

# INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2019. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

INFORME 43/2019





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. +34 910 100 599

Email: [Info@airef.es](mailto:Info@airef.es).

Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)

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

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| OBJETO Y ALCANCE.....   | 5  |
| 1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....                           | 7  |
| 1.1. Evolución y situación de la comunidad.....   | 7  |
| 1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto ..... | 8  |
| 2. OBJETIVO DE DEUDA .....  | 11 |
| 2.1. Evolución y situación de la comunidad.....   | 11 |
| 2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda.....                               | 11 |
| 2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda .....   | 12 |
| 3. RECOMENDACIONES .....  | 15 |
| ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS .....  | 17 |
| G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB) .....                                    | 17 |
| G.2. Recursos (% PIB) .....   | 17 |
| G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual) .....                      | 18 |



## OBJETO Y ALCANCE

**La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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, con anterioridad al 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.

**El presente informe recoge el análisis individual para la Comunidad Autónoma de Cataluña.** Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019<sup>1</sup> que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 en Cataluña, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la información actual sobre las previsiones de financiación autonómica.

**El escenario de financiación autonómico considerado más probable a la fecha no contempla la modificación de los plazos del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA.** De acuerdo con la información facilitada desde el Ministerio de Hacienda (MINHAC), la AIReF incorpora a su escenario central la actualización de las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación pagadas hasta la fecha a las CC.AA. de acuerdo con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), pero no contempla una modificación de la norma del SII del IVA<sup>2</sup> para neutralizar el efecto que la misma tiene sobre la liquidación de 2017. Por ello, la previsión de ingresos de la AIReF incluye unas entregas a cuenta en línea con las comunicadas en julio de 2018. Este escenario difiere del previsto por la comunidad, que sí

---

<sup>1</sup> [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019](#)

<sup>2</sup> Ver Recuadro 1 del [Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos AA.PP.](#)

contempla recursos adicionales por la neutralización del impacto del SII del IVA.

# 1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

## 1.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Comunidad Autónoma de Cataluña ha incumplido el objetivo de estabilidad desde 2013 hasta 2016, si bien la regla de gasto la incumplió además de 2014 y 2015 en 2017.

**CUADRO 1. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (OEP) Y DE LA REGLA DE GASTO (RG) 2013-2018. CA DE CATALUÑA**

| Reglas fiscales   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017 | 2018  |
|---|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)                    | X     | X     | X     | X     | ✓    | ✓     |
| Regla de Gasto (RG)   | ✓     | X     | X     | ✓     | X    | ✓     |
| Distancia al OEP <sup>(1)</sup> informes cumplimiento objetivos | -0,4% | -1,8% | -2,2% | -0,2% | 0,0% | 0,0%  |
| Distancia en RG <sup>(2)</sup> informes cumplimiento objetivos  | -8,4% | 1,0%  | 9,0%  | -7,6% | 1,2% | -0,8% |

(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

Fuente: MINHAC (IGAE)

**Desde 2013 la comunidad ha reducido el déficit en 1,5 puntos, seis décimas por la minoración de los intereses, aunque depuradas las operaciones no recurrentes la reducción del déficit ha sido superior.** En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en 1,5 puntos del PIB, cinco décimas más si depuramos el efecto de las operaciones no recurrentes. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses), e igualmente depuradas las operaciones extraordinarias, la reducción ha sido de 1,4 puntos de PIB regional, cuatro décimas más que la media del subsector.

En este periodo, el crecimiento promedio de los gastos <sup>3</sup> autonómicos han crecido por debajo y de los ingresos por encima del subsector. El gasto primario de la Comunidad Autónoma de Cataluña en términos reales per cápita ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 1,2%, por debajo del promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 3,3%, ligeramente por encima del crecimiento promedio del subsector, como consecuencia del mayor aumento de los ingresos distintos a los recursos del sistema, ya que los recursos del sistema han crecido igual que la media (3,4%).

