

DEBATS / FINANCER I TRIBUTARI / GENERAL / LEGISLACIÓ / POLÍTQUES PÚBLIQUES

Els processos de debat, esmena i aprovació dels pressupostos en els parlaments de les comunitats autònomes – Jordi Baños Rovira

Responsable de polítiques pressupostàries de la Direcció General de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya i professor i col·laborador de recerca a la Universitat de Barcelona/IEB

🕒 7 de juliol de 2021



Els pressupostos públics són l'instrument principal amb què compta el sector públic per tal d'ordenar tant la seva política econòmica fiscal com per donar suport financer a la implementació de les seves diferents polítiques sectorials. Tanmateix, arran d'aquest caràcter estructurador de les polítiques econòmiques i

Votacions durant el debat per a l'aprovació de la Llei de pressupostos de la Generalitat 2020, el 24 d'abril de 2020 / [Parlament de Catalunya \(Job Vermeulen\)](#)

sectorials que pretén dur a terme un Govern, esdevé necessari que s'hi

duguin a terme els processos corresponents de transparència i rendició de comptes, així com que estigui sota l'escrutini, debat i aprovació per part del poder legislatiu, en exercir aquest la representació de la ciutadania.

En relació amb això, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE, 2019) ressalta que els parlaments tenen un paper fonamental a l'autoritzar les decisions pressupostàries i mantenir els governs responsables de les seves accions i que cal que els governs facilitin un debat inclusiu, participatiu i realista en relació amb les decisions pressupostàries, amb l'objectiu d'oferir oportunitats al Parlament i a les seves comissions per participar en el procés pressupostari en totes les etapes clau del cicle pressupostari, tant *ex ante* com *ex post*.

Intervenció dels parlaments en els pressupostos públics

Quant a la intervenció del Parlament en relació amb els pressupostos públics, es considera que ha de permetre cobrir el conjunt del cicle pressupostari, tant abans de la seva implementació com durant la seva execució i en l'examen de la seva liquidació (Lienert 2010). Pel que fa a abans de la implementació dels pressupostos, la intervenció se sol basar en el debat d'orientacions pressupostàries (o *Pre-Budget Report*), realitzat uns pocs mesos abans de la presentació del projecte de pressupostos i, molt especialment, mitjançant el procés de debat, esmena i aprovació dels pressupostos. En relació amb l'execució dels pressupostos, el Parlament hi sol intervenir mitjançant el seguiment, el debat i l'aprovació (si s'escau) de les modificacions pressupostàries o pressupostos suplementaris i, també, pel que fa a l'autorització i seguiment de l'ús dels recursos del fons de contingència. En darrer lloc, el Parlament pot intervenir en la liquidació del pressupost mitjançant l'anàlisi de les dades liquidades, el coneixement i aprovació dels comptes anuals, així com mitjançant l'accés i anàlisi de les dades d'acompliment i avaluació de la despesa dels diferents programes, projectes i actuacions.

Cal indicar que, per a realitzar aquestes tasques d'anàlisi i escrutini dels pressupostos i per estar en situació de menor desavantatge tècnic i analític en relació amb el Govern, els parlaments poden comptar amb el suport de les denominades oficines pressupostàries del legislatiu o institucions fiscals independents^[i], les quals sovint tenen per finalitat realitzar previsions i anàlisis (alternatives a les del Govern) de forma independent (no partidista) i objectiva a compte del Parlament.

Els avantatges d'una participació activa dels parlaments en els corresponents sistemes pressupostaris són indubtables i essencials en una democràcia; no obstant això, l'evidència mostra (Lienert, 2010) com també pot comportar alguns riscos que cal mitigar adequadament. Concretament, aquests riscos fan referència a la tendència dels parlamentaris a tenir un biaix envers al curt termini i pel que fa a tractar d'introduir esmenes orientades a maximitzar la despesa pressupostària i/o introduir reduccions en els ingressos i afavorir així situacions de major dèficit i endeutament públic. Conseqüentment, aquests riscos són majors en sistemes parlamentaris amb elevada capacitat d'esmena del projecte de pressupostos.

