

Proposició de Llei de modificació de la Llei 32/2014, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària

Exposició de motius

En la sessió del 27 de novembre de 2014, el Consell General va aprovar la Llei 32/2014, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, que va establir uns criteris per garantir la sostenibilitat de les finances públiques i l'estabilitat pressupostària i fiscal. En aquell moment es va considerar que era el moment d'establir un marc legal i permanent per garantir la sostenibilitat i la viabilitat de les finances públiques, ja sigui per a l'Administració General com per als Comuns.

D'ençà de la seva entrada en vigor, l'exercici 2015, s'han anat presentant, publicant i aprovant diferents Marcs Pressupostaris, que han donat compliment als requisits i a les limitacions establerts en la mencionada llei.

Aquest mecanisme de disciplina pressupostària i fiscal s'ha mostrat eficient en la seva aplicació al llarg dels últims 10 anys. Fins i tot donant resposta i facilitant mecanismes d'aplicació en situacions extraordinàries, com la de la crisi sanitària del Covid, on l'administració general va haver d'adoptar pressupostos extraordinaris i plans d'equilibri financer.

Tanmateix, l'actual regulació presenta algunes limitacions per fer compatible el seu propòsit de disciplina fiscal i pressupostària amb l'evolució de les finances públiques, principalment en relació amb l'Administració General.

Per aquesta raó, la present modificació és una adaptació parcial de la Llei 32/2014, concretament mitjançant les modificacions següents:

En primer lloc, l'article 1 modifica l'article 12, amb diverses finalitats i, principalment, amb l'objectiu de reduir el límit màxim d'endeutament previst actualment, en una clara manifestació de la voluntat de contenció de la despesa pública. Aquest objectiu es configura d'una forma ambiciosa, però alhora realista, en establir-se una reducció dràstica de la limitació de l'endeutament, la qual s'aplicarà de forma esglaonada en el temps, durant els propers 20 anys.

Al respecte, s'estableix que el deute públic no pot ser superior al cinquanta per cent (50%) del Producte Interior Brut. A partir del 2036, aquest límit es fixa en el quaranta-cinc per cent (45%), i a partir del 2046, en el quaranta per cent (40%).

Tanmateix, s'estableix una reducció i una escala decreixent semblant per generar l'obligació, a càrrec de l'Administració general i dels comuns, de negociar i d'establir un pla d'acció comú perquè l'endeutament consolidat no arribi als límits referits anteriorment.

Adicionalment, a través de la modificació de l'article 12, es redueix el límit d'endeutament de l'Administració general, que es fixa, en un primer moment, en el trenta-cinc per cent (35%), i que queda sotmès a una reducció progressiva en el temps. També s'introdueix un supòsit de flexibilització del límit referit. Es permet superar aquest llindar quan l'objectiu es aprofitar les condicions favorables per l'administració i contractar un nou endeutament amb l'objectiu d'amortitzar futurs venciments d'un endeutament prèviament subscrit.

En segon lloc, l'article 2, que modifica l'article 15, estableix una excepció del límit del dèficit de l'administració general de l'1% en relació amb el Producte Interior Brut en situacions de recessió econòmica. Amb tot, aquesta flexibilització està condicionada i limitada al superàvit de caixa acumulat en els tres exercicis immediatament anteriors.

En tercer lloc, l'article 3 modifica l'article 16. En aquest cas, l'elaboració dels successius pressupostos i les seves execucions han mostrat una gran dificultat per adaptar la realitat pressupostària a aquesta regla. Sovint el creixement d'aquest tipus de despeses no pren com a referència el creixement del Producte Interior Brut, sinó que més aviat respon a noves obligacions, prestacions o altres conceptes. Per això es proposa una flexibilització d'aquesta regla, sense comprometre, però, els nivells d'inversió reals actuals.

En quart lloc, l'article 4, que modifica l'article 19, estableix que per al càlcul del zero coma cinquanta per cent (0,50%) del compte de compensació es tindrà en consideració el pressupost de despeses liquidat sense considerar les variacions d'actius i passius financers –és a dir, totes les operacions d'aquesta naturalesa i no únicament les operacions de refinançament de deute o d'amortitzacions de capital–. Aquestes operacions representen drets i obligacions financeres que generen ingressos i despeses en un futur, que en no formar part del resultat de caixa de l'exercici no escau incloure en la base de càlcul del compte de compensació.

