca d'homogeneïtat del subsector corporacions locals; 5. Conclusió.

1. LES REGLES FISCALS¹

La consagració jurídica dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera és conseqüència de l'accés d'Espanya a la tercera fase d'Unió Econòmica i Monetària (UEM) en 1999, que, posteriorment, culminaria l'any 2002 amb la implantació de l'euro. L'èxit de la UEM depenia del compromís per part de tots els Estats Membres de garantir l'estabilitat d'aquesta moneda. Per això en el Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC) els estats membres es comprometen a adoptar mesures preventives i mesures de control. Entre les mesures preventives trobaríem la de perseguir l'objectiu a mitjà termini de situacions pressupostàries pròximes a l'equilibri o amb superàvit, de forma que el *dèficit es mantingui sempre per sota del 3% del PIB*, a preus de mercat i el volum total del *deute públic per sota del 60% del PIB* a preus de mercat. Entre les mesures de control trobem respostes als incompliments detectats, com advertències de risc d'incompliments, mesures d'autocorrecció, mesures coercitives i finalment i com a mesura final, el compliment forçós.

En desenvolupament d'aquests principis i mesures, s'aprova La llei 18/2001 de 12 de desembre, la qual regula en el seu article 1 l'àmbit d'aplicació objectiu:

Constitueix l'objecte de la present Llei l'establiment dels principis rectors als quals haurà d'adequar-se la política pressupostària del sector públic en ordre a la consecució de l'estabilitat i el creixement econòmic, en el marc o de la Unió Econòmica i Monetària, així com la determinació dels procediments necessaris per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat pressupostària, d'acord amb els principis derivats del Pacte d'Estabilitat i Creixement, i en virtut de la competència de l'Estat respecte de les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

1. Contingudes en la normativa reguladora de l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, tenen el seu origen en l'ordenament jurídic de la Unió Europea, però és de preceptiva aplicació a totes les Administracions Públiques. La finalitat d'aquest conjunt de normes d'obligat compliment és facilitar la consecució de l'objectiu sostenibilitat de les finances públiques, sostenibilitat que permetrà un creixement econòmic sostenible.

Per la seva banda, la disciplina fiscal té a veure amb què la despesa pública estigui adequadament finançada amb ingressos fiscals, aquests són essencialment els impostos.

En definitiva, s'estableix per primer cop en l'ordenament jurídic espanyol la necessitat de compliment de les regles de disciplina fiscal, no només per al conjunt de les administracions públiques sinó també de manera individualitzada per a cada un dels nivells de l'administració, incloent-hi les de l'àmbit local, passant-se a denominar «subsector local».

Posteriorment, aquesta mateixa Llei es refon mitjançant el text refós de la Llei general d'estabilitat pressupostària (LGEP), aprovat per Reial decret 2/2007 de 28 de desembre que desenvoluparà la dualitat de normativa aplicable al mateix àmbit objectiu (el pressupost) i àmbit subjectiu (els ens locals i els seus òrgans dependents) per poder efectuar els càlculs necessaris per a l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera. De fet, a l'apartat 8 de l'article 7, s'estableix l'obligació d'establir normes reguladores en matèria pressupostària i els instruments i procediments necessaris per adequar-les a l'aplicació del principi d'estabilitat pressupostària. En l'àmbit de les entitats locals aquesta regulació pròpia es durà a terme mitjançant les bases d'execució del pressupost.

Aquesta dualitat de normativa aplicable per a calcular equilibris d'acord amb el text redós de la Llei reguladora d'hisendes locals (TRLRHL) i d'acord amb la LGEP, serà una de les dificultats que tindrà l'aplicació de les regles fiscals, com veurem més endavant.

Després de la crisi econòmica i financera global de l'any 2008, en concret el 27 de setembre de 2011, s'aprova la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola, elevant el rang legal del principi de l'estabilitat pressupostària a principi constitucional. Segons l'exposició de motius de la modificació,

a l'objecte d'enfortir la confiança en l'estabilitat de l'economia espanyola a mitjà i llarg termini garantir el principi d'estabilitat pressupostària, vinculant a totes les Administracions Públiques en la seva consecució, així com per a reforçar el compromís d'Espanya amb la Unió Europea i al mateix temps, garantir la sostenibilitat econòmica i fiscal del nostre país.

En desenvolupament d'aquest principi constitucional, posteriorment es va aprovar la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOESPF),² modificada per la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, de control del deute comercial del sector públic. Aquesta Llei desenvolupa i dota de mecanismes el marc jurídic ja establert prèviament en la Llei 18/2001, tant dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera com de les mesures preventives i de compliment i control. En establir les mesures preventives de disciplina fiscal, desenvolupa el marc normatiu que es coneix com les *regles fiscals*:

— *Principi d'estabilitat pressupostària*, entès com a equilibri o superàvit estructural de totes les administracions públiques.

— *Principi de sostenibilitat financera*, entès com a limitació al nivell de deute de totes les administracions públiques.