Experiència internacional quant als processos de debat, esmena i aprovació dels pressupostos

Centrant l'atenció en el rol dels parlaments a l'hora de debatre, esmenar i aprovar els pressupostos, i aprofitant la base de dades de l'enquesta de pràctiques pressupostàries (OCDE, 2018), a continuació s'analitzen breument alguns dels elements principals dins d'aquest procés, com són l'informe d'orientacions pressupostàries, els terminis amb què disposen els parlaments per a la seva anàlisi i aprovació, l'existència de debats sobre els escenaris pressupostaris a mitjà termini i la capacitat de modificació dels projectes de pressupost.

L'informe (i debat si s'escau) d'orientacions pressupostàries (o *Pre-Budget Report*) és un informe realitzat per part del Govern i presentat al Parlament corresponent, on freqüentment s'exposa la situació actual del pressupost i la seva projecció de liquidació, l'actualització dels marcs econòmics i pressupostaris a mitjà termini i la prospectiva dels grans agregats pressupostaris del proper projecte de pressupost. Aquest informe i presentació sol dur-se a terme als voltants de la meitat de l'exercici i pocs mesos abans de la presentació del projecte de pressupostos i té per funció anticipar el coneixement i debat sobre la política i estratègia pressupostàries en desenvolupament. Tanmateix, tot i ser una pràctica àmpliament recomanada per a millorar la transparència pressupostària (OCDE, 2017), sols en 6 països de l'OCDE es produeix aquest informe i es debat en el Parlament, mentre que en uns altres 7 països l'informe no es realitza, però sí que es fa una presentació i debat anàleg en el legislatiu.

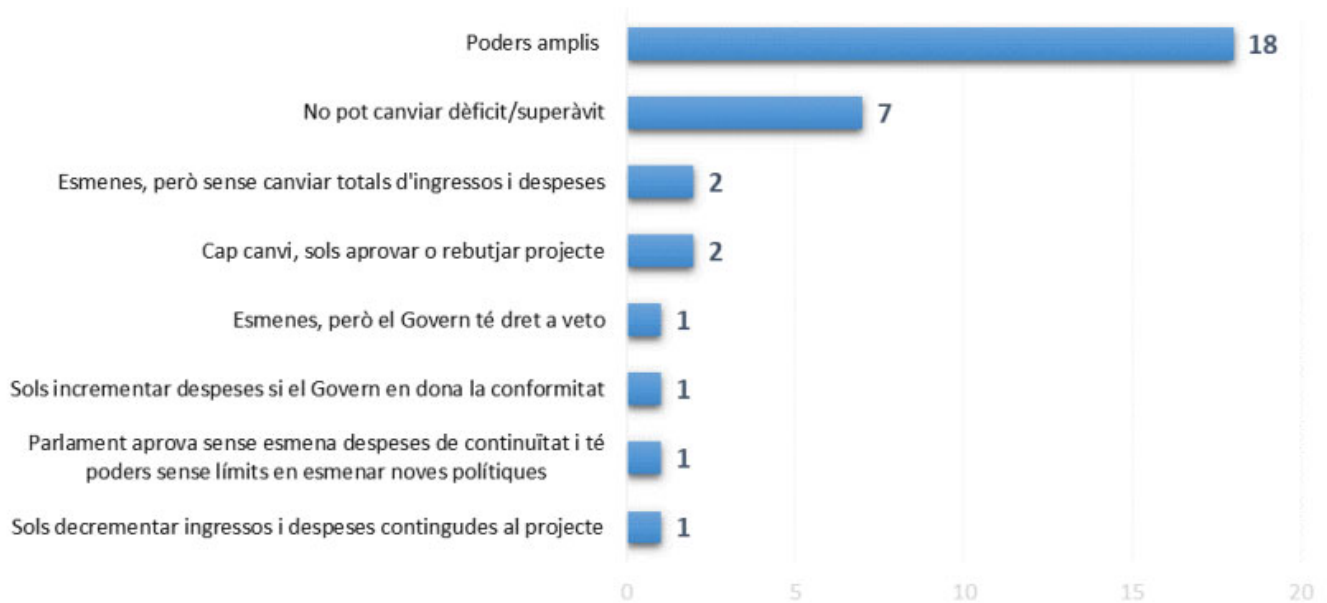
Quant als terminis requerits per a enviar, per part del Govern, els seus projectes de pressupostos als parlaments corresponents, s'observa una major preponderància de l'establiment de terminis entre els 2 i 4 mesos abans de l'inici del nou exercici. No obstant això, en 4 països (Alemanya, Dinamarca, Finlàndia i Noruega) aquest requeriment se situa entre els 4 i 6 mesos. Com a casos extrems hi ha els Estats Units, on el projecte de pressupostos ha de ser remès al legislatiu almenys 8 mesos abans de l'inici de l'exercici, mentre que a Nova Zelanda el termini és entre 0 i 2 mesos abans de l'inici de l'exercici o, en els casos de Regne Unit, Canadà i Xina, no hi ha cap requeriment i es pot presentar inclús un cop ja iniciat l'exercici.

