

Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016:

Comunidad Autónoma de Cataluña

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

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

Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de la Comunidad Autónoma de Cataluña

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

En el período 2010-2014, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este período, la comunidad ha reducido su necesidad de financiación en 4.385 millones de euros, pasando de un déficit del 4,8% al 2,8% del PIB regional. Partiendo del último dato, el esfuerzo que la comunidad debe realizar para cumplir último el objetivo de estabilidad del -0,3% para 2016, representa el 2,5% del PIB. De este ajuste, teniendo en cuenta la previsión de cierre de la AIReF para 2015 depurada de la operación de regularización que se realizará en este ejercicio por inversiones de ejercicios anteriores realizadas a través de asociaciones público-privadas (app`s), un 2% de debe llevarse a cabo en 2016.

Se aprecia un riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2016, fijado en el -0,3% del PIB para la Comunidad Autónoma de Cataluña, dada la desviación de partida derivada del cierre de 2015 que la comunidad no contempla en su escenario. Por otro lado, la evolución del gasto prevista por la comunidad podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto. En el análisis de esta comunidad, debido a que la comunidad no ha elaborado sus líneas fundamentales, y hasta la fecha, no se ha aprobado el proyecto del presupuesto 2016, la AIReF ha tenido en cuenta el escenario y medidas formuladas por la comunidad dentro del ámbito del seguimiento del Plan económico – financiero de la comunidad. La probable desviación en 2015 respecto al objetivo fijado, que ya se puso de manifiesto en el Informe de AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2015¹, empeora con la información disponible a la fecha sobre los datos de ejecución y el anuncio de la regularización que se realizará en el ejercicio de inversiones de ejercicios anteriores realizadas a través de asociaciones público-

¹[Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas](#)

privadas (app's). De acuerdo con las estimaciones, el ajuste fiscal para cumplir el objetivo de 2016 estaría en torno al 2,6% del PIB, que depurado del efecto de la citada operación, podría estar en torno al 2% del PIB. El aumento de los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación permite cubrir un 0,9% de dicho ajuste. No obstante, la evolución del resto de los ingresos y de los gastos previstos por la comunidad no contempla la desviación de partida del 2015, por lo que no tiene previsto realizar el esfuerzo adicional necesario para alcanzar el objetivo (*ver Gráfico 1.B y 1.C*). A ello hay que añadir la apreciación de incertidumbre en la evolución prevista por la comunidad en el escenario de gastos para 2016, que no parece plausible en ausencia de medidas, lo que sitúa las previsiones de la comunidad por debajo del límite inferior de las estimaciones de la AIReF. Por otro lado, las previsiones de la AIReF apuntarían a que el cumplimiento de la regla de gasto en 2016 podría exigir una reducción del gasto superior a la prevista para la comunidad en dicho año (*ver Gráfico 1.C*).

La desviación de partida del 2015 no prevista por la comunidad y las incertidumbres apreciadas principalmente en el escenario de gastos determinan un riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad de 2016 para la comunidad, en el que la previsión autonómica para 2016 se sitúa fuera del rango de la AIReF (*Gráfico 1.A*).

De acuerdo con el análisis realizado en el Anexo II (*ver Gráfico 2*) sobre los indicadores de posición relativa de las CCAA respecto al subsector en ingresos y gastos, se aprecia que el peso en 2015 sobre el PIB de los beneficios fiscales aprobados por la Comunidad Autónoma de Cataluña supone un 0,8% del PIB, estando por tanto por encima de la media del subsector.

En valores de 2015 la comunidad se sitúa por encima de la media del subsector en cuanto al ejercicio de la capacidad normativa al alza, cuyo efecto recaudatorio se estima en el 0,7% de su PIB. En este campo, podría tener algún margen de actuación en el Impuesto de Determinados Medios de Transporte así como en tributos propios pues sobre el PIB su importe se califica como de ejercicio medio.

En cuanto al comportamiento en el gasto, se observa que en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el promedio del gasto primario homogéneo per cápita en el periodo 2012-2013 está por encima de la media del total CCAA, tanto en el conjunto del gasto como en lo que respecta a los servicios públicos fundamentales.

