

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2022. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

INFORME 31/22





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2-4, 2º planta. 28003 Madrid

Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación: 15 de julio de 2022

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	7
1.1. Previsiones para 2022	7
1.2. Perspectivas a medio plazo	12
2. DEUDA PÚBLICA.....	15
2.1. Nivel de deuda.....	15
2.2. Proyecciones a largo plazo.....	17
3. RECOMENDACIONES	19
3.1. Recomendaciones nuevas	19

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso. El artículo 17 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que antes del 15 de julio de cada año la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas. Como ya sucedió el año anterior, a consecuencia de la crisis sanitaria los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), aprobada por el Congreso de los Diputados previo informe de la AIReF de 29 de julio de 2021. Para 2022 se ha señalado como referencia el déficit del 0,6% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2022 con la información actual disponible.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 22/22 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2022 de las Administraciones Públicas (AA. PP.). El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 22/22, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento actual de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA. PP. y de cada uno de los subsectores en 2022. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

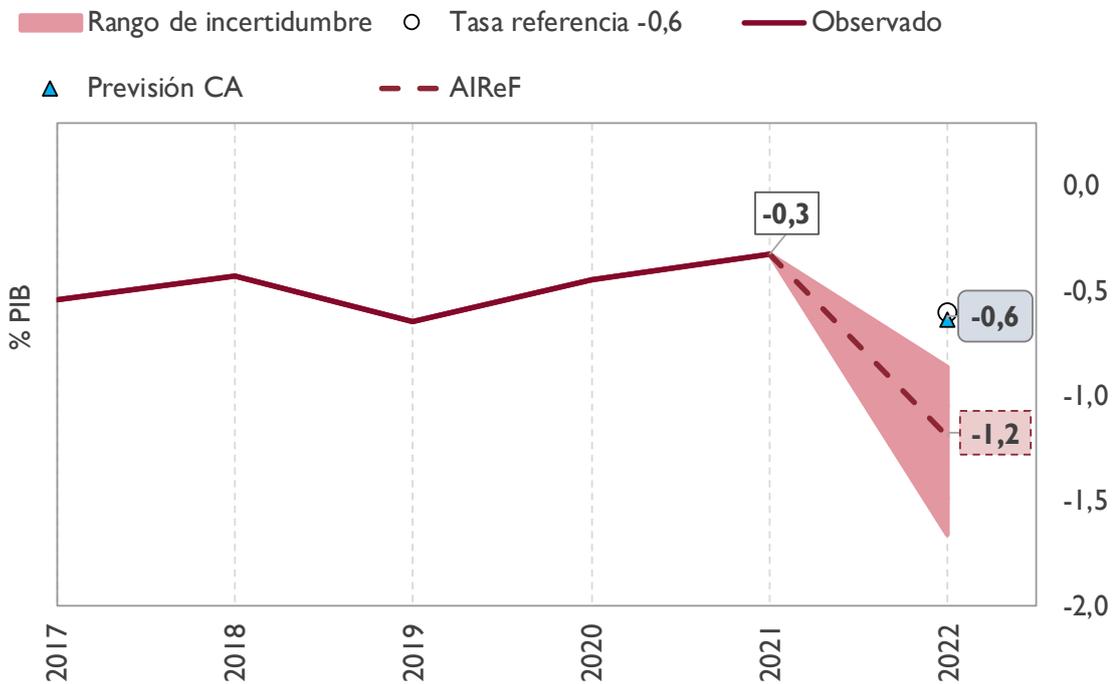
1.1. Previsiones para 2022

La AIReF prevé para la Comunidad Autónoma de Cataluña un déficit del 1,2% del PIB en 2022. Empeoran tres décimas las previsiones de saldo para 2022 del pasado informe de 7 de abril sobre los presupuestos iniciales de Cataluña¹, al observarse una ejecución más acusada del gasto ajeno al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que eleva su nivel esperado al cierre.