Finalment, l'article 5 modifica en la seva totalitat l'article 20 de la Llei. Aquest article tenia tot el seu sentit en un moment coincident amb el desplegament de la imposició directa al Principat, amb la finalitat d'establir el compromís de no incrementar la pressió fiscal, sobretot la directa. Transcorreguts deu anys, i un cop consolidat el model fiscal del Principat, aquesta regla, en el seu redactat original, presenta dificultats d'aplicació, ja que la major recaptació de la imposició directa no necessàriament va acompanyada del mateix nivell de recaptació de la imposició indirecta. Els canvis en el model fiscal i, també, en el model econòmic del país requereixen establir altres paràmetres de control de pressió fiscal i, sobretot de transparència, en el moment d'elaborar i adoptar iniciatives legislatives amb impacte sobre la pressió fiscal del país.

Les modificacions, sense desvirtuar els eixos principals de la Llei, van destinades a adaptar-se a la realitat pressupostària, financera i fiscal de l'administració pública.

Article 1. Modificació de l'article 12 de la Llei 32/2014

Es modifica l'article 12 de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, que queda redactat de la manera següent:

“Article 12. Limitació d'endeutament

1. El deute públic del Principat no pot ser superior al cinquanta per cent (50%) del producte interior brut (PIB) expressat en termes nominals i calculat a aquests efectes d'acord amb la metodologia vigent a la data d'entrada en vigor d'aquesta Llei.

A partir de l'1 de gener del 2036, el límit percentual aplicable serà del quaranta-cinc per cent (45%), i a partir de l'1 de gener del 2046, serà del quaranta (40%) per cent.

2. Si l'endeutament de l'Administració general de l'Estat i dels comuns superés el límit del quaranta-cinc per cent (45%) del producte interior brut (PIB) expressat en termes nominals, tant l'Administració general com els comuns han de negociar i establir un pla d'acció comú perquè l'endeutament consolidat no arribi als límits establerts a l'apartat anterior.

A partir de l'1 de gener del 2036, el límit percentual aplicable als efectes d'aquest apartat serà del quaranta per cent (40%), i a partir de l'1 de gener del 2046, serà del trenta-cinc per cent (35%) per cent.

3. El deute públic esmentat en els apartats anteriors inclou l'endeutament disposat de l'Administració general de l'Estat i dels comuns, d'acord amb els requisits establerts en aquest article.

4. A efectes del càlcul del deute públic del Principat d'Andorra, no es tenen en compte:

a) Els fons de reserves de la branca de jubilació de la Caixa Andorrana de Seguretat Social. Així mateix, qualsevol deute públic andorrà subscrit pel Fons de reserva de jubilació es considera a tots els efectes com a deute públic subscrit per un tercer no vinculat.

b) Les operacions financeres corresponents a la participació d'Andorra en el Departament de Drets Especials de Gir del Fons Monetari Internacional relatives a la subscripció de la quota al fons en concepte de reserves d'Andorra a l'exterior.

5. El deute de l'Administració general no pot superar el trenta-cinc per cent (35%) del producte interior brut expressat en termes nominals i calculat a aquests efectes d'acord amb la metodologia vigent a la data d'entrada en vigor d'aquesta Llei.

A partir de l'1 de gener del 2036, el límit percentual aplicable als efectes d'aquest apartat serà del trenta per cent (30%), i a partir de l'1 de gener del 2046, serà del vint-i-cinc per cent (25%) per cent.

No obstant això, es permet superar aquests límits quan el motiu és contractar un nou endeutament destinat exclusivament a amortitzar un endeutament com a màxim del mateix import, contractat anteriorment i sempre que aquest últim tingui venciment els vint-i-quatre mesos següents.

