

Tutela financera dels ens locals en matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Ramon Auset i Martí

Responsable de l'Àrea de Corporacions Locals

Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor

Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya

Barcelona, 18 de febrer de 2014

Àmbit subjectiu

Els procediments que es detallen en la nota informativa de la Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor de 14 de febrer de 2014 són d'aplicació als ens locals i als ens dependents que no es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, en els termes previstos a l'article 1 de l'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals.

Indicadors de solvència i de liquiditat

Estalvi net

L'estalvi net de l'exercici ha de ser positiu. Els ingressos de caràcter recurrent han de cobrir la despesa recurrent i les amortitzacions de les operacions de crèdit. Els ingressos recurrents han de cobrir, per tant, els costos directes i indirectes dels serveis públics prestats, incloent l'amortització de la inversió vinculada a l'activitat.

Indicadors de solvència i de liquiditat

Romanent de tresoreria per a despeses generals

El romanent de tresoreria per a despeses generals a la data de tancament de l'exercici ha de tenir signe positiu. Els fons líquids i els drets pendents de cobrament han de cobrir les obligacions pendents de pagament. Cal deduir també els saldos de dubtós cobrament i l'excés de finançament afectat. Constitueix un resultat acumulat que és un recurs per finançar despesa, si és positiu, o un dèficit a finançar, si és negatiu. La millora de la planificació pressupostària anual ha de permetre el manteniment del signe positiu del romanent però aquest concepte no s'ha de considerar un recurs de caràcter recurrent. Cal establir criteris estables i realistes en el càlcul dels saldos de dubtós cobrament i tenir en compte especialment els percentatges de recaptació.

Indicadors de solvència i de liquiditat

Nivell de deute sobre ingressos corrents

El nivell d'endeutament ha de ser sostenible. En el numerador de la ràtio legal de deute viu s'han d'incloure els passius financers no comercials (grups 1 i 5 de comptabilitat financera) formalitzats o avalats, en els termes previstos a l'article 2 i a l'annex 1 de l'Ordre, a excepció de les quantitats a reintegrar com a conseqüència de les liquidacions definitives de la participació en els tributs de l'Estat. El capital pendent de les operacions de crèdit formalitzades o avalades no ha de superar el 110% dels drets reconeguts nets per operacions corrents. No s'han d'incloure els ingressos afectats a operacions de capital ni els de caràcter extraordinari. Els ingressos corrents constitueixen un indicador de la capacitat econòmica de l'ens local i de la capacitat de retorn de les obligacions assumides.

Indicadors de solvència i de liquiditat

Període mitjà de pagament a proveïdors

- El període mitjà de pagament a proveïdors no ha de superar el termini màxim que preveu la normativa sobre morositat.
- El període de pagament s'ha de calcular per a les operacions comercials a què es refereix l'article 3 de la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials.
- Pel que fa al còmput del termini, amb caràcter general, el reconeixement de l'obligació s'ha de produir en un termini màxim de 30 dies des de la recepció de la factura en el registre d'entrada i el pagament s'ha de produir en un termini màxim de 30 dies des de la data del reconeixement de l'obligació.
- En l'informe de tresoreria (Formulari 16) s'ha de fer constar la informació relativa al compliment dels terminis legals per al pagament de les obligacions amb el detall del nombre i l'import dels pagaments realitzats durant el període corresponent, dins i fora del termini legal, i de les obligacions pendents en les quals s'incompleixi el termini legal en la data de tancament del període.

Indicadors d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera

Objectiu d'estabilitat pressupostària

Totes les administracions públiques han de presentar equilibri o superàvit, sense que puguin incórrer en dèficit estructural, definit com a dèficit ajustat del cicle, net de mesures excepcionals i temporals. Les corporacions locals han de mantenir una posició d'equilibri o de superàvit, computada en termes de capacitat de finançament d'acord amb la definició del sistema europeu de comptes.

Acord del consell de ministres de 28 de juny de 2013 que, d'acord amb l'article 15 de la LOEPSF, fixa els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per al conjunt de les administracions públiques i de cadascun dels subsectors per al període 2014-2016 i el límit de despesa no financera del pressupost de l'Estat per a 2014

OBJECTIU D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA PER AL PERÍODE 2014-2016 (Capacitat (+) Necessitat (-) de finançament, SEC-95) (percentatge del PIB)

	2014	2015	2016
Administració central	-3,7	-2,9	-2,1
Comunitats autònomes	-1,0	-0,7	-0,2
Entitats locals	0,0	0,0	0,0
Seguretat social	-1,1	-0,6	-0,5
Total administracions públiques	-5,8	-4,2	-2,8

Indicadors d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera

Objectiu de deute públic

El volum de deute públic, definit d'acord amb el protocol sobre procediment de dèficit excessiu, del conjunt de les administracions públiques no pot superar el 60% del producte interior brut expressat en termes nominals, o el que estableixi la normativa europea. Aquest límit s'ha de distribuir d'acord amb els percentatges següents:

- 44% per a l'Administració Central.
- 13% per al conjunt de les comunitats autònomes.
- 3% per al conjunt de les corporacions locals.