La comunidad sigue previendo alcanzar un déficit del 0,6%, bajo un crecimiento de empleos más moderado que el estimado por la AIReF. La comunidad mantiene las previsiones de saldo del presupuesto, sin cambios sustanciales en su escenario a nivel general, aunque sí en composición. Así, se acentúan las discrepancias entre las estimaciones de la comunidad y las de la AIReF, centradas en la evolución de los empleos.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2022. Cataluña](#)

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. CATALUÑA (% PIB)



La AIRcF estima que el nivel de recursos esperados al cierre de 2022 será del 13,8% del PIB sin considerar los ingresos del PRTR. La AIRcF estima que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre descenderán más de un 10% sobre el nivel de 2021 (un 8% sin tener en cuenta las ayudas a empresas del RDL 5/21). Esta minoración está condicionada fundamentalmente por la reducción de las transferencias del Estado: recursos del sistema de financiación, transferencias extraordinarias no condicionadas, ayudas a empresas de la Línea COVID e imputación de la liquidación completa por la financiación de los mossos d'esquadra. Se mantienen, así, en conjunto, las previsiones del informe anterior de 7 de abril, si bien con cambios en su composición: mejoran ligeramente las perspectivas de evolución de los ingresos impositivos en su conjunto y se moderan las previsiones de ingresos de fondos europeos distintos del REACT-EU. Los datos a la fecha apuntan a una mejor recaudación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). Por otro lado, la reciente aprobación del Decreto Ley 4/2022 de 5 de abril, de *medidas urgentes en el ámbito tributario y financiero* incrementa la recaudación del Impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente y, en sentido contrario, modifica las tarifas del Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, anulando el aumento que se aprobó en 2021 y, por tanto, la mejora esperada inicialmente en la recaudación de este ejercicio.

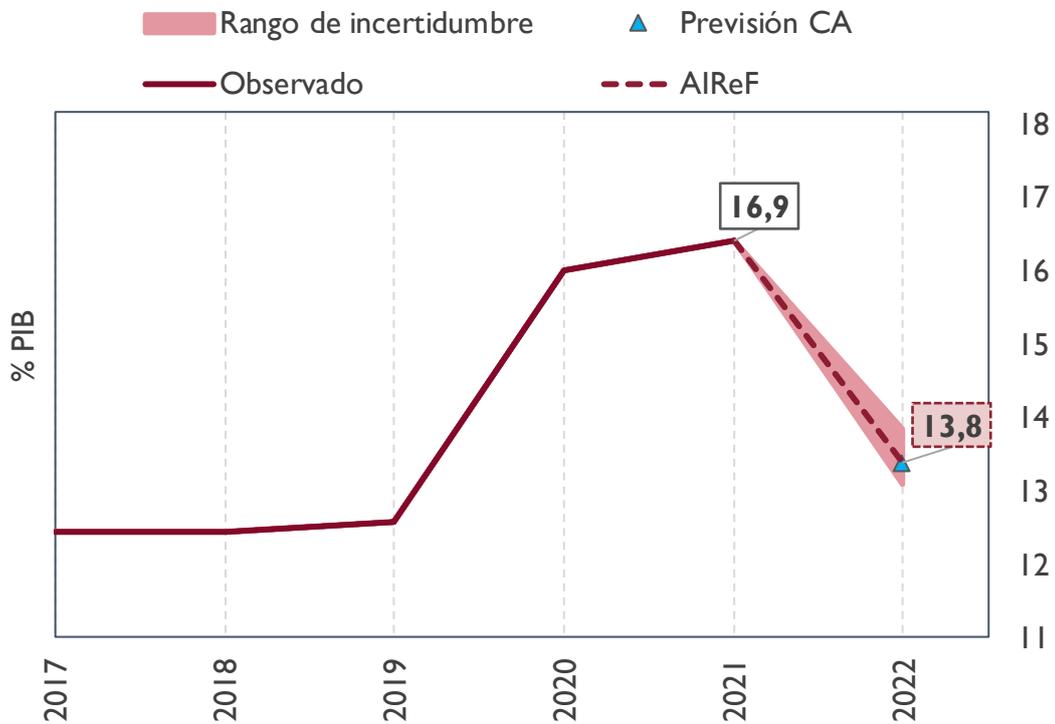
CUADRO 1. RECURSOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022. CATALUÑA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIREF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Recursos netos sin PRTR	16,8	13,8	-10,5
SFA	9,3	8,2	-3,7
Fondo extra déficit/ Compensaciones AGE	0,9	0,4	-56,7
ITPAJD	1,1	1,1	8,6
ISD	0,4	0,3	-3,8
Otros recursos	5,1	3,8	-19,0
<i>Ingresos REACT-EU</i>	0,3	0,1	-43,4
<i>Ayudas a empresas RDL 5/21</i>	0,4		
<i>Liquidación policía autonómica y otras ONR*</i>	0,6		
<i>Resto</i>	3,8	3,7	4,7