Dins del conjunt d'informació continguda en els projectes de pressupostos, els escenaris pressupostaris a mitjà termini informen de les restriccions i implicacions plurianuals de les decisions relatives al projecte de pressupost, mostrant les previsions a mitjà termini dels objectius fiscals (dèficit, endeutament, regla de despesa,...) i dels tendencials d'ingressos i despeses. En allò referent al seu debat i l'aprovació específica, en 13 països de l'OCDE els escenaris són objecte de debat i aprovació, mentre que en 11 països sols se'n produeix el debat.

Finalment, en relació amb la capacitat o poder d'esmena dels parlaments en relació amb els projectes de pressupostos, molt majoritàriament (en 18 països) a l'OCDE aquests compten amb amplis poders i gairebé sense restriccions. Tanmateix, un nombre important de països (7) limiten aquesta capacitat mitjançant la restricció que les esmenes i no poden modificar els grans resultats fiscals (com ara el

Tot i ser una pràctica àmpliament recomanada per a millorar la transparència pressupostària, sols en 6 països de l'OCDE es produeix l'informe d'orientacions pressupostàries per anticipar el coneixement i debat sobre la política i estratègia pressupostàries i es debat en el Parlament, mentre que uns altres 7 països l'informe no es realitza, però sí que es fa una presentació i debat anàleg en el legislatiu

superàvit o dèficit) continguts en els projectes de pressupostos. Amb un nombre significativament inferior se situen altres països on s'introdueixen majors restriccions, com ara no poder canviar els totals d'ingressos i despeses, sols introduir esmenes relatives a reduir ingressos i despeses ja contingudes en el projecte de pressupostos o sols poder esmenar els ingressos i despeses relatives a canvis de polítiques (en relació amb el pressupost vigent). Per un altre costat, aquesta capacitat d'esmena en els parlaments en un nombre reduït de països es veu afectada per la capacitat del Govern de poder vetar esmenes o que es requereixi la conformitat d'aquest si les esmenes suposen increments en les despeses. En darrer lloc, en dos països la capacitat del Parlament per a esmenar el projecte de pressupostos es veu totalment reduïda sols a la seva aprovació o rebuig.



