

**Exp.:** 2019-1

**Departamento:** Intervención

**Asunto:** Fijación del límite de gasto no financiero para el presupuesto general del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2019, y evaluación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

## 1. INTRODUCCIÓN Y LEGISLACIÓN APLICABLE

El ámbito subjetivo de análisis se define por aplicación de las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC), consolidando las entidades clasificadas dentro del subsector de Administraciones Públicas, que incluye junto con la entidad principal a sus entidades dependientes. En nuestro caso, el perímetro de consolidación está formado por el propio Ayuntamiento y la Comunidad de Usuarios de Vertidos de la Ribera Alta (el Ministerio de Hacienda y Función Pública la ha adscrito a este Ayuntamiento en el 2016).

El artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF) establece que los Ayuntamientos deberán respetar un límite en el gasto no financiero en la aprobación de sus presupuestos. Límite que tendrá que ser coherente tanto con la regla de gasto como con el que se derive de la estabilidad presupuestaria. Es decir, hay que calcular dos límites de gasto, por una parte, el determinado por la propia regla de gasto, y por otra parte, el que se deriva del cumplimiento del principio de estabilidad, acotado este último por la cuantía de los ingresos no financieros. En el caso de diferencias entre ambos cálculos, se tomará como límite de gasto no financiero el menor de ellos.

La normativa que regula la fijación del límite de gasto no financiero y la estabilidad presupuestaria, es la siguiente:

- Ley Orgánica 2/2012, por la que se aprueba la Ley de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- RD 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.
- RD Legislativo 2/2004, por el que se aprueba e texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales.
- Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2082 de 2014
- Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones locales, publicado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

- Manual del Sistema Europeo de Cuentas 95 (SEC).
- Guía para la determinación de la regla de gasto del artículo 12 de la Ley 2/2012, de la IGAE.

En las Entidades locales corresponde a la Intervención el cálculo y evaluación del límite de gasto y del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, de conformidad con el artículo 15.1.d) de la LOEPSF.

## **2. LÍMITES CUANTITATIVOS A APLICAR A LAS REGLAS FISCALES**

En ejecución de la LOEPSF el Gobierno de la Nación, mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, fijó para las corporaciones locales los siguientes límites cuantitativos de las reglas fiscales que se indican para el ejercicio 2019:

1. Objetivo de estabilidad presupuestaria: 0,0 (en porcentaje del PIB).
2. Regla de gasto: 2,7 (tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española).

## **3. REGLA DE GASTO. LÍMITE DE GASTO**

El gasto no financiero que puede ser financiado por ingresos de la misma naturaleza (capítulos 1 a 7 del presupuesto de ingresos), sin incurrir en necesidad de financiación, asciende 38.767.938,71 euros.

En cuanto a la regla de gasto, si bien su cálculo ha dejado de ser preceptivo en la fase de elaboración y aprobación del presupuesto a partir de la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, por la que se regula las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2011 (manteniéndose su obligatoriedad en la fase de liquidación del presupuesto), dado que la misma constituye una herramienta para el control del gasto desde el inicio del ejercicio, consideramos conveniente realizar una primera aproximación de su cálculo, a título meramente informativo, y sin validez jurídica.

La regla obliga a que el gasto no financiero no supere la tasa de referencia de crecimiento a medio plazo de la economía en más del 2,7 por ciento sobre los liquidados en el presupuesto del ejercicio anterior, aplicados en su caso, los ajustes que se determinan en la citada guía de la IGAE.

Se entiende como gasto computable a los efectos de esta regla, los siguientes conceptos:

- a) Los empleos no financieros definidos en términos del SEC (capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos).

b) De los anteriores gastos, se excluyen:

—Los intereses de la deuda.

—La parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas.

—Las transferencias a las Corporaciones locales vinculadas a los sistemas de financiación.

c) Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente. Igual, pero de signo negativo, cuando los cambios normativos supongan disminuciones de ingresos.

Los datos considerados son:

—El gasto no financieros del presupuesto inicial del ejercicio 2018, excluidos intereses, ascendió a 36.556.563,16 euros (siete primeros capítulos de gastos menos los intereses de la deuda). Aplicada sobre esta cuantía la tasa permitida del gasto para 2019 del 2,7, resulta un gasto computable para 2019, antes de ajustes, de 37.543.590,36 euros.

—El gasto computable del proyecto de presupuestos para 2019, asciende a 37.456.212,71 euros. Existe, por tanto, un defecto de gasto de 87.377,65 euros.