*ONR: Operaciones no recurrentes. En 2021 se imputaron por la reversión de concesión de autopistas 474 millones de euros en los recursos y 370 millones de euros en los empleos de la comunidad.

La comunidad mantiene sus previsiones globales de ingresos, similares a las de la AIREF. La previsión actualizada de la comunidad revisa ligeramente al alza las estimaciones de ingresos impositivos, elevando los ingresos esperados por ITPAJD e ISD, y reduciendo el importe esperado de los impuestos medioambientales por las medidas adoptadas en el Decreto Ley 4/2022 de 5 de abril. Por otro lado, modera las previsiones de fondos europeos, por lo que las revisiones suponen un impacto final prácticamente neutro en el conjunto de recursos. Con estas variaciones, mantiene un escenario similar al previsto por la AIREF.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. CATALUÑA (% PIB)



La AIReF considera que los empleos de la comunidad, sin PRTR, se reducirán en torno al 5%, hasta el 15% del PIB Regional. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIReF ha aumentado el gasto previsto al cierre de 2022 a partir de los datos de ejecución registrados hasta la fecha. Según las nuevas estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto bajarán cerca del 5% sobre el nivel alcanzado en 2021, condicionados por la reducción esperada de las medidas autonómicas vinculadas al COVID-19 (cerca del 55%, inferior a lo estimado en el informe anterior) y de las ayudas a empresas del RDL 5/2021 (de 841 millones de euros en 2021 a 152 millones de euros en 2022). Estas minoraciones, no obstante, se compensarían en parte por el crecimiento esperado de otros empleos no asociados a la pandemia.

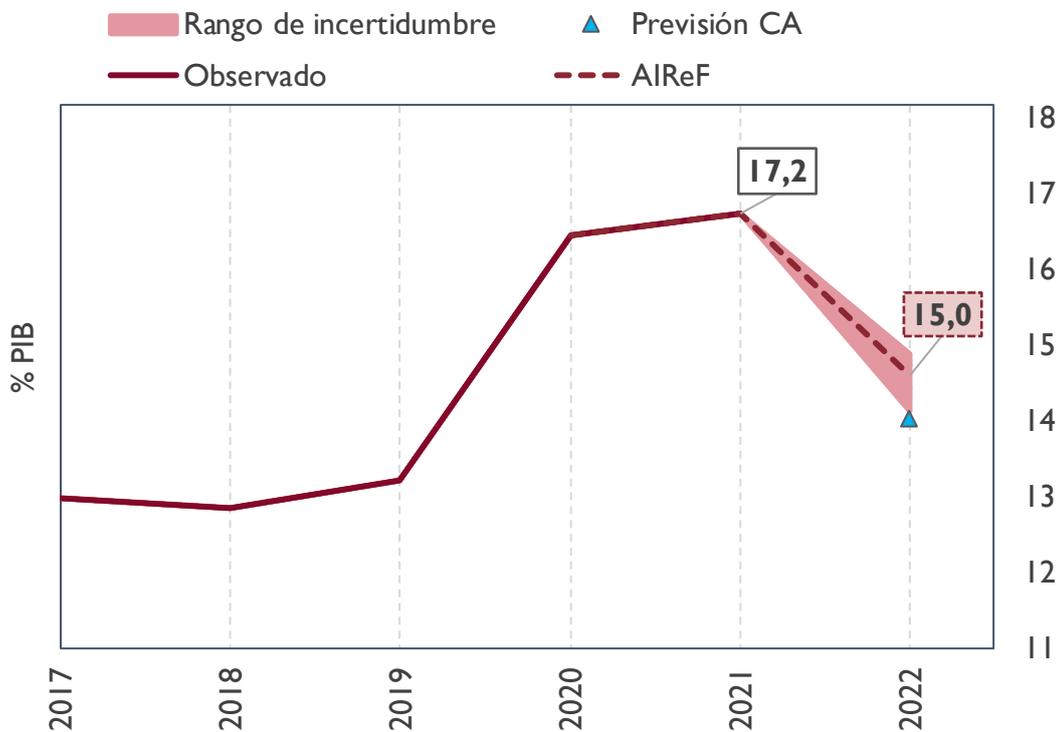
CUADRO 2. EMPLEOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022. CATALUÑA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIREF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Empleos netos sin PRTR	17,2	15,0	-4,7
Sanidad	6,2	5,8	2,3
Educación	3,4	3,1	-0,6
Otros gastos (<i>incluye ONR *</i>)	7,6	6,1	-12,2
<i>De todo ello Gastos REACT-EU</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>-43,4</i>
<i>Ayudas a empresas RDL 5/21</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-81,9</i>