Els processos de debat, esmena i aprovació dels pressupostos en els parlaments de les comunitats autònomes

En relació amb el procés de debat, esmena i aprovació dels pressupostos, les comunitats autònomes en termes generals tenen regulades les qüestions corresponents en les seves lleis de finances o hisenda i, principalment, en els reglaments dels seus respectius parlaments, cambres o assemblees. Mentre que a les lleis de finances o hisenda s'hi sol trobar la relació de documents que ha de comprendre el projecte de pressupostos, els continguts del compte general i, sovint, les dates límit en què cal que el Govern presenti el projecte de pressupostos, els reglaments dels parlaments tracten de forma detallada l'organització i configuració dels debats i la presentació i votació de les esmenes. El present article centra la seva atenció en aquests darrers aspectes regulats en els reglaments dels parlaments autonòmics i resumeix els principals trets observats en el conjunt de les 17 comunitats autònomes.

Els processos de debat, esmena i aprovació dels pressupostos en els parlaments de les comunitats autònomes es troben regulats com a seccions específiques dins dels reglaments autonòmics corresponents, dins dels apartats relatius a **procediments legislatius especials**. Tanmateix, a aquests processos els és d'aplicació el procediment legislatiu comú en aquells aspectes no recollits en la seva regulació específica i, tot que compten amb **preferència per a la seva tramitació**, en tres comunitats autònomes s'indica explícitament que en cap cas és aplicable el procediment d'urgència.

Pel que fa a la **verificació dels continguts del projecte de pressupost** rebut pel Parlament abans que es publiqui, cinc comunitats autònomes indiquen que es revisarà si la documentació entregada és suficient i si es tracta d'aquella definida d'acord amb la normativa que li és d'aplicació, essent la Mesa l'òrgan responsable d'aquesta tasca. Aquests requeriments de documentació inclouen, principalment, el projecte de llei, la informació i la memòria dels estats d'ingressos i despeses i els annexos relatius a les dades de les entitats i els beneficis fiscals. En el cas de la Comunitat de Madrid s'explicita que si l'informe dels serveis jurídics de la cambra (a ser emès en 48 hores) no és positiu, el Govern té 4 dies per a corregir-lo i, en cas que no es faci, es retirarà el projecte.

En relació amb la **definició i aprovació del calendari** d'aquests processos, en gairebé tots els casos en què aquest aspecte està regulat, la Mesa del Parlament és l'òrgan responsable i decisor (amb l'acord o després d'haver escoltat la Junta de Portaveus), menys en el cas de la Regió de Múrcia, on ho és la Junta de Portaveus. D'altra banda, pel que fa a l'**organització dels debats i les votacions**, en gairebé tots els casos són la Presidència de la Cambra i la Presidència de la Comissió competent en pressupostos, amb l'acord de les meses respectives, les quals defineixen l'organització dels debats i les votacions.

És a l'inici dels processos de debat, esmena i aprovació dels pressupostos en els parlaments quan els projectes de pressupostos acostumen a ser presentats de manera global, així com també, posteriorment, en comissions pel que fa als detalls sectorials d'aquest. En aquest darrer cas, són les conselleres o consellers corresponents qui en realitzen la presentació. Analitzant els reglaments dels parlaments de les diferents comunitats autònomes s'observa com en els dotze casos es regula aquesta **participació dels membres del Govern per a explicar els pressupostos de les seves conselleries corresponents (o seccions)**, normalment dins dels primers dies després de la presentació del projecte de pressupostos i abans del debat a la totalitat o abans que finalitzi el període per a presentar esmenes a la totalitat, excepte en el cas d'Extremadura, que es realitza amb posterioritat. Addicionalment, en quatre comunitats s'indica que també podran comparèixer alts càrrecs, alts funcionaris i els responsables d'entitats dependents.

Les esmenes als projectes de pressupostos són un dels instruments principals que tenen els parlaments per tal d'influir en la configuració dels pressupostos i poder comptar amb uns terminis suficients és cabdal per poder exercir aquesta tasca de manera efectiva i rigorosa. En allò observat en els reglaments dels parlaments autonòmics, generalment, el **termini per a presentar esmenes a la totalitat** se situa en l'interval entre els 5 i els 10 dies en les comunitats que tenen explícitament regulat aquest aspecte. Menció especial mereix el País Basc, on després d'habilitar 10 dies per a analitzar el projecte de pressupostos, el termini de presentació d'esmenes, tant les relatives a la totalitat com les de tipus parcial, és de 15 dies. Pel que fa al **termini de presentació d'esmenes parcials**, s'observa una major dispersió, ja que comprenen tant un període de tan sols 7 dies (Castella La Manxa i Comunitat Valenciana) com un de fins a 25 dies (Canàries).

