

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



L'impacte dels Fons Next Generation en el compliment de les regles fiscals de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF)

19-04-2024

Arran de la crisi de la COVID-19 moltes entitats locals han estat beneficiàries d'alguna de les modalitats dels Fons Next Generation, amb un impacte innegable en el camí de la nostra societat cap a un futur més ecològic, digital, resilient i capaç d'ajustar-se als nous reptes que puguin esdevenir.

No obstant això, la percepció d'aquests Fons, analitzada des de dins de l'administració pública en general i, més concretament, des del punt de vista dels serveis medials o interns de les diferents corporacions, els pot generar més d'un mal de cap, atès que als procediments habituals que regeixen la contractació pública o l'atorgament de subvencions, se n'afegeixen de nous com són, per exemple, les obligacions vinculades amb els àmbits de la transparència, la publicitat, el retiment d'informació i les mesures antifrau.

Pel que fa a l'àmbit econòmic, el moviment que ha generat l'arribada dels Fons Next Generation tampoc no ha passat gens desapercbut. Efectivament, als requisits tradicionalment vinculats amb la gestió de projectes subvencionats (projectes de despesa amb finançament afectat, desviacions de finançament, incorporació de romanents de crèdit, reajustament d'annualitats, etc.), n'hem afegit d'altres, dels quals el que segurament és més novetat és l'anomenat "ajust pel principi de neutralitat", per l'escassa aplicació fins avui i pel context en el qual s'efectua (la comptabilitat nacional, en què hem treballat durant els darrers tres exercicis sense l'aplicació de les regles fiscals).

En aquest sentit, la conjunció de dos factors com són, d'una banda, l'important volum de fons que hem rebut les corporacions locals per aquest concepte -en la gran majoria de casos amb el lliurament de la totalitat de fons abans de l'inici de l'actuació subvencionada- i, de l'altra, la reactivació de les regles fiscals establertes en la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera per a l'exercici 2024, han comportat que aquest tipus d'ajust tingui una importància cabdal tant en el moment temporal de la confecció i aprovació de la liquidació

corresponent a l'exercici 2023, com en el de l'acompliment de les obligacions de subministrament d'informació, tal com ha deixat palès l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIREF) en el seu informe 40/23, de 25 de juliol.

A tals efectes, cal tenir present que la filosofia que hi ha al darrere de l'ajust de neutralitat, en la redacció del Manual de dèficit i deute públic de l'Eurostat, l'any 2022, i de la Nota orientativa de la Comissió Europea sobre el registre estadístic del Fons de Recuperació i Resiliència, de setembre de 2021, és la mateixa que la majoria d'ajustos a fer en la comptabilitat nacional: el principi de meritació i la seva comparació en relació amb la comptabilitat pressupostària (d'on prenem la base de càlcul de l'estabilitat pressupostària).

Per tant, es pot afirmar que aquest ajust basa el seu raonament en la sincronització dels fluxos de despeses i ingressos vinculats al projecte subvencionat, de tal manera que es pugui mitigar, també des del punt de vista de la comptabilitat nacional, l'efecte distorsionador en relació amb la presentació de capacitats/necessitats de finançament ficticis derivats dels descompassaments entre els diferents fluxos d'execució d'ingressos i despeses.

Aquesta situació, a parer meu, suposa, d'una banda, un punt d'enllaç -des de l'òptica de la comptabilitat nacional- amb els principis que presideixen el càlcul pressupostari i que té per finalitat, precisament, compassar els diferents ritmes d'execució pressupostària de despeses i ingressos de manera que no distorsionin la imatge fidel que ofereixen les magnituds de la liquidació del pressupost (resultat pressupostari i romanent de tresoreria). De l'altra, al seu torn, la introducció d'un concepte innovador, atès que fins avui la normativa europea no ha permès ajustar, en el càlcul de l'estabilitat pressupostària, el mateix efecte per altres ingressos afectats - alguns d'import significatiu-, com podrien ser, per exemple, les subvencions vinculades als plans de cooperació que atorguen les diputacions, la imposició i l'ordenació de contribucions especials o, fins i tot, l'establiment de quotes d'urbanització per les divergències existents entre el sistema comptable estatal i el local, possiblement.

Un exemple pràctic

Vegem-ho amb un exemple:

Una entitat local ha resultat beneficiària d'una subvenció MMR, que li suposarà l'execució d'una actuació íntegrament finançada de 3,5 milions d'euros, els quals li han estat transferits en el moment de l'atorgament (1 de maig de 2023).

La corporació ha registrat en la seva comptabilitat pressupostària el corresponent projecte de despesa amb finançament afectat i ha iniciat els tràmits d'execució de la despesa, els quals li han comportat arribar a unes disposicions de 2,75 milions d'euros i unes obligacions reconegudes per un import de 200.000 euros.