*ONR: Operaciones no recurrentes. En 2021 se imputaron por la reversión de concesión de autopistas 474 millones de euros en los recursos y 370 millones de euros en los empleos de la comunidad.

La comunidad sigue previendo una mayor reducción de los empleos que la estimada por la AIREF. La comunidad mantiene sus previsiones de gastos al cierre respecto a las recogidas en el presupuesto inicial. Considera estimaciones similares a las de la AIREF sobre las cuantías de gasto COVID-19 que se mantendrán en 2022, pero, en conjunto, estima que los gastos asociados al funcionamiento y a transferencias corrientes y de capital reducirán más su nivel respecto a 2021, lo que sitúa su escenario de empleos por debajo del previsto por la AIREF.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. CATALUÑA (% PIB)



La AIRcF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá un 2%. Los datos publicados del cierre de 2021 muestran un crecimiento del gasto computable del 7,2% sobre 2020. Con este punto de partida y con la revisión de los empleos esperados al cierre de 2022, la AIRcF aumenta las estimaciones de variación del gasto computable en este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior. Bajo las previsiones actuales, el gasto computable podría crecer un 2% en 2022.

1.2. Perspectivas a medio plazo

La AIRcF estima que los dos próximos años los ingresos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común serán excepcionalmente positivos, normalizándose a partir de 2025. La recaudación real de 2021 se ha situado muy por encima de las previsiones bajo las que se calcularon las entregas a cuenta del sistema de financiación en dicho año. Esto va a generar en 2023 una liquidación muy positiva que, sobre la negativa del año anterior (sin perjuicio de que haya sido compensada) supondrá un excepcional crecimiento de los recursos del sistema de financiación en 2023. En 2024 podría replicarse una situación similar, ya que todo apunta a que la recaudación real de 2022 puede estar por encima de la estimada para calcular las entregas a cuenta de este año.