—Los ajustes a realizar sobre los importes del proyecto de presupuesto de 2019, hay que destacar los siguientes:

(i) Los que disminuyen el techo de gasto: los imputables a la minoración de los tipos impositivos del IBI de urbana (257.000,00 euros), del IBI de Rústica (50.000,00 euros), y la supresión aprobada de las tarifas de las Escuelas Infantiles Municipales a los alumnos entre 2 y 3 años (100.000,00 euros, diferencia entre ambos ejercicios en la aplicación 31200), al pasar a estar cubiertos estos servicios por la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultural i Esport.

(ii) Y en cuanto a los ajustes que permiten aumentar el techo de gastos se computan solo las diferencias entre 2019 y 2018, correspondientes a los fondos de la Conselleria de Benestar Social a los servicios sociales generales y dependencia, a las residencias de las personas mayores, a la Unidad de Prevención Comunitaria, reinserción de menores, y a la atención a la infancia y adolescencia (en total 322.402,00 euros), y las líneas de financiación del gasto de las Escuelas Infantiles Municipales (con una diferencia positiva de 150.277,30 euros).

De las cuantías anteriores, resulta un ajuste negativo de 407.000,00 euros, y otro positivo de 472.679,30 euros, y en consecuencia un saldo positivo en estos de 65.697,30 euros, que unidos al defecto de gasto anteriormente obtenido de 153.056,95 euros, cabe concluir que no se excede el techo de gasto en 2019, y que resulta factible el cumplimiento de la regla de gasto.

Dado que la cantidad resultante de la regla de gasto es menor que la que resulta de los recursos no financieros, es la primera la que constituye el límite máximo de los empleos no financieros.

No obstante, volvemos a remarcar que se trata de una estimación que se fundamenta en las cantidades proyectadas del presupuesto (que pueden no cumplirse) y que, en todo caso, serán objeto de seguimiento en los informes trimestrales que se remiten por la Intervención al Ministerio de Hacienda, y de los que se da cumplida cuenta al Pleno de la Corporación.

#### **4. EVALUACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

El principio de estabilidad presupuestaria, conforme al artículo 4 del RD 1463/2007, debe cumplirse tanto en la aprobación del presupuesto inicial, como en su ejecución y liquidación.

Para su valoración hay que calcular la capacidad/necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, identificando el superávit con capacidad de financiación y el déficit con necesidad de la misma. La estabilidad presupuestaria implica que a lo largo del ciclo presupuestario los recursos corrientes y de capital deben ser suficientes para financiar los gastos de la misma naturaleza. En consecuencia, el volumen de deuda no puede aumentar, y como máximo deberá permanecer constante, sea cual sea el crecimiento de los recursos, o la capacidad de la entidad para afrontar la carga financiera de la deuda.

Para su cálculo, se estiman tanto los empleos como los recursos no financieros del proyecto de presupuestos. La diferencia de ambas magnitudes muestra la capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la contabilidad presupuestaria. No obstante, esta debe ser obtenida en términos de Contabilidad Nacional, para lo que es necesario, en nuestro caso, realizar los ajustes que seguidamente se detallan, a fin de adecuar la información presupuestaria a los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

*Ajuste 1. Registro en Contabilidad Nacional de impuestos, tasas y otros ingresos*

Los ingresos incluidos en los capítulos 1, 2 y 3 deben calcularse según el criterio de caja, que integra tanto los del ejercicio corriente como los de ejercicios cerrados. Para ello, calculamos la media aritmética de la ratio de derechos cobrados en los ejercicios 2015, 2016, y 2017, tanto del presupuesto corriente como de cerrados, sobre los derechos reconocidos netos. Los porcentajes obtenidos se aplican a los mismos capítulos del proyecto de presupuesto del ejercicio 2019.

En la tabla 1 figura el detalle de los cálculos realizados, de los que resulta un ajuste negativo de 1.019.168,97 euros.

**Tabla 1. Ajuste por el criterio de caja de los ingresos tributarios**

	DRN	Ajuste	Diferencia	% de cobro			
2015	Capítulo 1	19.478.111,16	-1.016.939,90	18.461.171,26	94,78		
	Capítulo 2	243.839,16	0,00	243.839,16	100,00		
	Capítulo 3	6.934.038,31	-455.532,38	6.478.505,93	93,43		
2016	Capítulo 1	18.276.858,01	-679.583,54	17.597.274,47	96,28		
	Capítulo 2	223.497,18	128.555,40	352.052,58	157,52		
	Capítulo 3	5.699.496,32	-264.956,95	5.434.539,37	95,35		
2017	Capítulo 1	20.685.508,70	-783.569,36	19.901.939,34	96,21		
	Capítulo 2	162.441,93	0,00	162.441,93	100,00		
	Capítulo 3	5.634.175,12	-516.840,56	5.117.334,56	90,83		
						<b>Presupuesto 2019</b>	
						<b>Ajuste</b>	
				Media Capítulo 1	95,76	18.326.000,00	777.463,53
				Media Capítulo 2	119,17	260.000,00	-49.850,60
				Media Capítulo 3	93,20	4.289.354,50	291.556,04
						<b>Ajuste negativo</b>	<b>1.019.168,97</b>

Fuente: Informes de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y límite de deuda de las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2015, 2016, y 2017.