— *Regla de despesa*, que complementa les anteriors, i conforme a la qual el creixement de la despesa de les administracions públiques no pot superar la taxa de referència de creixement del PIB a mitjà termini.

2. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730

Aquestes tres regles, com ja hem dit, són d'aplicació al conjunt de les administracions públiques i, per tant, també a les hisendes locals, configurant-se des de la reforma constitucional com un dels principis bàsics del règim pressupostari local.

D'acord amb l'article 135 CE les entitats locals «hauran de presentar equilibri pressupostari». I aquest equilibri pressupostari es controlarà mitjançant el sistema establert pels diferents reglaments europeus aprovats amb relació a la supervisió de la política econòmica coneguts com a *six pack* i amb relació a la supervisió pressupostària coneguts com a *two pack*. Amb aquesta regulació específica la UE configura un autèntic sistema integrat de coordinació de les polítiques nacional al llarg de l'any, un sistema de seguiment d'aplicació de les normes i per últim, la imposició de sancions en supòsits d'incompliment d'aquelles.

En aquest context de tutorització per part de la UE, d'acord amb la informació que li fa arribar cada estat membre, es desenvolupa el procés d'elaboració dels pressupostos de les administracions públiques, i per tant també de les entitats locals, restant per aquest motiu també subjectes al subministrament d'informació i al compliment dels objectius fixats per a concretar l'aplicació de les regles fiscals, així com la implementació de mesures de política econòmica i pressupostària que es defineixin en aquell àmbit.

La Llei orgànica 2/2012 ha recollit aquest sistema normatiu establert per la UE i determina que li correspon a l'Estat la coordinació de totes les administracions públiques per a poder garantir l'aplicació efectiva dels principis i la seva instrumentalització.

Els principis que conformen el sistema normatiu establert per la Llei orgànica són:

Principi d'estabilitat pressupostària

Segons aquest principi l'elaboració, aprovació i execució dels pressupostos i altres actuacions que afectin les despeses o ingressos de les diferents administracions públiques es realitzarà en un marc d'estabilitat pressupostària, coherent amb la normativa europea. Entenent per estabilitat pressupostària de les administracions públiques la situació d'equilibri o superàvit estructural, mentre que per als ens i societats mercantils dependents de les mateixes s'entendrà que és la posició d'equilibri financer.

L'objectiu de l'estabilitat pressupostària en l'àmbit local ja està definit en l'article 135 CE i l'article 11.4 LOEPSF. Aquest objectiu s'estableix per al conjunt del subsector i per a cadascuna de les entitats locals.

I en aquest moment sorgeix una de les primeres dificultats pels ens locals respecte al càlcul de les regles fiscals a la que ja al·ludíem en esmentar el Reial decret 2/2007, ja que per a verificar el compliment dels objectius fiscals és rellevant la divergència que resulta de l'aplicació de dues normatives diferents, com és, per una banda, l'article 164 TRLRHL i, per una altra, els articles 2,3,6.1 i 11.1 de la LOEPSF (o el que denominem doble perímetre).

La segona dificultat és determinada per l'àmbit objectiu, concretat en la informació sobre la qual s'efectuen els càlculs. L'article 6 de la LOEPSF, amb el títol «Principi de Transparència», estableix que

La *comptabilitat* de les Administracions Públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei, així com els seus pressupostos i liquidacions, hauran de contenir informació suficient i adequada que permeti verificar la seva situació financera, el

compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera i l'observança dels requeriments acordats en la normativa europea en aquesta matèria. A aquest respecte, els Pressupostos i comptes generals de les diferents Administracions integraran informació sobre tots els subjectes i entitats compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei.

L'objectiu d'estabilitat pressupostària es troba expressat en termes de comptabilitat nacional, és a dir, aplicant els criteris metodològics del Sistema Europeu de Comptes (SEC-2010), el qual permet la comparació homogènia entre els diferents països europeus, tal com estableix l'article 3.1 de la LOEPSF, mentre que la informació comptable i financera que conforma el Pressupost General i el Compte General, d'aprovació i retiment preceptiva d'acord amb el TRLRHL per les corporacions locals s'elabora d'acord amb l'Ordre HAP/1781/2013 de 20 de setembre, per la qual s'aprova la Instrucció del Model Normal de Comptabilitat Local,³ i l'Ordre HAP/1782/2013 de 20 de setembre, per la que s'aprova la Instrucció del model simplificat de Comptabilitat Local.⁴

Aquesta doble normativa fa que, per a calcular les regles fiscals, hàgim de realitzar una sèrie d'ajustos a la comptabilitat pressupostària i financera local per a poder remetre la informació necessària a la UE. La Intervenció General de l'Estat (IGAE) ha publicat diferents manuals específics per a administració local per a poder realitzar aquests ajustos. Un respecte del càlcul del principi d'estabilitat pressupostària⁵ i un altre per la regla de la despesa.⁶

La dificultat de l'avaluació del compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària en àmbit local, per tant, és manifesta en un doble àmbit: el subjectiu (quins ens formaran part dels càlculs) i l'objectiu (quina informació comptable i sota quins criteris d'enregistrament serà la base dels càlculs).