**CUADRO 1. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. CA DE CATALUÑA VS SUBSECTOR**

|   | CAT         | Subsector   |
|---|-------------|-------------|
| <b>Empleos no financieros primarios</b> | <b>1,2%</b> | <b>1,7%</b> |
| <b>Recursos no financieros</b>          | <b>3,3%</b> | <b>3,0%</b> |
| <i>Sistema de financiación</i>          | 3,4%        | 3,4%        |
| <i>Resto de recursos</i>                | 3,1%        | 2,4%        |

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINHAC (IGAE)

## 1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto

Con la información actual, se considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de Cataluña cumpla el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB, con un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto. La variación en el escenario central de ingresos de la AIReF por la no modificación del SII ha supuesto un empeoramiento de dos décimas en las previsiones de cierre para la comunidad. Adicionalmente a este efecto, la información disponible sobre el cierre de 2018 y la ejecución a la fecha empeoran las perspectivas de crecimiento de gasto en la comunidad respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019<sup>4</sup>. El ajuste que debe realizar la comunidad para alcanzar el objetivo en 2019 sería de tres décimas, ligeramente superior si se depura el efecto neto de las operaciones no recurrentes de 2018: devolución del último tramo de la paga extra suprimida en 2012 compensada con ingresos puntuales de la UE por la liquidación del programa operativo 2007-2013.

<sup>3</sup> Tanto los ingresos como los gastos se calculan netos de pagos al estado por el sistema de financiación y de operaciones no recurrentes, en términos reales per cápita (con población ajustada de acuerdo con la metodología del sistema de financiación autonómico vigente).

<sup>4</sup> [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2019. CA de Cataluña](#)

Dicho ajuste se estimaría *improbable* bajo las previsiones de ingresos de la comunidad, pero resulta *muy improbable* con el escenario actual considerado de los recursos del sistema. Por otro lado, la evolución esperada de los empleos y de los componentes considerados en el cálculo de la regla de gasto determinan un riesgo alto de incumplimiento de la regla en 2019.

**Según estimaciones de la AIReF, los ingresos de la Comunidad Autónoma de Cataluña al cierre de 2019 se reducen una décima su peso en el PIB en el escenario actual de ingresos. Aumentarían una décima con la neutralización del impacto derivado del SII del IVA.** El crecimiento ligeramente por debajo del 3% esperado en los ingresos respecto a 2018 está condicionado por el crecimiento moderado de los recursos del sistema, el efecto positivo esperado de la eliminación del tipo reducido del impuesto de actos jurídicos documentados para hipotecas; y, con signo contrario, por la minoración de la recaudación del impuesto sobre el riesgo medioambiental de elementos radiotóxicos recientemente anulado y de fondos de la Unión Europea (UE). Así, bajo el escenario central el conjunto de los recursos aumentaría casi un 3%, minorando una décima su peso en el PIB regional.

**Se prevé que los gastos crezcan por debajo del 3% cayendo una décima su peso en PIB.** La comunidad prevé para 2019 incremento de los gastos de personal por la devolución del 40% de la paga extra suprimida en 2013, valorada en 215 millones, compensado con el menor gasto derivado del último tramo devuelto en 2018 de la paga extra suprimida en 2012. Por otro lado, valora el impacto del incremento de plantillas en distintas áreas en 382 millones y el cambio de MUFACE a Seguridad Social con un efecto superior a 20 millones. Con esta información adicional y la ejecución al cierre, a lo que se añade la estimación del impacto del Real Decreto - ley 24/2018, de 21 de diciembre, la AIReF revisa al alza el crecimiento de remuneración de asalariados, acercándose al incremento del 6% previsto por la comunidad. En el resto de los empleos se estima, en su conjunto, una evolución contenida similar a la del año anterior. Así, la AIReF considera que los empleos podrían crecer, en su conjunto, cerca del 3%, manteniendo su peso en PIB.

**Se percibe un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto.** Bajo las previsiones de evolución de los empleos, los datos publicados sobre la regla de gasto al cierre de 2018 y la información disponible sobre la evolución esperada de los componentes de la regla en 2019 agravan el riesgo apreciado en el informe de abril, en el que el nivel de riesgo se consideró moderado. La evolución estimada en los empleos, actualizada con la ejecución y la información de la comunidad, por si sola hace que se siga apreciando un riesgo moderado, pero unida a la variación negativa esperada en los fondos de la UE y del Estado en 2019 al no replicarse parte de los ingresos percibidos en 2018, determina que el riesgo pase a

considerarse alto. Se estima, así, un crecimiento del gasto computable significativamente superior a la tasa de referencia del 2,7% y, por encima del crecimiento nominal esperado del PIB para 2019.

# 2. OBJETIVO DE DEUDA

## 2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha cumplido todos los años el objetivo de deuda salvo en 2014 y 2015, y en la mitad de las ocasiones no ha llegado a endeudarse por el nivel máximo permitido. Los objetivos de deuda se fijaron por primera vez en 2013 con la entrada en vigor de la actual LOEPSF. Con la excepción de 2014 y 2015, durante estos años, la comunidad ha cumplido los objetivos fijados y en la mitad de las ocasiones no ha agotado el margen de endeudamiento permitido por el objetivo de deuda.