D'acord amb la disposició transitòria primera de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, aquests límits s'han de complir l'exercici de 2020.

En el cas de les corporacions locals, aquest objectiu es defineix únicament en termes sectorials, per al conjunt de tots els ens locals, i no en termes individuals.

Acord del consell de ministres de 28 de juny de 2013 que, d'acord amb l'article 15 de la LOEPSF, fixa els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per al conjunt de les administracions públiques i de cadascun dels subsectors per al període 2014-2016 i el límit de despesa no financera del pressupost de l'Estat per a 2014

OBJECTIU DE DEUTE PÚBLIC PER AL PERÍODE 2014-2016 (percentatge del PIB)

	2014	2015	2016
Administració central i seguretat social	72,8	75,3	76,4
Comunitats autònomes	20,0	20,5	20,3
Entitats locals	4,0	4,0	3,9
Total administracions públiques	96,8	99,7	100,6

Indicadors d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera

Regla de la despesa

La variació de la despesa computable de l'Administració Central, de les comunitats autònomes i de les corporacions locals no pot superar la taxa de referència de creixement del producte interior brut de mitjà termini de l'economia espanyola.

Acord del consell de ministres de 28 de juny de 2013 que, d'acord amb l'article 15 de la LOEPSF, fixa els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per al conjunt de les administracions públiques i de cadascun dels subsectors per al període 2014-2016 i el límit de despesa no financera del pressupost de l'Estat per a 2014

REGLA DE LA DESPESA PER AL PERÍODE 2014-2016

2014	2015	2016
1,5	1,7	1,9

Procediment a aplicar en cas d'incompliment dels indicadors de solvència i de liquiditat

Pla de sanejament financer per regularitzar situacions temporals d'insolvència

El pla de sanejament financer està previst a l'article 53 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, a l'article 9 de l'Ordre ECF/138/2007 i a la disposició addicional 74.1 de la Llei 22/2013, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2014, per regularitzar en un termini màxim de cinc anys (exercici corrent i cinc més) situacions temporals d'insolvència:

- Estalvi net negatiu.
- Romanent de tresoreria per a despeses generals de signe negatiu.
- Un nivell d'endeutament no sostenible.

L'aprovació del pla s'ha d'acreditar mitjançant la tramesa al Departament d'Economia i Coneixement de les previsions d'ingressos i despeses per als propers exercicis (Formulari 9) i de la memòria del president o de la presidenta de l'ens relativa a les mesures de sanejament que s'han d'adoptar i a les hipòtesis utilitzades en l'elaboració de les previsions.

A efectes del seguiment del pla, cal trametre les dades corresponents al tancament comptable de l'exercici anterior en els termes previstos a l'article 11 de l'Ordre ECF/138/2007 (Formulari 12).

En el cas d'incompliment del termini legal de pagament a proveïdors en més de 30 dies, cal detallar en el pla de sanejament financer les mesures adoptades per a la millora del pla anual de tresoreria.

Procediment a aplicar en cas d'incompliment dels indicadors d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera

Pla econòmic i financer per acreditar el caràcter puntual de situacions de necessitat de finançament

El pla econòmic i financer està previst a l'article 21 de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i a l'article 10 de l'Ordre ECF/138/2007 per acreditar el caràcter puntual de situacions de necessitat de finançament o inestabilitat pressupostària i la seva regularització en el termini d'un any (l'any en curs i el següent).

El pla econòmic i financer s'ha d'aprovar, per tant, en el cas d'incompliment dels conceptes següents:

- Objectiu d'estabilitat pressupostària.
- Regla de la despesa.

No s'ha d'aprovar un pla econòmic i financer per raó del nivell de deute, atès que l'objectiu de deute públic de les corporacions locals es defineix únicament en termes sectorials, per al conjunt de tots els ens locals, i no en termes individuals.

L'aprovació del pla s'ha d'acreditar mitjançant la tramesa al Departament d'Economia i Coneixement de les previsions d'ingressos i despeses per als propers exercicis (Formulari 9) i de la memòria del president o de la presidenta de l'ens relativa a les hipòtesis utilitzades en l'elaboració de les previsions.