Una mitjana hipotètica s'aproximaria als 15 dies, amb un període com aquell definit per als casos d'Aragó i Extremadura.

Les esmenes als projectes de pressupostos són un dels instruments principals que tenen els parlaments per tal d'influir en la configuració dels pressupostos i poder comptar amb uns terminis suficients és cabdal per poder exercir aquesta tasca de manera efectiva i rigorosa

	Esmenes a la totalitat (dies)	Esmenes parcials (dies) (freqüentment, després del debat a la totalitat)
Aragó		15
Canàries	10	25
Catalunya	10	20
Castella La Manxa	10	7 (després del debat a la totalitat)
Extremadura	5	15 (després de la presentació dels consellers)
Regió de Múrcia		No inferior a 10 dies
País Basc	10 (per analitzar el projecte) + 15 (per a esmenes totals i parcials)	
C. Valenciana	5	7 (després del debat a la totalitat)

Els debats i votacions del projecte de pressupostos s'estructuren al voltant de dues tipologies ben diferenciades, les esmenes i debats a la totalitat i les esmenes i debats parcials, on mentre que en el primer es tracta el rebuig o la continuació en la tramitació dels pressupostos, en el segon es tracta la introducció d'esmenes en àmbits concrets del projecte presentat.

Pel que fa a les **esmenes i el debat a la totalitat**:

- **L'objecte de les esmenes a la totalitat**, en quatre comunitats, és directa i s'orienta exclusivament envers el retorn o rebuig del projecte de pressupostos. Així mateix, si addicionalment s'afegeix el rebuig o proposta de canvi d'una secció (departament/conselleria) completa de l'estat de despeses, aleshores, s'hi afegeixen sis comunitats més. Finalment, sols quatre comunitats autònomes (Astúries, Extremadura, Madrid i País Basc) també afegeixen com a objecte d'esmenes a la totalitat la variació dels imports de l'estat d'ingressos.

En tots els casos el debat a la totalitat es realitza en el Ple, on cal destacar el cas de Catalunya, la qual compta amb 2 debats a la totalitat, un de global al Ple i un a la totalitat de les seccions a les comissions sectorials corresponents del Parlament

- En tots els casos el debat a la totalitat es realitza en el Ple, on cal destacar el cas de Catalunya, la qual compta amb 2 debats a la totalitat, un de global al Ple i un a la totalitat de les seccions a les comissions sectorials corresponents del Parlament.

• Un cop **superat el debat a la totalitat**, a la gran majoria (11) de les CA que tenen regulat aquest factor, queden **fixats els imports** globals dels estats d'ingressos i despeses. Així mateix, en quatre casos (Andalusia, Catalunya, Extremadura i Múrcia) queden fixades addicionalment les seccions pressupostàries, on dins d'aquests, en un cas (Múrcia) també queden fixats els pressupostos dels organismes i entitats.