**CUADRO 2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. CA DE CATALUÑA**

| Reglas fiscales  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Objetivo de deuda (OD)   | ✓     | ✗     | ✗     | ✓     | ✓     | ✓     |
| Distancia al OD <sup>(*)</sup> informes cumplimiento objetivos | 0,3%  | -0,1% | -1,2% | 0,3%  | 0,0%  | 0,1%  |
| Nivel endeudamiento  | 29,5% | 32,7% | 35,7% | 35,4% | 34,8% | 34,0% |

(\*) En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación

Fuente: MINHAC y Banco de España

Durante el periodo 2013-2018, el nivel de deuda de la comunidad ha pasado del 29,5% al 34,0% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de Cataluña asciende al 34,0% del PIB al cierre de 2018. En relación con conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa casi 10 puntos porcentuales por encima del subsector que, a esa fecha, alcanza el 24,3% del PIB.

## 2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda

Se prevé el cumplimiento del objetivo de deuda para 2019, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de estos objetivos. En línea con los dos anteriores pronunciamientos de la AReF, tanto en el Informe de líneas

fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé aumentar su deuda para financiar el déficit máximo permitido por el objetivo de estabilidad (-0,1% del PIB), en línea con su previsión de déficit al cierre, y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. Estas operaciones son compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos de deuda establecido por el MINHAC, por lo que permitirían, a priori, su cumplimiento.

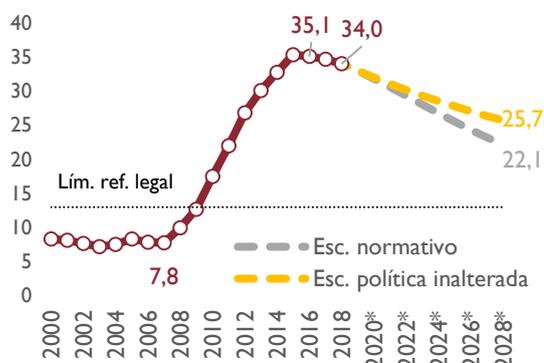
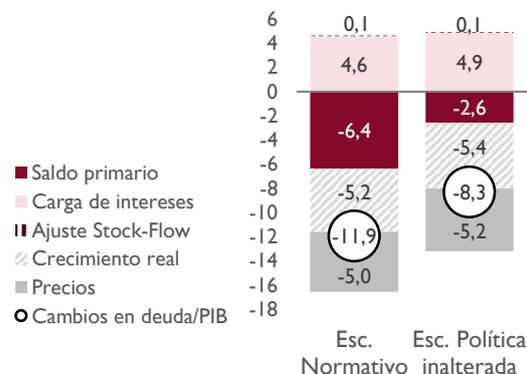
### 2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

**El riesgo para la sostenibilidad de Cataluña es “muy alto”.** Según la metodología<sup>5</sup> utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “muy alto” para la sostenibilidad financiera de Cataluña, siendo sus principales determinantes el elevado nivel de deuda y los relativamente bajos ingresos corrientes sobre PIB. Las agencias calificadoras Moody's y Fitch sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado especulativo, con ratings de Ba3 y BB respectivamente.

**En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 34 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en más de 5 puntos de PIB.** Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 27 puntos hasta el máximo alcanzado en 2015. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 34 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en más de 5 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda ligeramente superior al 33% del PIB.

---

<sup>5</sup> El análisis de la AIReF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.

**EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)**

**CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA (%PIB) EN 10 AÑOS (2019-2028)**


En su escenario normativo<sup>6</sup> la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 22,1 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2039. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 25,7% a finales de 2028. La reducción de 11,9 puntos bajo un escenario normativo se explica principalmente por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan 10,2 puntos), mientras la acumulación de superávits primarios aporta 6,4 puntos, y la carga de intereses resta 4,6 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,64% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -1,16% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la reducción de la ratio de deuda es menor (8,3 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,26% del PIB, saldo que sigue siendo considerablemente elevado en términos históricos.