A efectes del seguiment del pla, cal trametre les dades corresponents al tancament comptable de l'exercici anterior en els termes previstos a l'article 11 de l'Ordre ECF/138/2007 (Formulari 12).

Informes de l'Administració competent en matèria de tutela financera dels ens locals

Els informes de la Generalitat de Catalunya, en tant que administració competent en matèria de tutela financera dels ens locals, previstos a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, s'elaboraran a partir dels indicadors de solvència i de liquiditat. Es valorarà especialment que els ingressos recurrents cobreixin els costos directes i indirectes dels serveis públics a analitzar, incloent l'amortització de la inversió vinculada a l'activitat.

Aquests indicadors es calcularan a partir de la documentació tramesa per l'ens local en el format dels formularis 12 i 16, relatius respectivament al darrer tancament comptable i al darrer informe de tresoreria, previstos a l'Ordre ECF/138/2007. La Generalitat de Catalunya pot requerir documentació addicional de caràcter comptable, tributari i de costos per elaborar aquests informes.

Informes de l'Administració competent en matèria de tutela financera dels ens locals

La Llei 27/2013, de 27 de desembre, preveu els informes de l'Administració competent en matèria de tutela financera dels ens locals que es detallen a continuació:

- Articles de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, modificats per l'article 1 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre:
 - Article 7.4. Exercici de noves competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació. Si es compleixen els indicadors de l'apartat 2, no és necessari l'informe per a les competències que s'exerceixen a l'entrada en vigor de la llei.
 - Article 13. Creació o supressió de municipis i alteració dels termes municipals.
 - Article 26.2. Proposta de coordinació de la prestació de serveis públics dels municipis de menys de 20.000 habitants.
 - Article 116 bis. Seguiment dels plans de sanejament financer i dels plans econòmics i financers.
- Articles del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, modificats o afegits per l'article 2 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre:
 - Article 218.2 Informes sobre resolució de discrepàncies de l'òrgan interventor.
- Disposició final quarta de la Llei 27/2013, de 27 de desembre. Patrimoni municipal del sòl.

Saldos de dubtós cobrament

L'article 191.2 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, l'article 103 del Reial decret 500/1990, de 30 d'abril, i la regla 83.3 de la instrucció del model normal de comptabilitat local estableix que el romanent de tresoreria s'ha de minorar per l'import dels drets pendents de cobrament que es consideren de difícil o impossible recaptació.

A l'article 103 del Reial decret 500/1990, de 30 d'abril, s'estableix que la determinació de la quantia dels drets que es consideren de difícil o impossible recaptació s'ha de realitzar bé de forma individualitzada, bé mitjançant la fixació d'un percentatge a tant alçat. Per determinar els drets de difícil o impossible recaptació s'han de tenir en compte l'antiguitat dels deutes, l'import dels deutes, la naturalesa dels recursos que es tracti, els percentatges de recaptació tant en període voluntari com en via executiva i altres criteris de valoració que de forma ponderada estableixi l'ens local. En qualsevol cas, la consideració d'un dret com de recaptació difícil o impossible no implicarà la seva anul·lació ni produirà la seva baixa en comptes.

A l'apartat 24.6.7 de la memòria dels comptes anuals del nou pla general de comptabilitat pública adaptat a l'administració local (ICAL 2013), que entrarà en vigor l'1 de gener de 2015, s'estableix que, per determinar l'import dels saldos de dubtós cobrament, s'ha de tenir en compte l'antiguitat i import dels deutes, la naturalesa dels recursos, els percentatges de recaptació tant en període voluntari com en via executiva i altres criteris de valoració establerts per l'ens local.

L'article 2 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, afegeix un article, el 193 bis, al Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, relatiu als drets de difícil o impossible recaptació, als efectes exclusivament d'elaborar un informe que s'ha de trametre al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i del qual s'ha d'informar al ple de l'ens local. Els criteris que figuren en aquest article s'han de tenir en compte per elaborar aquest informe però a efectes comptables s'han d'utilitzar els criteris de l'article 103 del Reial decret 500/1990, de 30 d'abril. En la taula adjunta es detallen els percentatges a aplicar als drets pendents de cobrament per elaborar l'informe del Ministeri i els percentatges a aplicar a efectes comptables, recomanats per aquesta Direcció General, en funció de l'antiguitat dels drets pendents de cobrament originats en el procediment de recaptació tributària (capítols 1 a 3, relatius a ingressos tributaris).