Per un altre costat, en allò referent a les **esmenes parcials**, una àmplia majoria de les comunitats autònomes (15) estableixen un criteri de compensació dins de les seccions pressupostàries, on aquelles esmenes que suposin l'increment de despeses han de ser compensades amb decrements en la mateixa secció (departament/conselleria). Dins d'aquestes, aproximadament la meitat (7) requereixen addicionalment que si hi ha esmenes que suposin reduir imports dels ingressos, hi cal la conformitat per part del Govern. D'altra banda, en algunes comunitats les compensacions poden anar més enllà de les despeses de les seccions i ser compensades mitjançant ingressos, essent en alguns casos sempre necessària la conformitat del Govern (Extremadura), en d'altres sols si les esmenes no s'autofinancen completament (Navarra) i en d'altres no hi cal conformitat, però sí en tot cas compensació (Balears). Per un altre costat, algunes comunitats autònomes protegeixen algunes despeses de ser objecte d'esmenes, com és el cas dels crèdits relatius a despeses amb finançament afectat (a fi de no alterar el % de cofinançament) (Extremadura, Madrid i Múrcia), la no alteració de la finalitat o règim d'aplicació de les partides pressupostàries (Madrid i Múrcia), les despeses relatives al retorn i als interessos de deute (Extremadura i Madrid) i les despeses del fons de contingència si és per sota del seu límit legal (Madrid).

	Compensació dins de secció Si ↑ crèdit, aleshores cal ↓ crèdit d'igual import en mateixa secció	Compensació despeses- ingressos Si ↑ crèdit o modificació substantiva ingressos, cal proposar reajustament	Conformitat del Govern si es redueixen Ingressos Si ↓ Ingressos, aleshores cal conformitat Govern	Conformitat del Govern de majors despeses o menors ingressos Si ↑ crèdit o ↓ Ingressos, aleshores cal conformitat Govern, (si no és que s'especifica finançament)	Despeses o raons protegides de ser objecte d'esmena				
					Fons Contingència (sota límits legals)	Crèdits deute i interessos	Crèdits o % cofinançament	Manca explicació partides	No a esmenes que suposin una alteració de la finalitat o règim d'aplicació de les partides pressupostàries
Andalusia									
Aragó									
Astúries									
Illes Balears									
Canàries									
Cantàbria									
Catalunya									
Castella La Manxa									
Castella i Lleó									
Extremadura				Cal conformitat del Govern					
Galícia									
C. de Madrid									
R. de Múrcia									
Navarra									
La Rioja									
País Basc	Dins de conceptes similars								
C. Valenciana									
Nombre de CA	15	2	7	2	1	2	3	1	2
% de CA	88,2%	11,8%	41,2%	11,8%	5,9%	11,8%	17,6%	5,9%	11,8%

En el **debat final** que es realitza en el Ple, són objecte de votació les esmenes presentades i els dictàmens emesos en les comissions parlamentàries, i en el conjunt de les comunitats aquest s'estructura diferenciant l'articulat de la llei i l'estat d'autorització de despeses dividit en cadascuna de les seves seccions.

Finalment, l'anàlisi dels reglaments dels parlaments autonòmics ha permès trobar-hi algunes **particularitats úniques d'algunes comunitats autònomes** que es considera pertinent ressaltar, com és el cas d'Aragó, on es regula que el projecte de llei de pressupostos s'ha de presentar a les Corts abans de l'inici de l'últim trimestre de l'exercici anterior, i on, en cas d'incompliment, 2 grups parlamentaris o 1/5 part dels diputats poden proposar la compareixença del president del Govern o del titular del departament competent en matèria d'hisenda per tal de comunicar al Parlament els motius d'aquest incompliment.

Conclusions

A mode de conclusió i valoració general dels processos de debat, esmena i aprovació dels pressupostos en els parlaments de les comunitats autònomes, cal indicar que, tot i que s'han observat certes especificitats, s'aprecia una sistemàtica relativament similar en el conjunt de les comunitats autònomes.

En termes generals, s'observa una capacitat reduïda d'esmena i modificació dels pressupostos per part del Parlament, on potser Balears i Navarra compten amb una relativa major capacitat. Aquesta capacitat reduïda rau principalment en la dificultat de debatre i esmenar agregats pressupostaris o grans elements de política pressupostària sense que impliqui el rebuig del projecte de pressupost i a causa del fet que, un cop superat del debat a la totalitat, en estar aleshores fixades les despeses per seccions en força casos, existeix poca capacitat real de realitzar canvis en el projecte de pressupost. En tot cas, cal tenir present que si existís una major llibertat, caldria sempre vetllar pel compliment dels objectius fiscals i la sostenibilitat de les finances públiques, a fi d'evitar biaixos cap a l'empitjorament dels resultats fiscals.