La columna de «Ajuste» recoge la diferencia entre los DRN y la suma de las cantidades recaudadas en el presupuesto corriente y en cerrados.

En el ejercicio 2017, en el capítulo 1, en los DRN no se han considerado las liquidaciones practicadas con motivo de la regularización catastral (2.052.101,12 euros), al haberse emitido al cobro a mediados del mes de diciembre. Por el contrario, sí se han computado como mayor importe (negativo) del ajuste las cobradas en dicho mes (63.265,75 euros).

### *Ajuste 2. Por liquidaciones de la participación en tributos del Estado (PTE)*

Este ajuste lo constituye el importe que debe reintegrarse durante 2019 al Estado en concepto de devolución de las liquidaciones negativas de la PTE correspondientes a los ejercicios 2008, 2009, y 2016. No obstante, no vamos a practicar en esta ocasión este ajuste al haberse anotado estas devoluciones en el capítulo 9 de pasivos financieros, en lugar de imputarlas al capítulo 4 de gastos, como venía siendo habitual.

### *Ajuste 3. Por grado de ejecución del gasto*

El ajuste por grado de ejecución del presupuesto solo se realiza en el cálculo del gasto computable de los presupuestos iniciales, mientras que no procede en la fase de liquidación del presupuesto, al estimarse la estabilidad presupuestaria a partir del gasto efectivamente ejecutado, obligaciones reconocidas, a 31 de diciembre.

Igual que en el caso de los ingresos tributarios, este ajuste recoge una estimación de la ejecución presupuestaria de un ejercicio a partir de la media aritmética de los últimos tres ejercicios liquidados.

Para calcular el grado de ejecución hemos considerado las previsiones definitivas y los gastos comprometidos (porcentaje que estos últimos representan sobre los primeros). Esta forma de proceder responde a que las modificaciones en aumento de los presupuestos responden a mayores subvenciones y transferencias sobre los créditos previstos inicialmente; de forma que, si de las previsiones definitivas restáramos los nuevos importes provenientes de ingresos finalistas, obtendríamos las previsiones iniciales. Por su parte, utilizamos los gastos comprometidos porque, o son iguales a las obligaciones reconocidas o son de mayor importe.

Por un criterio de prudencia, en primer lugar, no vamos a tener en cuenta las desviaciones del capítulo 1 de gastos por su elevado volumen, y evitar así un posible sesgo al alza en la capacidad de financiación. Y en segundo lugar, y por la misma razón, los coeficientes utilizados son la media aritmética dividida por 2. En este caso, resulta un ajuste positivo de 1.004.420,83 euros (tabla 2).

**Tabla 2. Ajuste por grado de ejecución del gasto**

	Previsiones definitivas	Gastos comprometidos	% Ejecución			
2015						
1. Gastos de Personal	14.806.641,70	13.486.641,72	91,09			
2. Gastos bens corrents i servicis	15.213.228,43	14.401.199,99	94,66			
3. Gastos Financers	244.510,00	174.763,09	71,47			
4. Transferències corrents	3.282.913,44	2.304.338,99	70,19			
5. Fons per a contingències	350,00	0,00	0,00			
6. Inversions Reals	16.582.902,62	14.173.642,59	85,47			
7. Transferències de capital	59.585,00	57.849,92	97,09			
2016						
1. Gastos de Personal	16.675.950,31	14.777.946,99	88,62			
2. Gastos bens corrents i servicis	15.020.205,58	13.982.811,34	93,09			
3. Gastos Financers	416.608,00	337.704,95	81,06			
4. Transferències corrents	3.469.617,81	2.931.338,02	84,49			
5. Fons per a contingències	149.200,00	0,00	0,00			
6. Inversions Reals	5.380.148,04	3.707.447,30	68,91			
7. Transferències de capital	0,00	0,00	0,00			
2017						
1. Gastos de Personal	19.229.674,14	16.275.410,19	84,64			
2. Gastos bens corrents i servicis	16.098.260,63	14.915.450,52	92,65			
3. Gastos Financers	623.286,59	492.583,49	79,03			
4. Transferències corrents	2.527.381,27	2.341.657,04	92,65			
5. Fons per a contingències	126.000,00	0,00	0,00			
6. Inversions Reals	6.457.635,65	3.081.660,25	47,72			
7. Transferències de capital	17.300,00	17.218,39	99,53			
				<b>Coefficiente</b>	<b>Ppto 2019</b>	<b>Ajuste/2</b>
	<b>Valor de la media aritmética</b>	Capítulo 1	88,11	0,12	18.518.691,92	1.100.616,65
		Capítulo 2	93,47	0,07	15.128.839,96	494.000,64
		Capítulo 3	77,19	0,23	280.296,00	31.969,89
		Capítulo 4	82,44	0,18	2.618.575,92	229.870,33
		Capítulo 5	0,00	1,00	161.500,00	80.750,00
		Capítulo 6	67,37	0,33	1.028.604,91	167.829,97
		Capítulo 7	65,54	0,34	0,00	0,00
					<b>AJUSTE (+)</b>	<b>1.004.420,83</b>