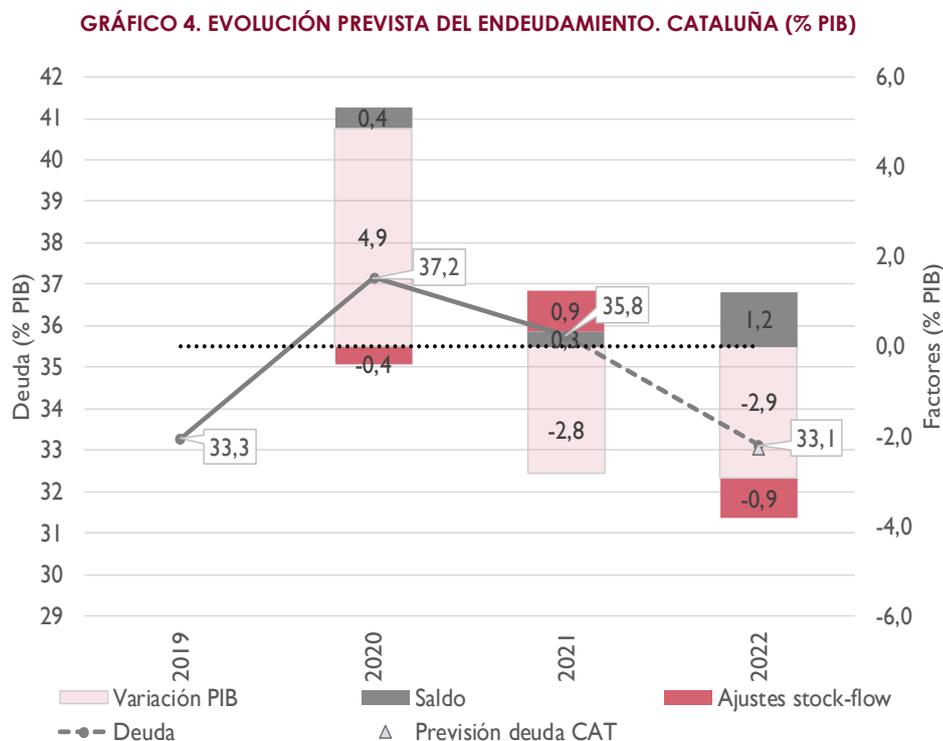
En definitiva, hasta 2025 no se espera que se normalice el flujo de ingresos asociados al sistema. En concreto, en la Comunidad Autónoma de Cataluña los recursos del sistema de financiación podrían crecer, de acuerdo con las estimaciones de la AIRcF, un 20% y un 9%, respectivamente, en 2023 y 2024. Por el contrario, en 2025 podrían disminuir ligeramente sobre el nivel del año anterior.

Si el gasto no asociado a fondos de la UE evoluciona en los años siguientes en línea con el crecimiento inercial estimado por la AIRcF, una parte del deterioro fiscal esperado en 2022 revertiría en los años siguientes. Bajo las previsiones señaladas de evolución de ingresos, y considerando una evolución inercial del gasto no asociado a fondos europeos, el deterioro del saldo de 2022 podría revertir en gran parte en los años siguientes. Esto permitiría afrontar 2025 con un déficit limitado para avanzar en la reducción del déficit estructural.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIREF estima que, aplicando completamente los excesos de financiación acumulados y bajo sus previsiones de 2022, la ratio deuda/PIB de la Comunidad Autónoma de Cataluña se situaría al cierre del ejercicio en un **33,1%**. Partiendo de un 35,8% en 2021, la ratio mejoraría por el efecto del crecimiento previsto del PIB y en menor medida por los ajustes stock-flow, que compensarían el efecto de la parte del déficit de 2022 financiable (la tasa de referencia). La comunidad considera en sus estimaciones un nivel de deuda similar.



Las necesidades generadas en el año se verían compensadas por la liquidez acumulada de años anteriores. La incidencia del déficit previsto en 2022 se vería compensada, por un lado, por los ingresos a percibir este año por la

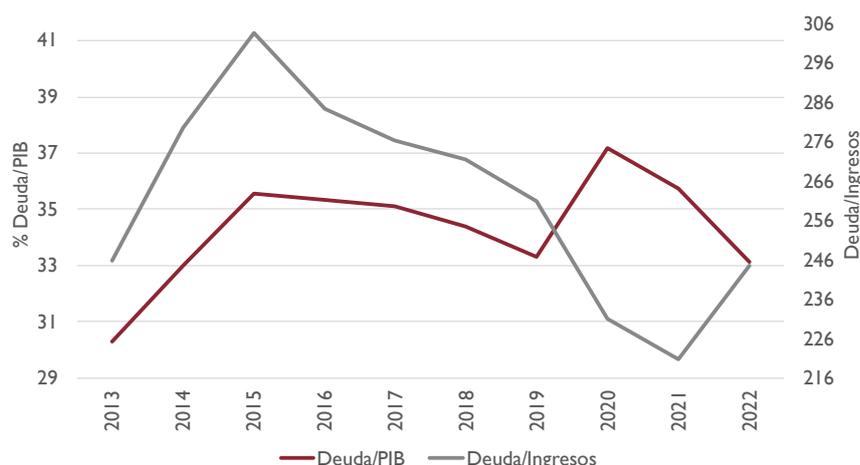
regularización de la financiación de la policía autonómica (336 millones de euros), que computaron en el déficit de 2021, y por otro por el exceso de financiación procedente del superávit generado en 2021 cuyo importe alcanzó los 1.464 millones de euros, elemento que también considera la comunidad en sus previsiones.