6. El deute dels organismes públics, de les entitats públiques i parapúbliques que estan vinculades a l'Administració general i de les societats públiques amb una participació de l'Administració general de l'Estat majoritària en el capital o suficient per tenir-ne el control, no pot superar el cinquanta per cent (50%) dels fons propis consolidats de cada entitat, llevat que el deute consolidat de l'entitat intermèdia del grup al qual pertany sí que acompleixi de forma consolidada el límit de deute referit.

A l'efecte de seguiment i control de l'endeutament de les societats públiques amb una participació de l'Administració general de l'Estat majoritària en el capital o suficient per tenir-ne el control, l'entitat intermèdia i la dominant, que és l'entitat que en té una o més dependents, ha de presentar en la data de tancament els seus estats consolidats d'acord amb la normativa aplicable.

L'endeutament d'aquests organismes, entitats i societats públiques esmentats anteriorment no computa a efectes de calcular el deute de l'Administració general.

7. El deute dels comuns, inclosos els organismes públics, les entitats públiques i parapúbliques que hi estan vinculades, així com les societats públiques amb una participació dels comuns majoritària en el capital o suficient per tenir-ne el control, no pot superar el dos-cents per cent (200%) de la mitjana dels ingressos totals liquidats en els pressupostos corresponents als tres anys naturals immediatament anteriors, calculat d'acord amb el que estableix la Llei de les finances comunals.

8. Qualsevol administració que superi el seu límit d'endeutament no pot fer operacions d'endeutament net.

9. A l'efecte dels apartats anteriors i amb referència a l'Administració general i als organismes públics, entitats o societats públiques que s'esmenten a l'apartat 6, no s'hi inclouen les operacions de tresoreria, inferiors a un any, sempre que el saldo viu total no superi el cinc per cent (5%) de les despeses corrents del pressupost corresponent.

10. Els termes deute i endeutament d'aquest article corresponen a la definició del terme endeutament que recull la Llei general de les finances públiques quant al Govern i als organismes públics, entitats o societats públiques que hi estan vinculats; i a la Llei de les finances comunals pel que fa als comuns i als organismes públics, entitats o societats públiques que hi estan vinculats.”

Article 2. *Modificació de l'article 15 de la Llei 32/2014*

Es modifica l'article 15 de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, que queda redactat de la manera següent:

“Article 15. Despesa màxima permesa

1. L'Administració general podrà incórrer en un dèficit sempre que el percentatge d'aquest dèficit no superi l'u per cent (1%) del Producte interior brut expressat en termes nominals previst per a l'exercici del Projecte del pressupost anual.
2. L'Administració general podrà superar els límit de dèficit que preveu l'apartat 1, sempre que es compleixin els requisits de despesa per causes extraordinàries que preveu l'article 17.
3. Igualment, l'Administració general pot superar el límit previst en l'apartat 1 encara que no es compleixin els requisits previstos en l'article 17, quan l'economia nacional entri en un període de recessió tècnica, amb la condició que aquest dèficit no superi la suma dels superàvits de caixa acumulats de les liquidacions de pressupostos de l'Administració general aprovats pel Govern dels tres exercicis naturals immediatament anteriors.

A efectes d'aquest article, s'entén per *recessió tècnica* un creixement negatiu del producte interior brut durant dos trimestres consecutius.

4. Els comuns inclosos els organismes públics, les entitats públiques i parapúbliques que hi estan vinculades, així com les societats públiques amb una participació dels comuns majoritària en el capital o suficient per tenir-ne el control podran incórrer en dèficit sempre que el deute dels mateixos no superi el dos-cents per cent (200%) de la mitja dels ingressos totals liquidats en els pressupostos corresponents als tres anys naturals immediatament anteriors, calculat d'acord amb el que estableix la Llei de les finances comunals.”