Fuente: expedientes de liquidación del presupuesto de 2015, 2016, y 2017.

En sombreado, los importes de los capítulos de gasto tenidos en cuenta (se excluyen los gastos de personal). La cuantía del ajuste resulta de dividir por 2 el resultado de multiplicar «coeficiente» por las previsiones iniciales del proyecto de presupuestos.

#### *Ajuste 4. Por gastos del ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto*

Las cantidades abonadas en el ejercicio en la cuenta (4130) "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto", darán lugar a ajustes de mayores empleos no financieros, mientras que las cantidades abonadas con signo negativo, es decir aplicadas a presupuesto, implicarán ajustes de menores empleos no financieros. En este caso, tal como se muestra en la tabla 3, procede un ajuste positivo de 89.265,20 euros.

**Tabla 3. Ajuste el saldo de gastos pendientes de aplicar**

<u>Saldo inicial</u>	<u>Saldo final</u>	<u>Ajuste</u>
101.395,85	12.130,20	89.265,20

Fuente: Contabilidad municipal 2018, cuenta (4130).

#### *Ajuste 5. Arrendamiento financiero*

Las operaciones de leasing implican contabilizar por el principal una adquisición de activo no financiero. Durante la vida del leasing, existe un gasto en el capítulo 6 a efectos presupuestarios (cuota de amortización) pero no a efectos del SEC. Por tanto, procede efectuar un ajuste negativo en el capítulo 6 de gastos por importe de la cuota de amortización (menor gasto), dando un lugar a un menor déficit o mayor superávit.

En este caso, el ajuste asciende a 6.012,08 euros.

Obtenidos los importes de los ajustes a realizar, y teniendo en cuenta que el presupuesto para el ejercicio 2019 de la Comunidad de Usuarios de Vertidos Ribera Alta I, cuya documentación figura en este expediente del presupuesto municipal, presenta equilibrio entre los ingresos (capítulo 4 "Aportación Ayuntamientos", por importe de 257.100,00 euros), y los gastos (Capítulo 2 "Gastos corrientes", por importe de 212.100,00 euros, Capítulo 3 "Gastos financieros", por importe de 10.000,00 euros, y capítulo 5 "Fondo de contingencia" por importe de 35.000,00 euros), en la tabla 4 figura la estimación de la estabilidad presupuestaria del proyecto de presupuestos para el ejercicio 2019, que presenta una capacidad de financiación de 1.111.959,14 euros



**Tabla 4. Estimación de la capacidad / necesidad de financiación**

	Ayuntamiento	Comunidad de Usuarios Ribera	de Vertidos Alta
a) Previsiones capítulos 1 a 7 de ingresos	38.767.938,71	257.100,00	
b) Previsiones capítulos 1 a 7 de gastos	37.736.508,71	257.100,00	
<b>Diferencia (a - b)</b>	<b>1.031.430,00</b>		<b>0,00</b>
1. Ajuste recaudación capítulo 1 (—)	-777.463,53		
1. Ajuste recaudación capítulo 2 (+)	49.850,60		
1. Ajuste recaudación capítulo 3 (—)	-291.556,04		
2. Ajuste por PTE (+)	0,00		
3. Ajuste por grado de ejecución del gasto (+)	1.004.420,83		
4. Ajuste por gastos ptes de aplicar (+)	89.265,20		
5. Ajuste por arrendamiento financiero (+)	6.012,08		
<b>CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN</b>	<b>1.111.959,14</b>		

No obstante, dado que la capacidad de financiación obtenida descansa en el ajuste por ejecución del gasto, debemos hacer hincapié, y subrayar, que ello exige un plus de rigor en la gestión del gasto. En primer lugar, en la selección de aquellos remanentes de crédito sin financiación afectada que deban incorporarse al presupuesto de 2019, que no podrán rebasar el expresado importe. Y en segundo lugar, en una atenta ejecución del gasto, que deberá ir fuertemente correlacionada a la efectiva realización de los ingresos previstos.

Jordi Vila i Vila

Jefe del Servicio de Economía y Hacienda

Alzira, 20 de diciembre de 2018