Els processos de debat, esmena i aprovació dels pressupostos en els parlaments es caracteritzen per una sistemàtica relativament similar en el conjunt de les comunitats autònomes. En termes generals s'observa una capacitat reduïda d'esmena i modificació dels pressupostos per part del Parlament, on potser Balears i Navarra compten amb una relativa major capacitat

Pel que fa a la regulació de les esmenes parcials, els diferents sistemes de compensacions entre variacions d'ingressos i despeses (intraseccions, interseccions o entre ingressos i despeses) s'observa que podrien tenir biaixos envers l'annualitat, ja que aparents compensacions anuals (per a l'exercici del pressupost subjecte a aprovació) poden esdevenir desequilibris des d'una perspectiva plurianual. No obstant això, l'anàlisi d'aquestes compensacions en termes plurianuals requeriria poder comptar amb una major capacitat o suport tècnic per part del Parlament durant el transcurs d'aquest procés.

Un factor rellevant que s'ha observat en la present anàlisi és que en un conjunt reduït de comunitats autònomes han introduït regulacions per tal de protegir determinades despeses de ser objecte d'esmenes en ser considerades com a despeses tècniques o no subjectes a decisió política arran del seu caràcter obligatori o ja regulat. Aquest aspecte es considera com a destacat en suposar unes primeres passes pel que fa a diferenciar aquell conjunt d'elements en què és pertinent que puguin ser sotmesos a decisió del Parlament d'aquells que poden no ser-ho.

Per un altre costat, la fixació de les despeses per seccions orienta al debat i les esmenes parcials a l'entorn dels departaments/conselleries i no directament envers les polítiques públiques (per exemple

emprant el nivell de polítiques dins la classificació per programes dels pressupostos), les quals poden ser multidepartamentals, a part de suposar aquestes darreres unes estructures més estables en el temps que els departaments. En aquest sentit, pot ser un referent l'experiència de França, on després d'una reforma en el conjunt del seu sistema pressupostari (reforma LOLF), en el Parlament es voten i fixen les despeses per polítiques públiques (*missions*) i no pas per ministeris.

Finalment, ressaltar que els condensats (en el temps) processos d'anàlisi i debat dels projectes de pressupostos dificulten que els parlamentaris en realitzin una anàlisi adequada, essent, per tant, altament recomanable poder comptar amb el suport de les tasques realitzades per part de les oficines pressupostàries parlamentàries, en cas d'estar creades i actives, i de reforçar-ne la seva capacitat i vessant analítica.

Jordi Baños Rovira

Responsable de polítiques pressupostàries de la Direcció General de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya i professor i col·laborador de recerca a la Universitat de Barcelona/IEB

Referències

Lienert, Ian. (2010). *Role of the Legislature in Budget Processes*. Washington DC: Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

OCDE. (2019). *Parliament's role in Budgeting*. Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019. Paris: OECD.

OCDE. (2018). *2018 International Budget Practices and Procedures Database*. Paris: OECD.

OCDE. (2017). *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. Paris: OECD.

[i] Com ara la *Congressional Budget Office* (CBO) dels Estats Units, l'*Office of Budget Responsibility* (OBR) del Regne Unit, l'*Haut Conseil des finances publiques* (HCFP) a França o l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF) a l'Estat espanyol, tot i que en aquest darrer cas aquesta institució no està adscrita al poder legislatiu.

◆ COMUNITATS AUTÒNOMES, DRET PÚBLIC, DRET PRESSUPOSTARI, JORDI BAÑOS ROVIRA, LLEIS PRESSUPOSTÀRIES, PARLAMENT, POTESTAT LEGISLATIVA, PRESSUPOST, PRESSUPOSTOS, RCDP, TÈCNICA LEGISLATIVA