En primer lloc, l'àmbit subjectiu d'aplicació de la normativa d'estabilitat ve definit en la LOEPSF que es remet a criteris de comptabilitat nacional. La delimitació de les diferents unitats institucionals públiques de tots els subsectors (estatal, autonòmic i local) i la seva adscripció als diferents sectors institucionals la realitza l'Administració de l'Estat mitjançant la Intervenció General de l'Estat (IGAE), per tant, no és competència de la Intervenció de cada ens local. Però l'interventor local, per efectuar els càlculs de les tres regles fiscals en la seva entitat local, sí que ha de saber quins dels seus ens dependents que no funcionen amb el pressupost limitatiu, com són les societats i les entitats públiques empresarials, són considerades com a Sector 13 a efectes del Sistema Europeu de Comptes (SEC 2010).⁷

A efectes del SEC, la classificació de les diferents entitats en els sectors de l'economia nacional es determina diferenciant entre «activitat de mercat» i «no de mercat», es classifica als ens en funció de criteris econòmics, no per la seva naturalesa jurídica.

3. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-10268

4. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-10269

5. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Informacion-General/Documents/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf

6. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Informacion-General/Documents/Manual_AATT/Regla_de_gasto_CCLL_noviembre_2014.pdf

7. eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-union-system-of-national-and-regional-accounts.html?fromSummary=14

El sector 13 és el sector que compren les administracions públiques. Comprèn les corporacions locals, que està composta per diputacions, cabildos, consells insulars, ajuntaments, entitats dependents no productors de mercat.

El sector 11 és el sector que compren les societats de responsabilitat limitada, altres empreses no financeres amb personalitat jurídica pròpia, empreses i altres entitats públiques productores de mercat i seus centrals de societats no financeres. Les societats instrumentals emissores de valors filials de societats no financeres, quan no tenen autonomia de decisió, es consoliden amb les seves empreses matrius.

Hi ha entitats dependents (societats mercantils, entitats públiques empresarials...), que no estan classificades en el sector de les administracions públiques, però formen part del sector públic local, pertanyent el seu capital íntegrament a l'entitat local principal, motiu pel qual integren el pressupost general definit en el TRLRHL, però no en el pressupost consolidat a efectes de l'aplicació de la normativa d'estabilitat.

Pel que fa a l'àmbit objectiu o la metodologia de càlcul, com ja hem comentat, s'ha d'adaptar la informació i els estats comptables d'una normativa de microeconomia com és la Instrucció del Model Normal de Comptabilitat Local a una normativa de macroeconomia com és el SEC 2010.

La Intervenció municipal amb la informació que li proporciona la comptabilitat i la que li remeten altres òrgans municipals i les restants entitats obligades, ha de valorar si l'entitat local complirà amb la regla de l'equilibri pressupostari o ho ha fet ja (en el supòsit de què estigui en fase de liquidació), això és a grans trets significa si l'Administració és capaç amb els seus recursos ordinaris de fer front a les seves despeses de funcionament, entenent aquestes tant les despeses corrents com les de capital, per tant, s'exclou les despeses financeres.

Per això el primer que farà l'interventor és, d'acord amb el *Manual de càlcul del dèficit en comptabilitat nacional adaptat a les corporacions locals*,⁸ consolidar els pressupostos de l'ens local i els seus ens dependents econòmicament, tenint en compte la sectorització del SEC 2010 i determinar quins ingressos i despeses pressupostàries classificades segons la seva naturalesa econòmica formen part dels ingressos i despeses «no financers» a efectes del SEC 2010. Posteriorment, també s'hauran de fer els ajustos corresponents per adaptar les diferents normes i principis tècnics comptables entre una normativa i una altra, per exemple respecte als ingressos la Instrucció de comptabilitat estableix que aquests es comptabilitzaran sota el principi de meritació mentre que la comptabilitat nacional (SEC 2010) diu que es comptabilitzaran pel criteri de caixa. Aquesta divergència de criteri d'enregistrament comptable suposa que s'aplicarien xifres diferents si no s'ajustessin els imports abans d'efectuar els càlculs per verificar si es compleix amb el principi d'estabilitat pressupostària.

Principi de sostenibilitat financera

Les actuacions de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit de l'aplicació de la LOEPSF estaran sotmesos a aquest principi. Entenent per sostenibilitat

8. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Informacion-General/Documents/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf

financera la capacitat per a finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit, deute pública i morositat de deute comercial conforme l'establert en la llei, la normativa de morositat i la normativa europea.

S'entén que existeix sostenibilitat del deute comercial, quan el període mitjà de pagament als proveïdors no superi el termini màxim previst en la normativa sobre morositat que actualment és de 30 dies.