Així doncs, aquesta situació **pressupostàriament li representa els ajustos següents:**

- En resultat pressupostari: desviació de finançament de l'exercici positiva de 3.300.000 euros (ajust negatiu, atès que la corporació està gaudint d'un finançament que haurà de servir per atendre obligacions futures):

$$DV = DRN_{ex} - CF * ORN_{ex} = 3.500.000 - 1 * 200.000 = 3.300.000 \text{ euros}$$

- En romanent de tresoreria: excés de finançament afectat (desviació de finançament acumulada positiva) de 3.300.000 euros. (Ajust negatiu, atès que la corporació està gaudint d'un finançament que

haurà de servir per atendre obligacions futures. A més, comportarà una font de finançament per a una hipotètica incorporació de romanents de crèdit.):

$$DV = DRNac - CF*ORNac = 3.500.000 - 1*200.000 = 3.300.000 \text{ euros}$$

Vegem la situació quant al càlcul d'estabilitat pressupostària (capacitat/necessitat de finançament):

Suposem que la situació d'equilibri previ als ajustos és la següent:

- Ingressos no financers (DRN capítols 1-7 de l'estat d'ingressos): 14.450.000 (on figura la subvenció per 3,5 milions d'euros).
- Despeses no financeres (ORN capítols 1-7 de l'estat de despeses): 11.750.000 (on figuren els 200.000 euros del MRR).
- Capacitat/necessitat de finançament abans d'ajustos:

* Capacitat de 2.700.000 euros.

Per tant, si no es fa l'ajust, la imatge que estem oferint quant a comptabilitat nacional és, en el primer exercici, d'una capacitat de finançament (superàvit en termes de comptabilitat nacional) fictícia, que alhora es pot veure perjudicat en algun moment per la necessitat d'aplicar l'establert en l'article 32 de la LOEPSF i destinar aquest superàvit en termes de comptabilitat nacional a l'amortització anticipada de deute.

De la mateixa manera, en els exercicis següents, es podrà donar *-ceteris paribus-* una situació de necessitat de finançament fictícia, tenint en compte que s'hagin acomplert les actuacions en matèria de despeses. Situació també perversa, perquè podria abocar a la necessitat de donar compliment al que disposa l'article 21 de la LOEPSF i haver d'executar un pla econòmic financer.

Així doncs, aplicant l'ajust de neutralitat, els ingressos no financers haurien de veure's minorats en aquella part de la subvenció que no s'ha materialitzat en despesa i, per tant, en l'exemple que ens ocupa, per l'import de 3.300.000 euros (3.500.000-200.000 euros); en l'exemple plantejat, es converteix una situació de capacitat de finançament fictícia en una necessitat de finançament de 600.000 euros.

Cal tenir en compte, a més, que en els casos de finançament parcial l'ajust a fer s'haurà de nodrir del coeficient de finançament calculat en la confecció del projecte de despesa.

Així doncs, un cop efectuat l'ajust, la neutralització de l'efecte de la subvenció MMR convertirà un superàvit en comptabilitat nacional en una situació de neutralitat -en aquest cas, recuperant una situació originària d'equilibri 0- i s'equipararan les entitats que han resultat ser beneficiàries amb les que no en són.

Conclusions

I ara, cal preguntar-se, addicionalment, què pot succeir en els casos en què no ha estat possible sincronitzar pressupostàriament l'actuació mitjançant la tramitació d'una despesa de caràcter plurianual, i què cal fer en una situació de canvi d'exercici, en què la normativa en matèria d'hisendes locals ens encamina ordenadament a: 1) liquidar l'exercici, 2) quantificar els romanents de crèdit i el seu finançament i 3) incorporar els romanents de crèdit.

En aquest context, cal tenir present que, si bé és freqüent l'existència de bases d'execució del pressupost que disposen la incorporació anticipada de romanents de crèdit en els casos en què es pugui conèixer amb fiabilitat la bondat del finançament que els acompanya, potser la solució més idònia la podríem trobar en el redactat del document 8, "Despeses amb finançament afectat", dels principis comptables públics:

“50. Quan en algun exercici l'exigència de l'equilibri pressupostari inicial de l'entitat executora quedi incompleta per la necessitat de dotar crèdits inicials, per atendre l'execució de parts d'una unitat de despesa finançada amb recursos afectats que, per haver-se materialitzat en exercicis precedents, es troben degudament integrats en el romanent de tresoreria, per l'import en què els citats recursos afectats hagin de finançar part de la despesa pressupostària a executar en el període, ha de pressupostar-se inicialment el corresponent romanent de tresoreria afectat.”

En aquest cas, no seria impropï començar a veure pressupostos amb aquestes previsions -pel seu volum i tramitació, molt visibles- consignades inicialment en els seus estats d'ingressos, que conjugarien un mateix principi -el de neutralitat o d'acompassament d'ingressos i despeses- en dos sistemes comptables -la comptabilitat pressupostària i la comptabilitat nacional-, sovint més enllaçats del que pensem.



Montserrat Jorba Muñoz

Interventora Adjunta de la Diputació de Lleida