Sostenibilidad de la deuda

Existen riesgos muy elevados para la sostenibilidad financiera en el medio plazo, dado su alto nivel de deuda de partida, la dinámica no decreciente de la misma y riesgos potenciales de liquidez en el corto plazo en ausencia de los mecanismos

de financiación del Estado. Perturbaciones fiscales generarían trayectorias insostenibles mientras que las de carácter macro no tendrían un impacto sustancial en la dinámica de disminución de la deuda. Las necesidades de liquidez (especialmente la carga de intereses) son altas, con una dependencia casi absoluta de los mecanismos de financiación del Estado. Los indicadores de estrés de corto plazo macro se encuentran por debajo de la media de las CCAA, pero los fiscales muestran una situación mucho más deteriorada que el promedio de las mismas. Su consideración unánime como inversión especulativa por las tres principales agencias de calificación crediticia junto con la elevada incertidumbre del contexto político y las potenciales tensiones de liquidez comentadas anteriormente, no hace descartable la aparición de retroalimentaciones, que dificulten aún más la sostenibilidad de la deuda.

Estas circunstancias se detallan en el *Gráfico 3* de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

Recomendaciones

La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

- ✓ En el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Intervención general de la comunidad autónoma (o unidad equivalente) deberá informar periódicamente al gobierno autonómico del seguimiento de la ejecución presupuestaria, alertando sobre la conveniencia de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse. Este seguimiento ha de ser particularmente estricto en esta comunidad, en la que se aprecia un riesgo alto de sostenibilidad de la deuda a medio-largo plazo, unido a su consideración unánime como inversión especulativa por las tres principales agencias de calificación crediticia junto con la elevada incertidumbre institucional y las potenciales tensiones de liquidez en el corto plazo. Se prestará especial atención en dicho seguimiento a las desviaciones que puedan derivarse de la materialización de las incertidumbres apreciadas. A estos efectos, la AIReF, en el marco del seguimiento de las recomendaciones, solicitará información sobre la evolución de los riesgos detectados y las actuaciones, en su caso, desarrolladas.
- ✓ En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se aprecia un riesgo claro de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2016 por lo que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de la AIReF, esta posible desviación se pone de manifiesto como apartado independiente del informe a los efectos previstos en el artículo 21 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF. En consecuencia, este informe se remite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), para que ponga en

marcha las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el marco de la advertencia de riesgo de incumplimiento y dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 19 de la ley para la adopción de medidas, la AIReF recomienda que el MINHAP solicite a la Comunidad Autónoma de Cataluña la remisión de una planificación plurianual en cuyo nivel de detalle, vinculación y duración tenga en cuenta, los siguientes aspectos de la comunidad:

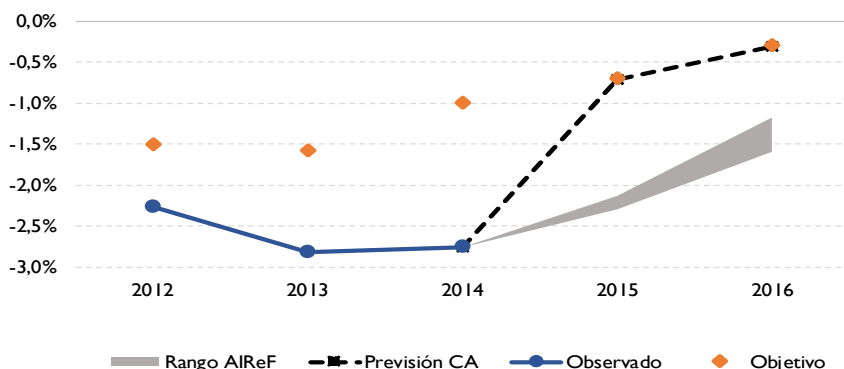
- su posición relativa respecto al conjunto del subsector en materia de ingresos, gastos y ejercicio de capacidad normativa;
- la cuantía del ajuste a realizar;
- la sostenibilidad de su senda de deuda y la contribución de la comunidad a este fin desde la perspectiva de los dos factores más directamente dependientes de su actuación: compromiso de consolidación de las cuentas públicas y mantenimiento de un marco institucional estable.

Esta planificación de medio plazo, acordada entre la comunidad y el MINHAP, debe concretarse en una programación anual en el ámbito de los presupuestos y del seguimiento del Plan económico-financiero (PEF) aprobado.

- ✓ El gobierno de Cataluña debe consolidar el presupuesto como documento en el que se concrete anualmente la planificación plurianual de la comunidad a medio plazo, especialmente en este momento de definición y arranque del plan de actuación fiscal y presupuestaria para los próximos cuatro años.