Principi de pluriennalitat

L'elaboració dels pressupostos de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit de la LOEOSF s'enquadrarà en un marc pressupostari a mitjà termini, compatible amb el principi d'annualitat pel que es regeixen l'aprovació i l'execució dels pressupostos, de conformitat amb la normativa europea. Principi de pluriennalitat que, de moment, el TRLRHL no ha contemplat pels ens locals.

Principi de transparència

La comptabilitat de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit de la Llei, així com els seus pressupostos i liquidacions, hauran de contenir informació suficient i adequada que permetrà verificar la seva situació financera, així com el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera i l'observança dels requeriments acordats en la normativa europea en aquesta matèria. A aquests efectes, els pressupostos i comptes generals de les diferents administracions integraran informació sobre tots els subjectes i entitats compreses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei.

Correspon al Ministeri d'Hisenda proveir la disponibilitat pública de la informació econòmic-financera de tots els subjectes dins de l'àmbit de la Llei. També estaran a disposibilitat pública les previsions utilitzades per la planificació pressupostària, així com la metodologia, supòsits i paràmetres en què es basin.

Principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics

Les polítiques de despesa pública hauran d'enquadrar-se en un marc de planificació pluriennal i de programació i pressupostació, atenint-nos a la situació econòmica, als objectius de política econòmica i al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

La gestió dels recursos públics estarà orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, a la finalitat de les mateixes s'aplicaran les polítiques de racionalització de la despesa i la millora de la gestió del sector públic. Les disposicions legals i reglamentàries, en la seva fase d'elaboració i aprovació, els actes administratius, els contractes, els convenis de col·laboració i qualsevol altra actuació dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei que afectin les despeses o ingressos públics presents o futurs, hauran de valorar les seves repercussions i efectes i supeditar-se de forma estricta al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Un exemple d'aplicació d'aquest principi es podria plasmar en un contracte d'execució d'obres, com pot ser el projecte de construcció d'un poliesportiu municipal. D'inici serà necessari per a poder contractar aquesta obra que en el pressupost vigent hi hagi consignació suficient a l'aplicació pressupostària corresponent, i si es tracta d'una despesa pluriennal, que es compleixin els requisits de percentatges i anualitats màximes per a la construcció del poliesportiu establerts a la Llei d'Hisendes Locals, però en aplicació dels principis de la LOEPSF, també hem d'analitzar els costos associats al seu funcionament com les despeses que es generaran en un futur, derivades de l'ús d'aquest equipament, com són els consums d'energia elèctrica, subministrament d'aigua, la contractació de la neteja, el manteniment de l'edifici, la contractació de personal per al seu ús, etc. És a dir que, d'acord amb l'article 7.3 LOEPSF, la despesa en inversió pot comportar uns costos futurs necessaris per al seu funcionament, així com possibles ingressos també derivats del seu ús i això suposa que s'ha d'analitzar la inversió en tot el seu conjunt sota els principis de sostenibilitat financera i el principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics.

Principi de responsabilitat

Les administracions públiques que incompleixin les obligacions contingudes a la Llei, així com aquelles que provoquin o contribueixin a produir l'incompliment dels compromisos assumits per l'Estat mitjançant conveni, assumiran en la part que els hi sigui imputable les responsabilitats que d'aquest incompliment s'haguessin derivat.

Principi de lleialtat institucional

Les administracions públiques s'adequaran en les seves actuacions al principi de lleialtat institucional. Cada administració haurà de:

- a) Valorar l'impacte que les seves actuacions poden provocar a la resta d'administracions.
- b) Respectar l'exercici legítim de les competències de cada administració.
- c) Ponderar en l'exercici de competències pròpies, la totalitat dels interessos públics implicats.
- d) Facilitar a la resta d'administracions la informació que necessitin per exercir les seves competències, en especial per complir les obligacions de subministraments d'informació i transparència.
- e) Prestar la cooperació i assistència actives a la resta d'administracions públiques.

Principi de prudència financera

No el recull la LOEPSF, però apareix en l'article 48.bis de la Llei d'Hisendes Locals. Totes les operacions financeres que subscriguin les entitats locals estan subjectes al principi de prudència financera. S'entén pel mateix el conjunt de condicions que han de complir les operacions financeres per a minimitzar risc i cost.

Com hem dit, la LOEPSF estableix els principis que desenvolupen els nous principis constitucionals recollits en l'article 135. CE, però també desenvolupa tot un sistema integral de normes d'instrumentalització dels principis i de sancions en cas d'incompliment, ja que l'Estat és el responsable últim davant la Unió Europea, si bé el sistema és multinivell conformar per tres subsectors administratius.

El paper dels interventors locals,⁹ com a òrgan de control intern de les administracions públiques —i en concret de les entitats locals—, consisteix a verificar el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de la resta de regles fiscals. La norma¹⁰ està atorgant implícitament a l'interventor local la funció de verificació de l'objectiu d'estabilitat, essent condició necessària per a la seva verificació haver calculat prèviament el saldo de capacitat o necessitat de finançament aplicant el coneixement de la metodologia comuna dels sistemes de comptabilitat nacional i havent d'avaluar el compliment de les diferents regles fiscals amb l'enviament trimestralment de la informació econòmica pressupostària i financera.