Article 3. *Modificació de l'article 16 de la Llei 32/2014*

Es modifica l'article 16 de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, que queda redactat de la manera següent:

“Article 16. Regla de la despesa corrent o de funcionament

1. La variació del resultat de sumar la despesa de personal, de la despesa de béns corrents i serveis, així com les transferències corrents, pressupostada tant per l'Administració general com pels comuns no podrà superar la taxa de referència del creixement del producte interior brut nacional anual.
2. En el cas en què la taxa de variació del producte interior brut nacional anual sigui negativa, la variació dels capítols de despesa esmentats en l'apartat 1, tant pel que fa referència a l'Administració general com als comuns, no podrà superar el zero per cent.
3. L'Administració general podrà superar el límit previst en l'apartat 1 sempre que no es redueixi la ràtio de liquidació d'inversió real sobre la liquidació del pressupost total, excloent-ne la variació

d'actius i passius, per sota de la mitjana de ràtio de liquidació dels comptes generals dels últims cinc anys aprovats pel Govern.

4. En cas que el deute dels comuns inclosos els organismes públics, les entitats públiques i parapúbliques que hi estan vinculades, així com les societats públiques amb una participació dels comuns majoritària en el capital o suficient per tenir-ne el control sigui inferior al cent vuitanta per cent (180%) de la mitja dels ingressos totals liquidats en els pressupostos corresponents als tres anys naturals immediatament anteriors, calculat d'acord amb el que estableix la Llei de les finances comunals, no els hi serà d'aplicació la regla de la despesa corrent o de funcionament establerta en aquest article.”

Article 4. Modificació de l'article 19 de la Llei 32/2014

Es modifica l'article 19 de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, que queda redactat de la manera següent:

“Article 19. Compte de compensació

1. El Govern constituirà i gestionarà un compte de compensació que s'utilitzarà per sufragar els pressupostos extraordinaris per causes excepcionals definits en l'article 14.
2. Els pressupostos generals de l'Estat i dels comuns inclouran una partida pressupostària corresponent al zero coma cinquanta per cent (0,50%) del total de les seves despeses que anirà destinada a la dotació del compte de compensació. En els exercicis en què es tingui un pla d'equilibri financer vigent, segons el previst en aquesta Llei, no caldrà obligatòriament fer aportacions al compte de compensació.
3. Per als càlculs associats amb l'apartat anterior es tindrà en consideració el pressupost de despeses liquidat sense considerar les variacions d'actius i passius financers. L'aportació al compte de compensació s'efectuarà abans de finalitzar el primer trimestre de l'any pressupostari següent, tenint en compte la dada del PIB nominal publicada pel Govern.
4. En cas que el seu volum superi el cinc per cent (5%) del producte interior brut nominal, i si no existeix cap pressupost extraordinari viu, el Consell General, a proposta del Govern i els comuns, podrà decidir aplicar-ne la part excedent a la reducció del deute públic o a constituir o dotar un fons sobirà.
5. Els fons del compte de compensació han d'estar invertits en actius líquids per assegurar de donar compliment ràpid al que preveu l'article 14.
6. Els fons del compte de compensació poden estar dipositats a Andorra o fora d'Andorra. En aquest darrer cas, es poden gestionar com a reserves a l'exterior.”

Article 5. Modificació de l'article 20 de la Llei 32/2014

Es modifica l'article 20 de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, que queda redactat de la manera següent:

“Article 20. Impacte sobre la pressió fiscal

Les iniciatives legislatives que continguin normes tributàries han d'anar acompanyades d'un informe relatiu a l'impacte sobre la pressió fiscal.

Aquest informe s'ha de tramitar i publicar conjuntament amb la iniciativa legislativa, i les seves conclusions han de formar part de l'exposició de motius de la iniciativa legislativa.

L'informe d'impacte ha de contenir, com a mínim:

- a) El càlcul percentual de l'efecte de la iniciativa legislativa sobre la pressió fiscal del país, d'acord amb la metodologia establerta pel Departament d'Estadística del Govern d'Andorra.
- b) Una estimació de l'increment o la disminució de la recaptació total derivada dels tributs afectats per la iniciativa legislativa.”

Disposició final primera. *Text consolidat*

S'encomana al Govern, en els termes previstos a l'article 116 del Reglament del Consell General, que en el termini màxim de sis mesos des de la publicació d'aquesta Llei al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* presenti al Consell General el projecte de consolidació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, amb la incorporació de totes les modificacions que s'hi han produït.

Disposició final segona. *Entrada en vigor de la Llei*

Aquesta Llei entra en vigor el mateix dia de la seva publicació al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.