Saldos de dubtós cobrament

Saldos de dubtós cobrament

Exercicis (n = exercici de la liquidació)	Percentatge mínim per l'informe del MINHAP (Drets pendents de cobrament)	Percentatge mínim a efectes comptables recomanat per la DGPFAT (Drets pendents de cobrament dels capítols 1 a 3 liquidats, relatius a ingressos tributaris)
n	0%	5%
n-1	25%	25%
n-2	25%	40%
n-3	50%	80%
n-4	75%	100%
n-5	75%	100%
n-6 i anteriors	100%	100%

Cal recordar que, d'acord amb el pla general de comptabilitat pública adaptat a l'administració local, el reconeixement de drets de transferències i subvencions s'ha de fer en el moment que la transferència sigui vençuda, líquida i exigible. És a dir, el reconeixement del dret s'ha de fer en el moment que l'ens que ha atorgat la subvenció o transferència hagi reconegut l'obligació.

És recomanable tenir en compte, en el pla de tresoreria, l'import dels drets pendents de cobrament que, malgrat que no es considerin saldos de dubtós cobrament, no constitueixen recursos líquids.

Destí dels ingressos superiors als previstos i del superàvit

Destí dels ingressos superiors als previstos

Els ingressos superiors als previstos s'han de determinar en el moment de confeccionar la liquidació del pressupost. La seva aplicació s'ha d'efectuar en el marc i amb els criteris descrits per a l'aplicació del superàvit en els paràgrafs següents.

Destí del superàvit

En el supòsit que la liquidació pressupostària se situï en superàvit, aquest s'ha de destinar a reduir el nivell d'endeutament net, amb el límit del volum de l'endeutament si fos inferior al superàvit.

S'entén per superàvit la capacitat de finançament d'acord amb la definició del sistema europeu de comptes i per endeutament el deute públic a efectes del protocol sobre procediment de dèficit excessiu.

Destí dels ingressos superiors als previstos i del superàvit

Criteris generals d'utilització del romanent de tresoreria per a despeses generals de signe positiu

El romanent de tresoreria per a despeses generals de signe positiu s'ha de destinar a les finalitats següents, en funció dels recursos líquids disponibles:

Sanejament de les obligacions pendents d'aplicar al pressupost i compliment de les obligacions contractuals assumides

En el cas que existeixin obligacions pendents d'aplicar al pressupost, els recursos disponibles s'han de destinar amb caràcter prioritari a l'absorció d'aquest dèficit, en el marc de les mesures de sanejament abans esmentades. Cal garantir igualment el compliment de les obligacions contractuals assumides que constitueixen una part del romanent que està compromesa.

Compliment del termini legal de pagament a proveïdors

Els recursos addicionals disponibles s'han de destinar al compliment del termini legal de pagament a proveïdors, d'acord amb les previsions del pla anual de tresoreria. La utilització d'aquests recursos ha de permetre reduir l'apel·lació a nou endeutament a curt termini.

Destí dels ingressos superiors als previstos i del superàvit

Destí del romanent de tresoreria per a despeses generals de signe positiu per l'import màxim de la capacitat de finançament generada en l'exercici liquidat

El romanent de tresoreria per a despeses generals de signe positiu, per l'import màxim de la capacitat de finançament generada en l'exercici liquidat, s'ha d'aplicar als destins que es detallen a continuació. La utilització del romanent per a les finalitats esmentades en l'apartat anterior computa a efectes de determinar la part del romanent que s'ha d'aplicar a aquests destins.

Inversió, en cas de compliment de les condicions legals

Els ens locals que es poden endeutar, perquè compleixen els requisits de la disposició final 31 de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, i que també compleixen els requisits de la disposició addicional sisena de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, poden destinar el superàvit al finançament d'inversions per reduir l'apèl·lació a nou endeutament. El projecte d'inversió ha de ser financerament sostenible, en el sentit que suposi una contribució al creixement econòmic a llarg termini.

Requisits de la disposició final 31 de la Llei 17/2012, de 27 de desembre:

- Ràtio legal d'estalvi net de signe positiu.
- Ràtio legal de deute viu no superior a un 110%.

Requisits de la disposició addicional sisena de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera:

- Romanent de tresoreria per a despeses generals de signe positiu després de deduir el capital pendent dels préstecs del mecanisme de pagament de proveïdors.
- Compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària en el pressupost de l'exercici d'aplicació del superàvit, després d'aquesta aplicació.
- Compliment del termini legal de pagament a proveïdors.

Reducció de l'endeutament en termes nets

En darrer terme, el superàvit s'ha de destinar a reduir l'endeutament en termes nets, amb la consegüent reducció de l'endeutament previst a 31 de desembre de l'exercici en curs i dels costos financers.