CUADRO 3. PREVISIONES AIREF SOBRE LA VARIACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN 2022. CATALUÑA (% PIB)

1. Deuda a 31/12/2021	35,8
2. Efecto PIB	-2,9
3. Saldo	1,2
4. Ajustes stock-flow	-0,9
Exceso de déficit 2022 no financiado	-0,6
Excesos de financiación a 31/12/2021	-0,6
Regularización policía autonómica 2021	0,3
Anticipos REACT-EU	0,1
Liquidaciones Negativas 2008-2009	0,0
Regularización policía autonómica 2022	-0,1
5. Deuda 2022 (1+2+3+4)	33,1

La AIRcF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² registrará un crecimiento de más de 10 puntos porcentuales en 2022. Mientras la ratio sobre PIB cae por el efecto denominador, la deuda sobre ingresos crece al aumentar el volumen de deuda y descender los ingresos por transferencias corrientes del Estado.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. CATALUÑA (% PIB Y % INGRESOS)



² La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIRcF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo³ se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 16,4 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando el nivel previo a la pandemia en el año 2022. Bajo el mismo escenario, se proyecta una reducción para el conjunto del subsector de 12,2 puntos. El crecimiento económico será el factor que más contribuya en la reducción de la ratio ambos casos, la cual se verá impulsada por un saldo primario que se volvería positivo en los próximos años, alcanzando de esta manera el límite de referencia del 13% en el año 2046.

GRÁFICO 6. PROYECCIONES DEUDA (% PIB) DEL ESCENARIO NORMATIVO Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%

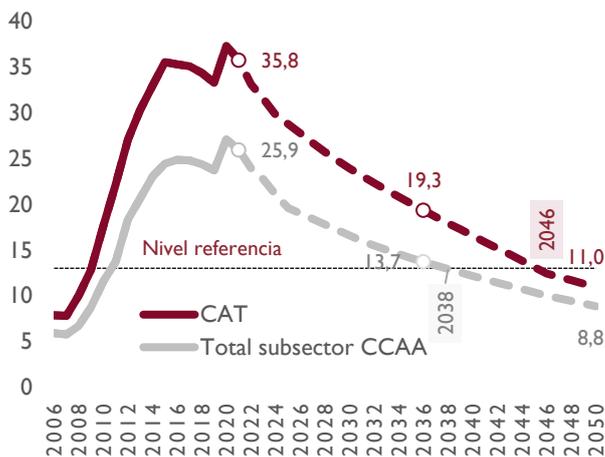
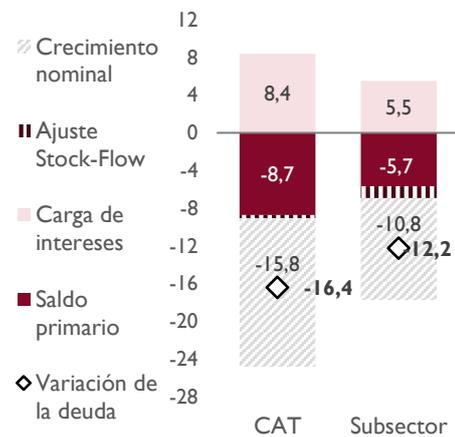


GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2022-2036)



