

Edicte

La síndica general, d'acord amb les previsions de l'article 90 del Reglament del Consell General,

Disposa

Publicar el criteri del Govern relatiu a la **Proposició de Llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal.**

Tot el que es fa públic per a general coneixement i efectes.

Casa de la Vall, 20 de setembre del 2019

Roser Suñé Pascuet

Síndica General

Criteri del Govern relatiu a la Proposició de Llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal

El Govern ha examinat la Proposició de Llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, presentada pel M. I. Sr. Josep Pintat Forné, president del Grup Parlamentari Terceravia + Unió Laurediana + Independents, i d'acord amb el que disposa l'article 103.2 del Reglament del Consell General, manifesta el seu criteri sobre la Proposició de Llei esmentada basant-se en les següents:

Consideracions

La iniciativa legislativa proposada té per finalitat, com s'explica en la mateixa exposició de motius, eliminar la possibilitat que l'Administració pugui incórrer en dèficit i així generar nou endeutament. Aquesta Proposició de Llei, que consta d'un article i dos disposicions finals, modifica dos apartats de l'article 15 de la Llei 32/2014, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal.

La voluntat de la Llei 32/2014 era establir un marc general per assegurar la sostenibilitat de les finances públiques. Aquesta iniciativa legislativa naixia de la constatació que en el període 2007-2013 s'havia gairebé duplicat l'endeutament públic, passant d'uns 600 milions el 2007 (20% del producte interior brut –PIB–) a uns 1.100 milions el 2013 (45% del PIB). Aquest marc general establia una sèrie de condicionants que emmarcaven tant els límits de despesa com la capacitat d'endeutament de

l'Administració general, dels comuns, dels organismes institucionals, de les entitats parapúbliques i de les societats públiques participades per l'Administració general o pels comuns. Aquesta Llei es va modificar a través de la disposició final cinquena de la Llei del pressupost del 2019, que en va modificar els articles 11 i 15. La modificació de l'article 15 que també és objecte de la Proposició de Llei que avui debatem tenia per objectiu simplificar l'elaboració del pressupost respectant la voluntat d'evitar dèficits de caixa anuals elevats fixant-los en l'1% del PIB nominal i mantenint els límits d'endeutament establerts en la Llei.

El Govern entén que abans d'avaluar l'admissió a tràmit de la Proposició de Llei cal analitzar si la Llei 32/2014 ha acomplert el seu propòsit. En aquest sentit cal destacar que en el període d'aplicació d'aquesta Llei 2015-2018 el deute de l'estat –que inclou el de l'Administració general o central i el dels comuns– ha disminuït gairebé en 40 milions d'euros i ha passat de representar un 40,7% del PIB a un 36,2%, quan la Llei estableix en l'article 12 un límit d'endeutament del 55%. Si ens centrem en l'Administració central, també hi ha hagut una lleugera disminució del deute, de 0,8 milions, però cal destacar que en aquest període, degut a la crisi financera del 2015, s'ha hagut d'assumir la generació de nou deute per un import total de 23,8 milions d'euros: l'any 2015 per un valor de 7,3 milions, a fi de facilitar línies de crèdit a les empreses amb recursos a BPA –aquest import va quedar cancel·lat l'exercici 2016 amb la finalització del programa extraordinari de finançament corresponent–; i 16,8 milions l'exercici 2016 –15,8 milions d'euros a partir de l'exercici 2017–, per possibilitar la creació de l'AREB. Així doncs, si no haguessin succeït els esdeveniments extraordinaris del 2015, la reducció de deute per part de l'Administració central hauria estat d'una vintena de milions d'euros. Basant-se en aquestes dades, cal fer una valoració positiva de la Llei 32/2014 i considerem que la modificació de la Llei 32/2014 introduïda a la disposició final cinquena de la Llei 18/2019, del 15 de febrer, del pressupost per a l'exercici del 2019 tan sols aporta una simplificació i no en modifica la filosofia. Per aquest motiu es pot considerar que la Proposició de Llei que se sotmet és innecessària, ja que la Llei 32/2014 està complint el seu propòsit, un propòsit àmpliament compartit per aquesta cambra.

Més enllà de la necessitat de proposar noves modificacions a la Llei associades a potencials disfuncions de la mateixa norma, també és adient analitzar la conveniència de la mateixa modificació. La Proposició de Llei que avui analitzem té per únic objectiu la impossibilitat de presentar projectes de

pressupostos de l'Administració central amb dèficit. El pressupost és la principal eina d'acció política del Govern i més enllà d'introduir directrius, com ja fa la Llei 32/2014 actualment vigent, introduir prohibicions d'aquesta tipologia podria anar contra el precepte constitucional de l'article 72.2, que marca que és el Govern, "sota l'autoritat del seu cap, [qui] dirigeix la política nacional i internacional d'Andorra". Així doncs, tot i que el pressupost ha de ser votat al Consell General, sembla excessiu que el projecte de pressupost no pugui proposar, si el Govern ho considera oportú i en els límits d'endeutament fixats en la Llei, que hi hagi dèficits moderats.

També és important destacar que el dèficit és una eina àmpliament utilitzada com a palanca econòmica, ja sigui en el context d'un estat, una empresa o una família. Emprada racionalment, l'eina del dèficit pot generar, per exemple en un context de crisi econòmica, una millora de l'economia nacional gràcies a una inversió pública més elevada. Per aquest motiu sembla desencertat excloure de les eines de política econòmica de què disposa el Govern que es proposin projectes de pressupost amb dèficits moderats.

Finalment, és important distingir entre el dèficit presentat en el projecte de pressupost i el que correspon a la liquidació pressupostària. Degut al fet que el pressupost final de l'exercici—especialment pel que fa a les despeses de capital i a causa de la seva pròpia naturalesa— no s'executa totalment, un dèficit moderat previst en el pressupost inicial es pot anul·lar en el moment que es liquida. En aquest sentit, el pressupost final de l'exercici inclou el pressupost aprovat pel Consell General, els crèdits de compromisos contrets durant l'exercici anterior corresponents a despeses que es liquiden o efectuen l'exercici següent, i les modificacions pressupostàries que preveuen la Llei general de les finances públiques i les seves modificacions i l'articulat de la Llei del pressupost anual.

Així, si analitzem les dades dels darrers quatre exercicis, si tenim en consideració els pressupostos aprovats, presentaven un dèficit mitjà de -26 milions, amb un acumulat de 105 milions. En canvi, si analitzem els pressupostos liquidats, la mitjana se situa en +4 milions, amb un superàvit acumulat de més de +16 milions. Per aquest motiu, tampoc no sembla oportú introduir una prohibició de generar dèficit en el projecte de pressupost, ja que amb dèficits moderats ja es poden obtenir superàvits en el moment de les liquidacions.

En conclusió, la Proposició de modificació de llei que ens ocupa es basa en el supòsit que no s'ha assolit l'objectiu que tenia la Llei 32/2014 de millorar la

sostenibilitat de les finances públiques i aprofitar les èpoques de creixement econòmic per disminuir l'endeutament de l'estat. Però les dades objectives demostren que aquest objectiu sí que s'ha aconseguit. La Proposició de modificació de llei també limitaria l'acció en polítiques econòmiques del Govern i limitaria així també l'eficàcia de la seva acció. Finalment, la redacció proposada no té en consideració el resultat de l'execució pressupostària i exigeix un esforç massa gran en els projectes de pressupost quan de fet ja s'assoleixen superàvits en el moment de la liquidació. És per aquests motius pels quals el criteri del Govern en relació amb la Proposició de llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal és desfavorable.

Andorra la Vella, 18 de setembre del 2019