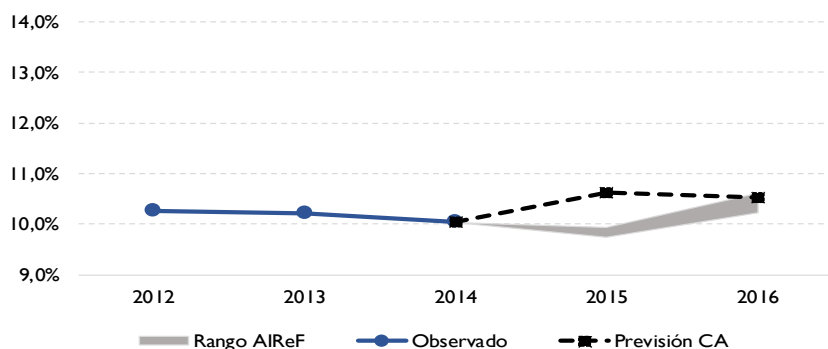
Gráfico 1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto

A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



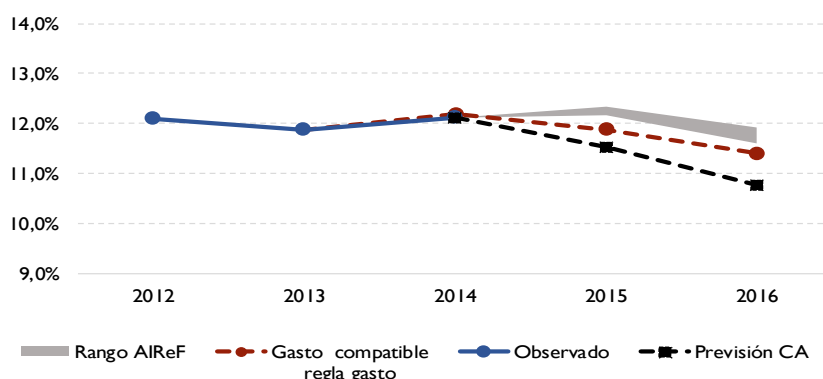
- Riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2016: la desviación estimada por AIReF al cierre de 2015 no está contemplada por la CA, por lo que su previsión, fuera de banda, no permite el ajuste de consolidación necesario.

B. INGRESOS PRESUPUESTARIOS (% PIB)



- La previsión de ingresos 2016 de la CA parece factible, se sitúa dentro del rango estimado por AIReF pero en el límite superior.
- La previsión de ingresos de la CA no recoge la desviación de partida de 2015 estimada por AIReF.

C. GASTOS PRESUPUESTARIOS (% PIB)

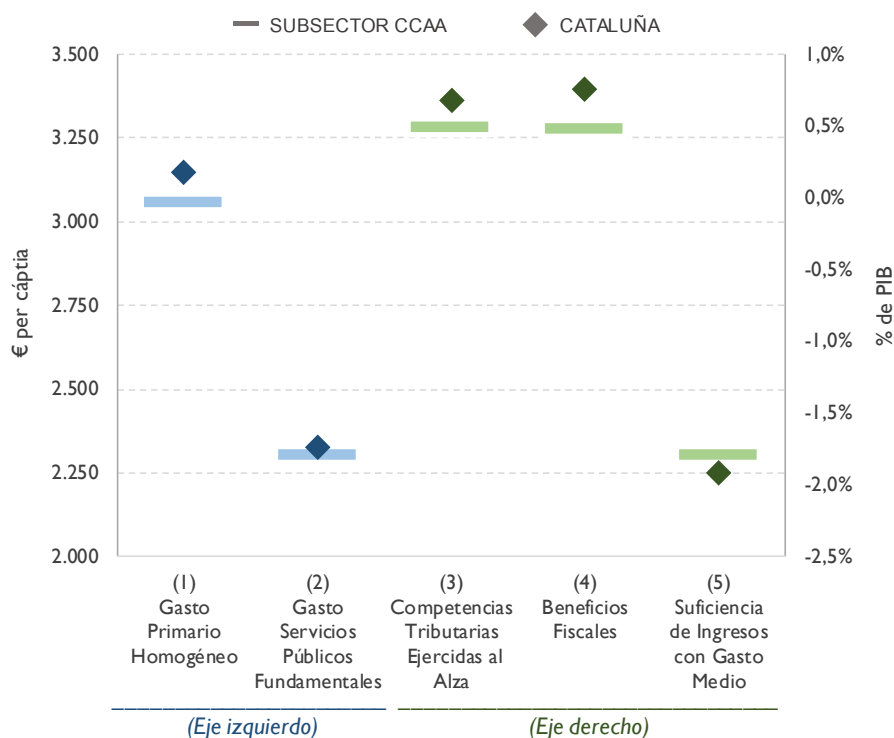


- Riesgo de desviación en las previsiones de 2016 de gastos de la CA: la previsión de gastos es inferior al rango estimado por AIReF.
- La previsión de gastos de la CA no recoge la desviación de partida de 2015 estimada por AIReF.
- Gasto previsto por AIReF superior al gasto compatible con regla de gasto: riesgo de incumplimiento de esta regla en 2016.

Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIReF

Nota: A efectos de valorar la senda de ajuste de Cataluña, se ha excluido del análisis la operación imputada a 2015 de regularización de inversiones de las app's.

Gráfico 2. Indicadores de posición relativa de ingresos y gastos



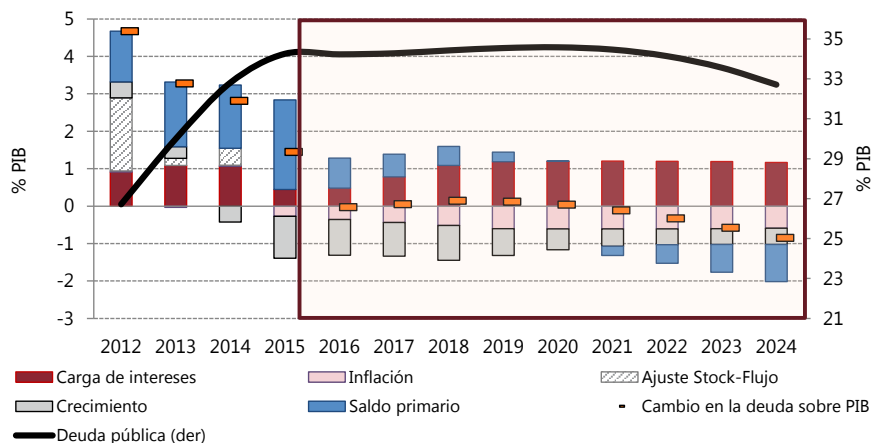
Fuentes: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones AIReF

Notas:

- (1) El Gasto Primario Homogéneo mide el gasto primario no financiero, neto de pagos por recursos del sistema de financiación, por habitante ajustado del período 2012-2013, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.
- (2) El Gasto en Servicios Públicos Fundamentales mide el gasto por habitante ajustado para el período 2012-2013, en las funciones Salud, Educación y Protección Social de la Clasificación Funcional (COFOG).
- (3) El indicador de Competencias Tributarias Ejercidas al Alza mide el impacto recaudatorio positivo en 2015, en % de PIB, de las medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (4) El indicador de Beneficios Fiscales mide la estimación en 2015, en % de PIB, de la reducción de recaudación en tributos cedidos derivada de medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (5) El indicador de Suficiencia de Ingresos con Gasto Medio mide la capacidad o necesidad de financiación, en % de PIB, en el promedio de los años 2012-2014 en el supuesto de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado hubiera sido como la media del subsector.

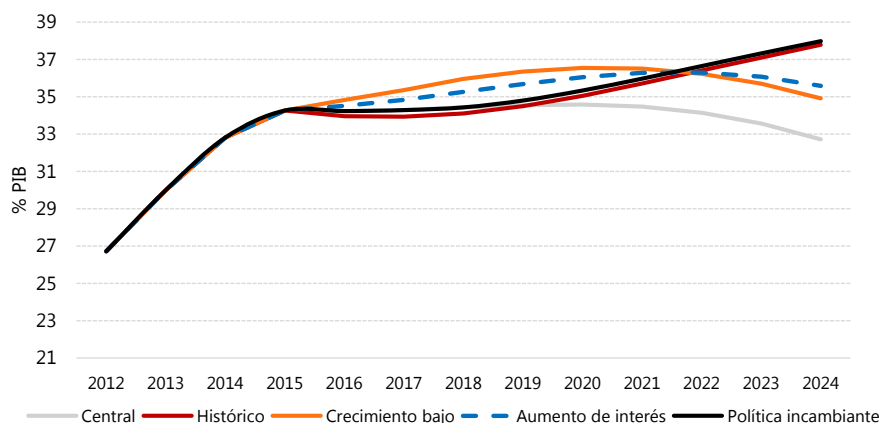
Gráfico 3. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (% PIB)



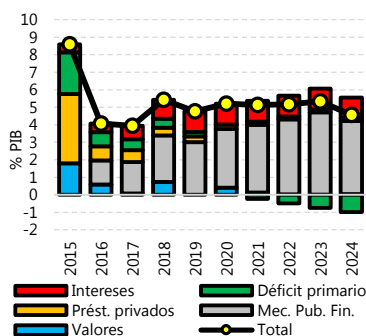
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD



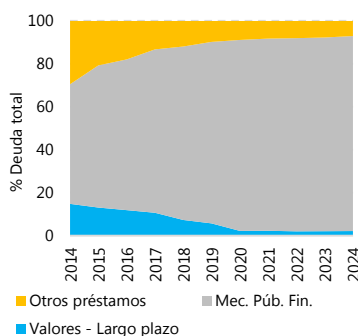
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA

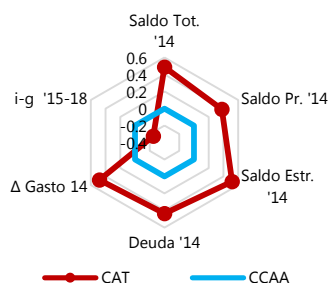


- Riesgo muy elevado de incumplimiento del 13% de deuda sobre PIB antes de 2045.
- Trayectoria levemente decreciente en el escenario central, a partir de 2022, desde un máximo cercano al 34% del PIB en 2015.
- Reducción moderada del stock de deuda a partir de 2022 explicada en mayor medida por acumulación de saldos primarios positivos.
- La carga de intereses se mantiene en todo momento por encima de la contribución del crecimiento nominal de la economía.

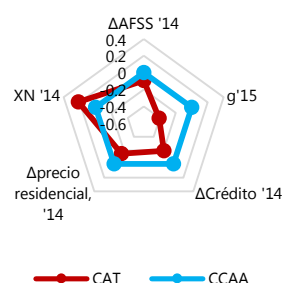
- Menor esfuerzo fiscal puede poner en riesgo la sostenibilidad. Una relajación fiscal similar al promedio 2002-2010 daría lugar a una dinámica insostenible.
- Mantener la misma orientación fiscal a partir de 2018 acabaría igualmente generando dinámicas incontroladas.
- Perturbaciones macro tales como un menor crecimiento económico o un mayor tipo de interés no tienen un impacto sustancial en la dinámica de disminución de la deuda, aunque alargaría aún más la consecución del límite.

- Riesgos de financiación potenciales, cubiertos por los mecanismos estatales adicionales de financiación a las CCAA.
- Especial relevancia de los préstamos privados en cuanto a vencimientos en la primera mitad del período
- Dependencia creciente y casi absoluta de los mecanismos adicionales de financiación estatales.

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- Riesgos macro económicos de corto plazo relativamente menores al resto de CCAA, excepto los relacionados a la balanza exterior.
- La situación fiscal se encuentra, sin embargo mucho más deteriorada que la del promedio CCAA.
- Con la excepción del diferencial tipo de interés-crecimiento, los riesgos fiscales son generalizados, y proceden tanto de los gastos como de los saldos y el stock de deuda.

CUADRO I. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2011	- 1.63	0.02		- 4.48	0.08
2012	- 1.91	- 0.13		- 1.35	- 1.11
2013	- 1.15	0.13		- 1.73	1.95
2014	1.43	- 0.10		- 1.69	0.19
2015	3.55	0.85	-	- 2.39	-
2016	2.89	1.07	0.83	- 0.81	-
2017	2.71	1.31	2.03	- 0.61	-
2018	2.81	1.56	3.06	- 0.51	-
2019	2.15	1.80	3.30	- 0.26	-
2020	1.67	1.80	3.30	- 0.01	-
2021	1.38	1.80	3.30	0.24	-
2022	1.27	1.80	3.30	0.49	-
2023	1.27	1.80	3.30	0.74	-
2024	1.33	1.80	3.30	0.99	-
2025-2045	1.50	1.80	3.30	1.00	-

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

Notas al gráfico 3

3.A:

La deuda ha sido proyectada utilizando estimaciones de saldo fiscal de AIReF para 2015 y 2016. Para 2017 y 2018, se ha supuesto un cambio en el saldo primario en línea con el incluido para el subsector CCAA en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018. Además, se utilizan supuestos estándar sobre la evolución del PIB (converge a su potencial a partir de 2018 y luego el crecimiento nominal se estabiliza alrededor del 3,3%, con una inflación de largo plazo de 1,8%); el saldo fiscal (el saldo primario a partir de 2019 evoluciona gradualmente hasta alcanzar el límite de deuda y luego se mantiene en torno al equilibrio presupuestario) y tipos de interés (la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo).

La AIReF actualizará en las próximas fechas las previsiones del crecimiento real del PIB de las CCAA, aprovechando la próxima publicación de los datos completos de la Contabilidad Nacional Trimestral del tercer trimestre de 2015, y que se verán reflejadas en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas de los Presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas (CCAA).

3.B:

Escenario central o base: (i) Crecimiento: Previsiones AIReF hasta 2018. Se asume un cierre de la brecha de producto en 2018, convergiendo luego a una tasa interanual de largo plazo de 1.5%; (ii) Precios: Previsiones AIReF hasta 2018 y convergencia a un deflactor implícito de 1.8%; (iii) Costes de financiación: La tasa nominal de interés a la cual se refinancia la deuda viva y los déficits converge desde sus valores actuales en 2015 hasta 3.3% en 2018, momento en que se cierra la brecha de producto (tasa de interés real de 1.5% e inflación de 1.8%). Se asume que las comunidades refinancian la totalidad de sus necesidades de endeudamiento a través de mecanismos de financiación; y (iv) Política fiscal: 2015 y 2016 previsión de AIReF. Entre 2017 y 2018 el cambio en el saldo primario es equivalente al cambio en el saldo para el sector estipulado en la última actualización del programa de estabilidad (mejora de 0.2 p.p. en 2017 y 0.1 p.p. en 2018).

Escenario comportamiento histórico: A partir de 2016 se asume que se generará un saldo primario (como % del PIB) como el promedio registrado entre 2002 y 2010. Los datos de saldos primarios anteriores a 2011 son SEC-95 y han sido re-escalados utilizando el total de saldo primario para el sector en SEC-2010.

Crecimiento bajo: Se reduce el crecimiento de la economía en 1 p.p. desde 2016 a 2018. El menor crecimiento de la economía afecta a los precios (reducción anual de 0.5 p.p.), al saldo primario (en función de las semi-elasticidades calculadas por AIReF) y en menor medida al producto potencial.

Aumento del costo de financiación: Se supone que a partir de 2017 el tipo de interés nominal medio aumentan un punto porcentual respecto del escenario base.

Política incambiante: El saldo primario sobre PIB a partir de 2018 no varía y se mantiene como en el escenario base.

3.C:

Unidades en porcentaje del PIB. Se supone lo siguiente: a) el balance primario es consistente con el presentado en el gráfico 1; b) la totalidad de las necesidades de endeudamiento son cubiertas a través de mecanismos de financiación del Estado y se supone que las condiciones similares a las que se financia el Tesoro español) y c) la carga de intereses tiene en consideración a) y b).

3.D:

Porcentaje sobre la deuda total.

3.E:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables fiscales clave. Está representado a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) saldo fiscal en 2014; b) saldo fiscal primario en 2014; c) saldo estructural en 2014; d) deuda sobre PIB en 2014; e) cambio en el total de empleos sobre PIB en 2013/2014 (Δ Gasto) y f) diferencia promedio para 2015-2018 entre la tasa de interés (real) y la tasa de crecimiento del PIB (real) (*i-g*).

3.F:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables macroeconómicas clave. Se representa a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) cambio en las afiliaciones a la Seguridad Social 2013-2014 (Δ AFSS); b) crecimiento previsto para 2015 (*g*); c) cambio en los préstamos al sector privado, 2013-2014; d) cambio en el precio de vivienda y e) exportaciones de productos netas en 2014 (*XN*).

Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De conformidad con el artículo 20.1, apartado b) del Estatuto Orgánico de la AIReF, el riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales detectado en el informe de las líneas fundamentales de la comunidad, se pone de manifiesto en este informe como apartado independiente, a los efectos previstos en el artículo 21 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF.

En consecuencia, este informe se remite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al considerarse conveniente que se activen las medidas preventivas previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En este marco, se recomienda que el MINHAP acuerde con la Comunidad Autónoma de Cataluña una planificación detallada y rigurosa hasta 2018, en el que se encuadre el seguimiento del PEF aprobado en julio y la probable normativa de prórroga presupuestaria, de acuerdo con lo señalado en las recomendaciones del Informe de líneas fundamentales de presupuestos 2016 de esta comunidad.