Pel supòsit d'incompliment de les obligacions d'enviament de la informació o de les mateixes regles fiscals, la LOPSF estableix tot un conjunt de mesures de prevenció i correcció, on l'interventor local serà l'òrgan encarregat de fer seguiment i advertir dels possibles incompliments, i al seu torn, l'Administració de tutela, com és el cas de la Generalitat de Catalunya, haurà d'autoritzar prèviament els plans de sanejament quan aquests siguin legalment preceptius.

2. MESURES DE CONTROL DE LA DISCIPLINA FISCAL

En el sistema normatiu establert per Llei orgànica es contemplen les mesures preventives i de correcció per garantir l'eficàcia dels principis i de la disciplina fiscal que aquests imposen.

a) Les *mesures preventives* són les següents:

Mesures automàtiques de prevenció: les administracions públiques faran un seguiment de les dades d'execució pressupostària de la despesa pública per a garantir que al tancament de l'exercici no s'incompleix l'objectiu de l'estabilitat pressupostària. Quan el volum de deute públic se situï per sobre del 95% dels límits establerts per a cada administració pública, les úniques operacions d'endeutament permeses seran les de tresoreria. Quan l'òrgan interventor detecti que el període mitjà de pagament¹¹ (pmp) supera en més de trenta dies el període màxim de pagament previst en la normativa de morositat durant dos mesos consecutius a comptar des de l'actualització del pla de tresoreria, formularà una comunicació d'alerta en el termini de quinze dies des que es detecti a la Generalitat i a la Junta de Govern Local. La Generalitat

9. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-3760

10. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19069

11. El període mitjà de pagament és l'indicador que mesura els dies de mitjana de pagament del deute comercial en termes econòmics als proveïdors

podrà establir mesures quantificades de reducció de la despesa, augment d'ingressos o altres mesures de gestió de cobraments i pagaments que permeti generar la tresoreria necessària per a la reducció del període mitjà de pagament a proveïdors. La Generalitat comunicarà a l'Estat aquesta situació. Si aquesta persisteix es podran retenir recursos derivats de la participació en ingressos de l'Estat (PIE), una de les fonts de finançament més importants dels ens locals.

Advertència d'incompliment: en cas de risc d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de la despesa, el Ministeri formularà advertència a la corporació local atorgant-li prèvia audiència. Disposarà d'un més per adoptar les mesures necessàries per evitar el risc.

b) Quant a les mesures de correcció, són les següents:

Mesures automàtiques de correcció: en cas d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic, totes les operacions d'endeutament a llarg termini requeriran l'autorització de la Generalitat.

Pla economicofinancer: en cas d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de la despesa es formularà un pla econòmic financer (conegut per les seves sigles com a PEF) que permeti, dins de l'any en curs i el següent, el compliment dels objectius i la regla de la despesa. S'aprovarà pel ple que el proposarà a la Generalitat, la qual finalment l'aprovarà i en farà el seguiment. Aquest pla haurà de contenir almenys la següent informació:

- Les causes de l'incompliment de l'objectiu establert o, si és el cas, de l'incompliment de la regla de la despesa.

- Les previsions tendencials d'ingressos i despeses, sota el supòsit que no es produeixen canvis en les polítiques fiscals i de despeses.

- Descripció, quantificació i el calendari d'aplicació de les mesures incloses en el pla, indicant les aplicacions pressupostàries o registres extrapressupostaris en els quals es comptabilitzaran.

- Previsions de les variables econòmiques i pressupostàries de les quals parteix el pla, així com els supòsits sobre els quals es basen aquestes previsions, en consonància amb el que es contempla a l'informe al qual es fa referència a l'article 15.5 LOEPSF.

- Anàlisi de sensibilitat considerant escenaris econòmics alternatius.

Seguiment: el Ministeri elaborarà trimestralment un informe de seguiment de l'aplicació de les mesures contingudes al Pla econòmic financer. L'interventor local ha de vetllar per l'adequada aplicació del Pla en informes de seguiment que s'envien al Ministeri.

Mesures coercitives: en el supòsit de manca de presentació, manca d'aprovació o incompliment del Pla econòmic financer la Llei obliga a adoptar les següents mesures:

— Aprovar en el termini de 15 dies des de l'incompliment, la no disponibilitat dels crèdits.

— Constituir un dipòsit amb interessos en el Banc d'Espanya corresponent al 2,8% dels ingressos no financers consolidats.

— Remissió per part del Ministeri d'una comissió d'experts per valorar la situació econòmic-financera. Podrà presentar proposta amb mesures d'obligat compliment.