³ El escenario normativo implica una mejoría anual del saldo primario de 0,25 puntos de PIB hasta alcanzar un superávit de 0,75%, que se mantendrá mientras la ratio de deuda supere el nivel del 13% del PIB. Una vez alcanzado este límite, el superávit primario se igualará a la carga financiera proyectando un escenario de equilibrio presupuestario sostenido.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

Como ya alertó la AReF en el pasado informe de 12 de mayo sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025⁴, diversos factores han provocado o están provocando un crecimiento de los ingresos por encima de los inicialmente previstos en 2021 y 2022. Estos incrementos de recaudación por encima de lo previsto en los PGE en 2021 y 2022 repercutirán en las CC. AA. de régimen común en 2023 y 2024 a través de la liquidación del sistema de financiación. Existe el riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos de gasto o reducciones de otros ingresos con carácter estructural. Estos riesgos se agudizan en un contexto de suspensión de reglas fiscales y ausencia de una estrategia a medio plazo y, si se materializan, pueden situar a la comunidad en 2025 en una situación muy vulnerable, con un elevado nivel de gasto estructural que no disponga de la necesaria financiación de la misma naturaleza, acompañado de un alto nivel de deuda.

Por ello, en el informe de la APE, la AReF recomendó a todas las AA.PP. que *destinaran aquellos ingresos que se materializaran por encima de lo previsto y otros de carácter temporal a acelerar la necesaria reducción del déficit estructural y evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural que no contaran con una financiación de la misma naturaleza.*

Asimismo, en el período 2019-2022 el crecimiento de los empleos primarios en la Comunidad Autónoma de Cataluña ha sido superior al de la media del subsector⁵. Es también una de las comunidades en las que se aprecia mayor deterioro del saldo primario, aunque la desviación a la media se mitiga si del

⁴ [AReF Informe Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025](#)

⁵ Ver recuadro 4 del Informe general 22/22

saldo se depura el efecto del SII del IVA en ambos ejercicios y la compensación de la liquidación negativa de 2020.

En este contexto, la AIRcF considera que las ventajas de contar con una estrategia fiscal a medio plazo a nivel nacional son plenamente aplicables al ámbito concreto de actuación de cada administración pública. Así, **la AIRcF recomienda a la Comunidad Autónoma de Cataluña que:**

- 1. Enmarque la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contemple la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos.**
- 2. Evite incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años.**

Por otro lado, las transferencias extraordinarias percibidas estos últimos años de la administración central han favorecido la consecución de déficits más favorables a los existentes antes de la pandemia y a los previstos inicialmente. Ello, asociado a la fijación de referencias laxas, ha generado un exceso de financiación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de 6 décimas de PIB, más de 1.400 millones de euros, lo que ha situado la deuda de la comunidad al cierre de 2021 en un 35,8% del PIB.

En este sentido, se recomienda al MINHAFFP en el informe general *que tenga en cuenta los excesos de financiación generados al cierre de 2021 en las autorizaciones de deuda, tanto a través de los fondos de financiación como de otros mecanismos.*

Las perspectivas en el medio plazo apuntan a que puede revertirse en 2023 y 2024 el deterioro de saldo esperado en 2022 por lo que, aunque la APE parece contemplar estas perspectivas en las previsiones para el subsector autonómico, para evitar nueva acumulación de excesos de financiación, debe tenerse en cuenta en la fijación de referencias y objetivos de los próximos años. Por ello, la AIRcF ha recomendado al MINHAFFP en el informe general *que en la fijación de referencias u objetivos de estos años para las CC. AA. tenga en cuenta esta situación y haga un seguimiento periódico y exhaustivo de las previsiones de cierre para cada comunidad, actualizadas en cada momento, con el fin de ajustar la deuda a las necesidades reales de financiación.*

En el mismo sentido, es fundamental que la propia comunidad revise y actualice periódicamente sus previsiones, y ajuste las operaciones de deuda

a sus necesidades reales de financiación, por lo que **la AIRcF recomienda a la Comunidad Autónoma de Cataluña que:**

-
- 3. Tenga en cuenta las previsiones actualizadas de cierre del ejercicio en curso y siguientes para ajustar los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación**
-

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez