

Informe sobre el Plan Económico Financiero de la Comunidad Autónoma de Cataluña

El informe elevado al Gobierno por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) el pasado mes de abril determinó el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda y la regla de gasto de la Comunidad Autónoma de Cataluña en 2014.

Analizado el borrador del Plan Económico-Financiero (PEF), la AIReF considera que:

- **OBJETIVO DE ESTABILIDAD:** hay prácticamente certidumbre de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015. Asimismo, la significativa desviación que previsiblemente se registre en este ejercicio compromete la posibilidad del cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado para 2016.
- **OBJETIVO DE DEUDA:** la incertidumbre sobre cuáles serán los objetivos de deuda y las posibles excepciones que se aprueben por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) de cara a su valoración, no permite realizar una previsión sobre el cumplimiento de los mismos.
- **REGLA DE GASTO:** el PEF debe ampliarse con la información necesaria para poder valorar el cumplimiento de la evolución del gasto

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, 2º planta. 28003 Madrid. Tel. +34 917 017 990

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

1. Objetivo de estabilidad presupuestaria

Ejercicio 2015

Existe prácticamente certidumbre de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para 2015 en el -0,7% PIB. El déficit podría situarse en torno al 2% del PIB regional.

No obstante, las estimaciones de crecimiento previstas por la comunidad parecen prudentes, por lo que la evolución final del PIB de la comunidad podría corregir ligeramente esta previsión de cierre.

Para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015, la AIR^eF considera que el borrador de PEF presentado por la Comunidad Autónoma de Cataluña debe ampliarse con la introducción de medidas adicionales, si bien esta comunidad ha ejercido sus competencias normativas en materia tributaria por encima de la media de las CC.AA. de régimen común.

La comunidad, en 2014, alcanzó una necesidad de financiación del 2,58% de su PIB y con ello incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en el -1% del PIB.

Para 2015, la Comunidad ha presentado **MEDIDAS** que suponen un 1,1% del PIB (2.270 millones de euros), de las cuales un 0,9% del PIB van destinadas a aumentar sus ingresos, y un 0,2% del PIB a reducir sus gastos.

Las principales **medidas de ingresos** consisten en la enajenación de inversiones reales y concesiones administrativas, de las que se esperan unos ingresos que representan un 0,8% del PIB. No se ha aportado documentación justificativa de las operaciones en las que se concretan estas medidas y, con los datos de ejecución hasta el mes de abril, se aprecia incertidumbre respecto a la realización íntegra en el ejercicio. El resto de las medidas de ingresos (0,1% del PIB) son tributarias y se concentran, fundamentalmente, en la adopción de nuevas figuras impositivas, tales como el Impuesto sobre la producción termonuclear de energía eléctrica, Impuesto sobre las viviendas vacías, y otros tributos medioambientales.

En cuanto a las **medidas de gastos**, el efecto, valorado al cierre del ejercicio, supone un 0,2% PIB (391 millones de euros). Sin tener en cuenta la recuperación de la paga extraordinaria suprimida durante los ejercicios

2012, 2013 y 2014, el importe de las medidas de gasto ascendería a 971 millones en concepto de ahorro en intereses derivado del RD 17/2014.

Respecto al **ESCENARIO PRESUPUESTARIO** previsto al cierre del ejercicio, se observa que la Comunidad estima incrementar los ingresos no financieros distintos de los recursos del sistema de financiación (entregas a cuenta y liquidación) en un 0,8% del PIB en línea con el impacto previsto de las medidas de ingresos adoptadas. No obstante, puede existir margen al alza en la previsión realizada por la comunidad respecto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD). Según los datos de ejecución disponibles hasta la fecha y el estudio realizado por la AIReF sobre las proyecciones de ingresos de este impuesto, teniendo en cuenta la evolución de los precios de la vivienda libre procedente del INE y las transacciones de vivienda usada recogidas por el Colegio de Registradores, la previsión de crecimiento estimada por la comunidad en un 4,8% parece prudente.

En cuanto al escenario de gastos, la Comunidad prevé una reducción de los gastos no financieros, una vez depurado el efecto de las obligaciones registradas en cuentas no presupuestarias, que supone un 0,3% PIB (613 millones de euros). Esta reducción no está soportada totalmente en las medidas, aunque los datos de ejecución disponibles hasta la fecha, reflejan una reducción de los gastos no financieros respecto al ejercicio anterior en línea con las previsiones de la comunidad.

Ejercicio 2016

Se considera poco probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del -0,3% del PIB. El punto de partida contenido en el plan es un déficit del 0,7% del PIB en 2015. No obstante, de acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, existe prácticamente certidumbre de incumplimiento del objetivo en ese ejercicio, por lo que el esfuerzo adicional a realizar en 2016 podría suponer una desviación, respecto al objetivo, no prevista en su escenario. A pesar de que se considera factible una reducción del déficit de entorno a un 1% del PIB, esta no sería suficiente para cumplir con el objetivo del -0,3% del PIB.

Para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2016, la AIReF considera que el borrador de PEF presentado por la Comunidad Autónoma de Cataluña debe ampliarse con la

introducción de medidas adicionales y la adecuación del escenario de ingresos previsto al cierre del ejercicio.

Las **MEDIDAS** para 2016 son, mayoritariamente, reversiones de medidas adoptadas en ejercicios anteriores.

El impacto negativo de las **medidas de ingresos** deriva de la reversión de las medidas de enajenación de inversiones reales y concesiones administrativas adoptadas en 2015 (0,8% de su PIB). No obstante, se espera en 2016 medidas por importe de 20 millones (0,01% PIB) derivadas de varios impuestos creados en 2014.

En cuanto a las **medidas de gastos**, estas se centran en la recuperación de la paga extra de 2012 y el ahorro por intereses.

Respecto al **ESCENARIO PRESUPUESTARIO** previsto al cierre del ejercicio, que parte del cumplimiento del 2015, se observa que la Comunidad estima incrementar los ingresos no financieros en un 0,7% del PIB (1.486 millones), siendo el efecto de las medidas negativo por valor de un 0,8% PIB.

La previsión de recursos del sistema de financiación (entregas a cuenta 2016 y previsión de liquidación 2014) calculada por la Comunidad es coherente con las proyecciones realizadas por la AIReF tomando como base los datos publicados por la AEAT e IGAE relativos a la recaudación de los tributos cedidos del año 2014 (que incidirán en la liquidación del sistema de financiación correspondiente a dicho año) y en los supuestos macroeconómicos para el año 2016 recogidos en la actualización del programa de estabilidad 2015-2018.

Adicionalmente, la comunidad ha previsto ingresos a percibir del Estado por valor de 0,6% de su PIB (1.200 millones de euros) de los que, hasta la fecha, no se tiene constancia de la existencia de un compromiso de pago. Estas operaciones son fondos que la comunidad espera percibir del Estado por la aplicación de la Disposición Adicional tercera del Estatuto Autonómico Catalán y por la regularización del convenio para la financiación de la policía autonómica del período 2010-2014.

En cuanto al escenario de gastos, la Comunidad prevé una reducción de los gastos no financieros, una vez depurado el efecto de las obligaciones registradas en cuentas no presupuestarias, de 54 millones de euros (0,03% PIB). Esta reducción no está soportada en medidas, ya que estas

tienen un efecto negativo (mayor gasto) que suponen un 0,2% del PIB (410 millones de euros).

2. Objetivo de deuda

El actual sistema de fijación del objetivo de deuda no permite conocer, a la fecha de emisión de este informe, ni el objetivo de deuda de 2015 (el objetivo inicial fijado el pasado año para 2015 ya se ha visto superado) ni las excepciones que van a permitir recalcular el objetivo de deuda al cierre de 2015.

El nivel de deuda de Cataluña al cierre de 2014 fue superior en 117 millones al objetivo revisado para la comunidad en dicho periodo. El nivel de deuda alcanzado por Cataluña a 31 de diciembre de 2014, de acuerdo con los datos del Banco de España, es de 64.476 millones de euros, lo que representa el 32,3% de su PIB regional. El objetivo fijado para 2014 para esa comunidad mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno (ACM), de 12 de septiembre de 2014, era del 30,3% del PIB. Sin embargo, el MINHAP recalculó el objetivo de Cataluña para incorporar las excepciones que contempla el ACM, situándolo en el 32,2% del PIB¹.

El punto de partida del objetivo de deuda de 2015 es el nivel de deuda alcanzado por la comunidad al cierre de 2014, una vez descontado el importe de 117 millones de exceso de endeudamiento respecto al objetivo permitido. De acuerdo con los datos que proporciona la comunidad, su nivel de deuda al cierre de 2015 va a alcanzar 69.423 millones de euros, el 33,2 % de su PIB, y al cierre de 2016, 70.187 millones, el 33% de su PIB.

Aunque se conoce el nivel de deuda de partida, la incertidumbre sobre cuáles serán los objetivos al cierre de 2015 y 2016 no permite realizar una previsión sobre el cumplimiento de los mismos.

3. Regla de gasto

Una vez analizado el plan presentado por Cataluña, se observa que este no contiene el desglose suficiente para valorar el cumplimiento

¹ Informe del MINHAP publicado el 24 de abril del 2015, sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014.

de la evolución del gasto computable en los términos señalados en el artículo 12 de la LOEPSF y la Memoria del Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014 por el que se fijan las tasas de referencia de la regla de gasto para 2015-2017.

A efectos de poder valorar y hacer un seguimiento de la regla de gasto, la AIReF considera que debe incorporarse al PEF la información que resulte necesaria para calcular el crecimiento del gasto computable en el periodo contemplado en el plan (2015 y 2016).

La tasa de variación del gasto computable de Cataluña en 2014 fue del 1,7% cuando la tasa de crecimiento de referencia de la economía a medio plazo era del 1,5%, por lo que la comunidad, de acuerdo con el informe emitido por el MINHAP, incumplió la regla de gasto en 2014.

No obstante, el artículo 12 de la LOEPSF establece que cuando una administración pública tiene un PEF o un plan de reequilibrio, el cumplimiento de la regla de gasto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto computable ha de ajustarse a la senda establecida en los correspondientes planes. Esta circunstancia se recoge de forma expresa en la Memoria del Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014 por el que se fijan las tasas de referencia de la regla de gasto para 2015-2017.

De acuerdo con lo anterior los PEF que se presenten deben contener información suficiente que permita la valoración de la regla de gasto tanto en el momento de aprobación del PEF como en el seguimiento trimestral que realiza el MINHAP. A estos efectos, sería conveniente que el MINHAP estableciera un modelo de cumplimentación estandarizado que permitiera un cálculo homogéneo para todas las CC.AA, tanto de los empleos no financieros (con el detalle necesario de los ajustes de contabilidad nacional), como de las excepciones necesarias para obtener el gasto computable.

ANEXO

1. CONSISTENCIA DEL DOCUMENTO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

<u>VARIABLES</u>	ADECUADO	INCOMPLETO	INADECUADO
OBJETIVIDAD	X		
CLARIDAD	X		
CONCRECIÓN	X		
INTEGRIDAD			
▪ Contenido del artículo 21 de la LOEPySF			
1. Causas del incumplimiento		X	
2. Previsiones tendenciales		X	
3. Descripción, cuantificación y calendario de las medidas		X	
4. Previsiones económicas y presupuestarias	X		
5. Análisis de sensibilidad		X	
▪ Otra información	X		

2. ADECUACIÓN DE LAS PREVISIONES A LOS OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO DE ESTABILIDAD

<u>VARIABLES</u>	ADECUADO	INCOMPLETO	INADECUADO
VARIABLES ECONÓMICAS	X		
CONSISTENCIA DEL ESCENARIO PRESUPUESTARIO-MEDIDAS			
▪ Escenario de ingresos			
1. Recursos sistema financiación (entregas a cuenta y liquidación)	X		
2. Resto de recursos del sistema de financiación	X		
3. Otros ingresos tributarios	X		
4. Resto de ingresos	X		
▪ Escenario de gastos			
1- Gastos de personal	X		
2- Gastos financieros	X		
3- Resto de gastos corrientes		X	
4- Gastos de capital		X	
▪ Ajustes de contabilidad nacional			
1. Recaudación incierta		X	
2. Intereses		X	
3. Cuenta 409/413		X	
4. Inejecución	-	-	-
5. Resto de ajustes		X	

3. SUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS

3.1 INGRESOS

3.1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS

VARIABLES	ADECUADO	INCOMPLETO	INADECUADO
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES		X	
CONCRECIÓN	X		
CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS	X		
INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	X		
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN		X	
ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO	X		

3.1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS

VARIABLES	ADECUADO	INCOMPLETO	INADECUADO
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES		X	
CONCRECIÓN		X	
CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS	X		
INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	X		
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN		X	
ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO		X	

3.2 GASTOS

3.2.1 GASTOS DE PERSONAL

VARIABLES	ADECUADO	INCOMPLETO	INADECUADO
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES	X		
CONCRECIÓN		X	
CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS	X		
INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	X		
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	X		
ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO	X		

3.2.2 GASTOS FINANCIEROS (*)

VARIABLES	ADECUADO	INCOMPLETO	INADECUADO
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES			
CONCRECIÓN	X		
CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS	X		
INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	X		
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN	X		
ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO	X		

(*) *Las medidas de gastos financieros derivan principalmente de la aplicación del RDL 17/2014, por lo que estas medidas son discrecionales del Estado.*