Mesures de compliment forçós: davant l'incompliment de les mesures coercitives, la Generalitat requerirà al president de la corporació local perquè procedeixi al compliment. L'incompliment persistent es pot entendre com una gestió greument perjudicial per als interessos generals i podria procedir-se a la dissolució de la corporació (art. 61 de la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, en endavant LBRL).

Per poder dur a terme el control i coordinació de la informació econòmica financera per part de l'Administració de l'Estat pel compliment de la disciplina fiscal, li correspon a l'interventor de l'ens local, com a òrgan de control intern, realitzar les seves pròpies valoracions sobre:

- El grau d'execució pressupostària en les despeses i ingressos.
- El saldo pendent de les disposicions de despesa i les retencions de crèdit.
- Els compromisos adquirits per la Corporació municipal en convenis i altres acords.
- Els acords estatals en matèria de personal.
- Els compromisos de pagament del deute.
- Tots aquells esdeveniments no recurrents que puguin influir en la recaptació de drets o el reconeixement d'obligacions.

La informació economicofinancera per a l'avaluació de la disciplina fiscal i la metodologia per la seva remissió a l'Estat està regulada en l'Ordre HAP/2015/2012 d'1 d'octubre.¹² La remissió al Ministeri de la informació exigeix una signatura específica, que serà la de l'interventor local. En aquest sentit, ens trobem davant un autèntic informe de control financer que haurà de ser objecte d'arxiu i comunicació independent.

La motivació de l'informe és rellevant en la mesura que s'hauran de detallar els càlculs efectuats i els ajustos practicats sobre les dades de despesa i ingressos, la qual cosa implica explicar l'origen dels ajustos a realitzar i la lògica de la seva execució, així com les previsions utilitzades per a realitzar les estimacions d'execució pressupostària que es realitzen, detallant la metodologia, supòsits i paràmetres en els quals es basen garantint d'aquesta manera la transparència en la seva activitat i evitant l'arbitrarietat.

12. HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que es desarrollan las obligaciones de subministración de información previstas en la LOESPF. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-12423

3. NOU MARC DE GOVERNANÇA ECONÒMICA EUROPEA

Durant l'any 2024, s'ha aprovat un nou marc de governança econòmica europea, que serà aplicable a les finances públiques dels 27 estats membres de la UE a partir d'aquest 2025. En abril de 2024, es van aprovar el Reglament (UE) 1263/2024, el Reglament (UE) 2024/1264 i la Directiva 2024/1265, documents que configuren el nou marc europeu de regles fiscals.

L'acord és el resultat d'un exhaustiu debat sobre les normes pressupostàries de la UE. El marc reformat es caracteritza per buscar l'equilibri entre uns nivells de deute públic més elevats i millor repartits, després de diferents anys de reptes pressupostaris i la necessitat d'una inversió pública sostinguda per a recolzar les prioritats comunes de la Unió. L'element central de la nova governança econòmica són els plans estructurals nacionals de política fiscal a mitjà termini, que atorgaran als Estats membres més marge de maniobra per a establir els seus propis plans pressupostaris negociats bilateralment amb la Comissió Europea. Aquests plans poden durar entre quatre i set anys en funció dels compromisos de reforma i inversió dels estats membres. El nou marc introdueix una supervisió basada en el risc que varia depenent de la situació pressupostària de cada país, així per als Estats membres amb un dèficit públic superior al 3% del PIB o un deute superior al 60% del PIB, la Comissió publicarà una trajectòria de referència específica per país, és a dir, una trajectòria de la despesa pressupostària.

Els plans pressupostaris pluriennals que s'elaborin es fonamenten en un únic indicador operatiu, *la despesa neta*. La trajectòria de despesa servirà de base per a fer un seguiment a les normes pressupostàries i avaluar si es respecten o no. No es tindrà en compte la despesa nacional cofinançada per la UE, per la qual cosa aquests tipus de projectes poden ser un incentiu per als programes pressupostaris nacionals. Els ajustos pressupostaris necessaris ara es basaran en el càlcul del saldo primari estructural, és a dir, el saldo pressupostari ajustat en funció del cicle, exclosos els pagaments d'interessos.

La trajectòria de la despesa neta vindrà definida per una anàlisi de sostenibilitat del deute, un marc analític que avalua riscos pressupostaris i traça variables macroeconòmiques segons diferents hipòtesis. A més, les regles numèriques presenten dues salvaguardes: una per a la sostenibilitat del deute, que exigeix que disminueixi de mitjana un 1% del PIB quan el deute superi el 90% del PIB a l'any, i almenys 0,5% del PIB a l'any sempre que el deute nacional estigui entre el 60% i el 90% del PIB. I una altra davant la persistència del dèficit, que requerirà un ajust d'almenys un 0,4% del PIB en termes estructurals primaris fins que el saldo estructural sigui superior o igual al -1,5% del PIB.

En resum, aquest nou marc busca compatibilitzar la responsabilitat fiscal amb el creixement econòmic mitjançant una orientació de mitjà termini i atenent les especificitats dels diferents països. L'acord per a la reforma de les regles fiscals comporta importants novetats en el marc de supervisió fiscal europeu, que passa a estar sustentat pel Pla de mitjà termini i centrat en una única variable operativa de seguiment: la despesa computable.

Per un costat, ara la variable de seguiment de compliment fiscal per part dels estats serà la variació de la despesa primària neta nacional (o, alternativament, «despesa computable»), enfront del saldo estructural que posaven les regles anteriors.

4. MANCA D'HOMOGENEÏTAT DEL SUBSECTOR CORPORACIONS LOCALS

El conjunt del subsector local de Catalunya, està conformat tant per municipis, com consells comarcals, províncies i altres agrupacions municipals.¹³ Respecte al grup principal, el de «MUNICIPIS», a Catalunya aquest està conformat per a un total de 947 municipis, els quals són molt heterogenis tant en dimensió com en població. La subdivisió clàssica de municipis per trams de població ve recollida en l'article 26 de la LBRL, en relació amb els serveis obligatoris mínims, que es van incrementant en funció dels trams de població. Així en tots els municipis s'han de prestar els serveis d'enllumenat públic, cementiri, recollida d'escombraries, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació en les vies públiques. En els municipis de més 5.000 habitants, a més, s'han de prestar els serveis de parc públic, biblioteca pública, tractament de residus. En el següent tram de població, que seria el de 20.000 habitants, els serveis mínims obligatoris s'incrementen amb el de protecció civil, prevenció i extinció d'incendis, instal·lacions esportives i avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social. I finalment, per la darrera categoria, els municipis de més de 50.000 habitants els serveis mínims obligatoris s'incrementen amb el del transport col·lectiu urbà de viatgers i medi ambient urbà.

El desglossament total dels municipis de Catalunya per trams de població o intervals és: els municipis entre 10.001 i 50.000 habitants són un total de 106 municipis; en el tram de 2.000 a 10.000 habitants, un total de 400 municipis; en el tram de 501 a 2.000 habitants, un total de 258 municipis; finalment, els municipis de menys de 500 habitants són un total de 329. La franja que té més incidència en el conjunt de la despesa pública és la dels municipis de més de 50.000 habitants, que a Catalunya són només 23 municipis.

Quin és l'impacte en els ens locals?

El fet que sigui la regla de la despesa la que determini el compliment dels objectius fiscals plantejats, requeriria certa adaptació i simplificació per part de l'Estat perquè el compliment per part de les entitats locals sigui més efectiu. Aquesta regla, de les tres, és la que més s'ha incomplert dins del subsector local.

En primer lloc, i com ja hem vist les característiques del subsector local, hem de tenir present el seu pes relatiu en el conjunt de la despesa estatal, aquest representa un 11% de la despesa total. La segona característica a tenir present és que aquesta despesa és la suma agregada de la qual realitzen més de 8.000 municipis en l'Estat espanyol, i com hem vist, en el cas de Catalunya, un total de 947. Recordem que en el subsector a banda de municipis també s'inclouen les diputacions, les comarques, les àrees metropolitanes i els seus ens instrumentals. Centrant-nos en el component principal, que són els municipis de més de 500.000 habitants que són els que realment poden tenir alguna incidència en el conjunt de la despesa pública, aquests només són sis en tot l'Estat, i a Catalunya només un: Barcelona. Per tant, les

13. www.idescat.cat/indicadors/?id=aec&n=15902&lang=es

entitats locals tenen poc pes en el conjunt dels subsectors, però s'ha de dir que han complert sobradament amb els objectius imposats i han sanejat les seves finances. Els objectius fiscals s'imposen pel conjunt del subsector, no per a cada entitat local individual, això ha fet que l'objectiu de deute no s'hagi pogut traslladar a cadascuna d'elles i, per tant, han estat complint amb la regla fiscal de sostenibilitat financera amb l'aplicació de la regulació pròpia de la Llei d'hisendes locals i el seu sistema d'autoritzacions.

Segurament, i com ja hem dit a l'inici d'aquest apartat, aquest alt grau de compliment és deu a la interiorització que tenen els ens locals de la gestió pressupostària per al compliment de les seves competències, així com la presència de l'òrgan de control intern (interventor, secretari-interventor) que ha d'analitzar i informar sobre el pressupost i les seves modificacions i el compliment de les regles fiscals. Aquesta disciplina fiscal s'ha mantingut inclòs en el període de suspensió de les regles fiscals, com la que es va acordar amb motiu de la COVID-19.

La tradicional normativa pressupostària i financera continguda en les diferents normes reguladores de les hisendes locals ja preveuen instruments de control d'equilibris pressupostaris que amb la seva rigorosa aplicació ja permet complir amb els càlculs dels objectius d'estabilitat i absència de dèficit. Un exemple d'això és aprovar els pressupostos amb estalvi net positiu, això vol dir que els ingressos corrents han de fer front a les despeses corrents i les destinades a amortitzar deute. Aquest estalvi generat entre els ingressos i les despeses corrents ens permetrà prevenir i corregir situacions de futurs dèficits.

La conversió de la comptabilitat nacional europea continguda en el SEC 2010 a les dades comptables pressupostàries dels ens locals que s'han enregistrat d'acord la normativa comptable pública específica dels ens locals, suposa la realització d'una sèrie d'ajustos per a compatibilitzar una comptabilitat amb l'altra. Aquests ajustos tan tècnics són de difícil comprensió per al gestor local, ja que es podria donar el supòsit que un ajuntament amb bona salut financera, amb la realització dels ajustos del SEC 2010 finalment donin com a resultat l'incompliment d'una de les regles fiscals, i estigui obligat a presentar un pla econòmic financer.

Això sol passar per utilitzar com a font de finançament el romament de tresoreria per a despeses amb finançament afectat en les modificacions de pressupost conegudes com a «incorporació de romanents de crèdit», aquesta utilització és d'obligat compliment, no és optativa per al gestor local i es tracta d'incorporar d'un pressupost tancat al pressupost vigent (per canvi d'exercici) despeses amb finançament afectat, com per exemple aquells projectes d'inversió que s'estan finançant amb subvencions d'altres administracions. Així, una modificació de pressupost obligatòria regulada en la Llei reguladora de les hisendes locals, donarà lloc a un ajust negatiu en el càlcul de la regla de la despesa, que segurament provocarà que s'hagi d'aprovar un PEF.

La regla de la despesa reforça el vessant preventiu de la política fiscal d'estabilitat evitant especialment els comportaments pro cíclics de l'economia, com a magnitud macroeconòmica que és, però amb la transposició d'aquesta regla a l'àmbit de les administracions públiques, passa a aplicar-se en un àmbit microeconòmic com és una entitat local, creant-se una gran dificultat, ja que les principals fonts de finançament dels ens locals (impost de béns immobles, impost de vehicles de tracció mecànica, taxa de residus, etc.) no responen directament a l'evolució del cicle econòmic, i, per una altra banda, les seves polítiques de despesa i d'inversió, tampoc no responen a funcions d'estabilització anticíclica.

El fet que sigui ara la regla de la despesa la que determini el compliment dels objectius fiscals plantejats suposa alguns inconvenients en l'àmbit local. D'entrada si hem dit que en època de suspensió de regles fiscals els ens locals han continuat complint amb aquestes, si alguna d'elles s'ha incomplert, ha sigut la de la regla de la despesa. Hem de tenir en compte que és l'única regla de les tres que no tenia una regulació prèvia en la normativa de les hisendes locals, que és l'única que es calcula en la liquidació del pressupost i no amb la seva aprovació. I com ja hem comentat, en el seu càlcul pot tenir un impacte negatiu procediments ordinaris d'execució de la despesa com és la incorporació de despeses amb finançament afectat.

Una altra limitació important és que dels ajustos que es fa pel càlcul de la regla de la despesa, aquests deixen fora tots els recursos que obté una entitat local per una de les seves activitats més importants: l'activitat urbanística. Així en l'ajust per major recaptació d'impostos no té en compte les noves unitats a efectes de l'impost de béns immobles que pot donar lloc el desenvolupament urbanístic d'un sector del municipi. Només té en compte en referència a aquest impost la revisió cadastral o modificació del tipus impositiu. Tampoc té en compte l'impacte que pot tenir en aquesta regla l'adopció de determinats acords que contenen decisions fiscals com són les bonificacions de l'impost de béns immobles, per exemple la possibilitat d'acordar la bonificació fins al 50% de la quota quan en l'immoble s'han instal·lat plaques d'energia solar. La bonificació es pot acordar per un període de cinc anys. Mesures fiscals d'aquest tipus tindran més impacte en municipis amb una alta densitat d'habitatges unifamiliars, podent suposar una considerable reducció de la recaptació de l'impost.

L'any 2017, considerant les característiques pròpies del subsector local, es va presentar una proposició de Llei amb el propòsit de no aplicar la regla de la despesa a aquelles corporacions locals que complien amb les regles fiscals de l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

5. CONCLUSIÓ

Tenint en compte l'heterogeneïtat del subsector i el seu relatiu impacte en el còmput de la despesa pública total estatal, seria convenient una adaptació del càlcul de la regla de la despesa per als ens locals. Es podrien considerar les especialitats que ja s'han concretat en la legislació de règim local, com el nombre de població del municipi (art. 26 LBRL) o les característiques del mateix (art. 30 LBRL) si són turístics, rurals, industrials, etc.

Com hem vist, la LBRL exigeix la prestació de més serveis obligatoris en funció del nombre d'habitants. Molts d'aquests serveis que es presten en les administracions més grans són deficitaris, com per exemple el transport públic urbà.

Es podrien tenir en compte tots aquests aspectes, com dimensió i característiques dels ens locals, tipus de serveis que presten, etc. per pensar en una simplificació del càlcul de les regles fiscals en el subsector local, en especial la de la regla de la despesa.