<sup>6</sup> Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%



# 3. RECOMENDACIONES

La consideración del actual escenario de ingresos del sistema empeora las perspectivas para la comunidad, ya que el escenario actual más probable, de acuerdo con la información del MINHAC, no conlleva la neutralización del impacto del SII. La AIREF ha recomendado al MINHAC en el informe general de cumplimiento esperado<sup>7</sup> que aclare cuanto antes a las CC.AA. la situación previsible de financiación para el ejercicio. Si de dichas aclaraciones resultara el mantenimiento del escenario actual, dado el significativo importe que el impacto del SII supone en la comunidad, el cumplimiento del objetivo de estabilidad exigiría acomodar la ejecución del gasto.

Adicionalmente a este efecto, en el presente informe se aprecia un empeoramiento de las perspectivas respecto a las consideradas en el informe de abril, debido a la información actual sobre gastos de personal y sobre ingresos registradas en 2018 que no se espera que se repliquen en 2019, asociado al menor margen temporal para la adopción de actuaciones. En esta situación, la AIREF recomendaría a la comunidad la realización de medidas específicas y concretas sobre el gasto, solicitando al Ministerio la activación de las medidas preventivas del artículo 19 de la LOEPSF.

No obstante, existe una serie de factores por los que la AIREF considera que no caben recomendaciones adicionales a las derivadas del cumplimiento del artículo 18.1 de la LOEPSF:

- Mantiene una ejecución muy contenida del gasto distinto de la remuneración de asalariados.
- El crecimiento promedio del gasto primario per cápita de los últimos años (2013-2018) se sitúa por debajo de la media.

---

<sup>7</sup> [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019](#)

- Ha diferido y dilatado en el tiempo la devolución inicial prevista de la paga extra de 2013 y 2014, siendo la única comunidad, junto con Murcia, que adoptó esta medida y la ha mantenido hasta la fecha.
- Ha adoptado medidas de incremento de recaudación.
- Aunque el crecimiento de su gasto computable, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, determina un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto, dicho aumento está condicionado por la distorsión que produce la variación de los fondos asociados a gastos cofinanciados.

En esta situación **la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Cataluña que:**

- 
- 1. Haga un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y realice, en su caso, el ajuste que requiera el cumplimiento de las reglas fiscales.**
- 

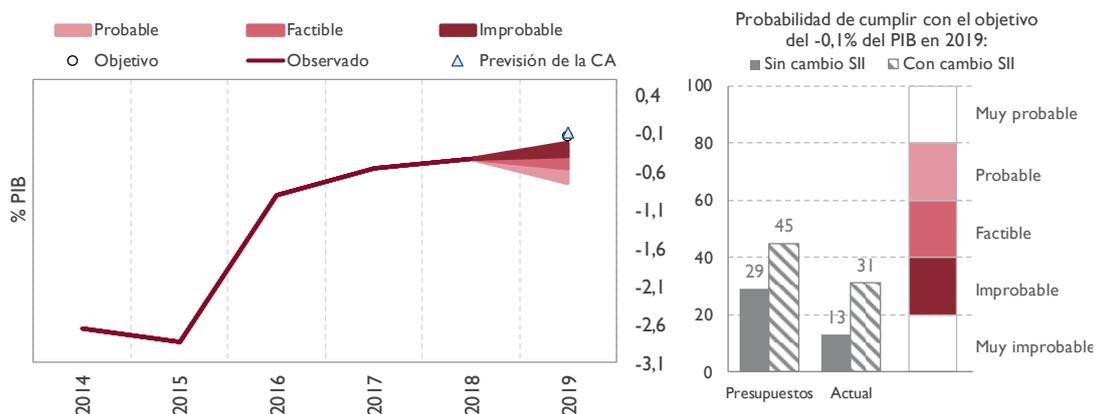
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

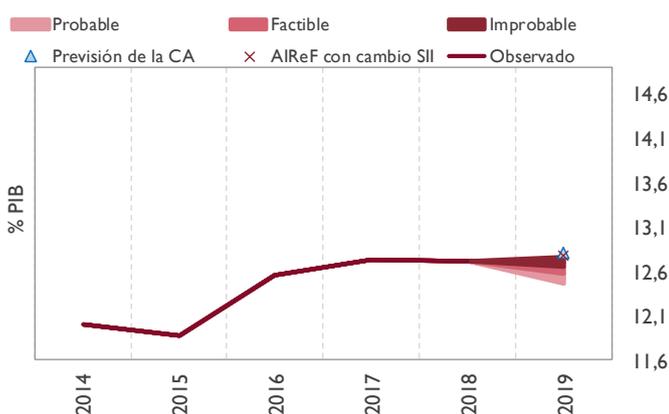
## ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

### G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



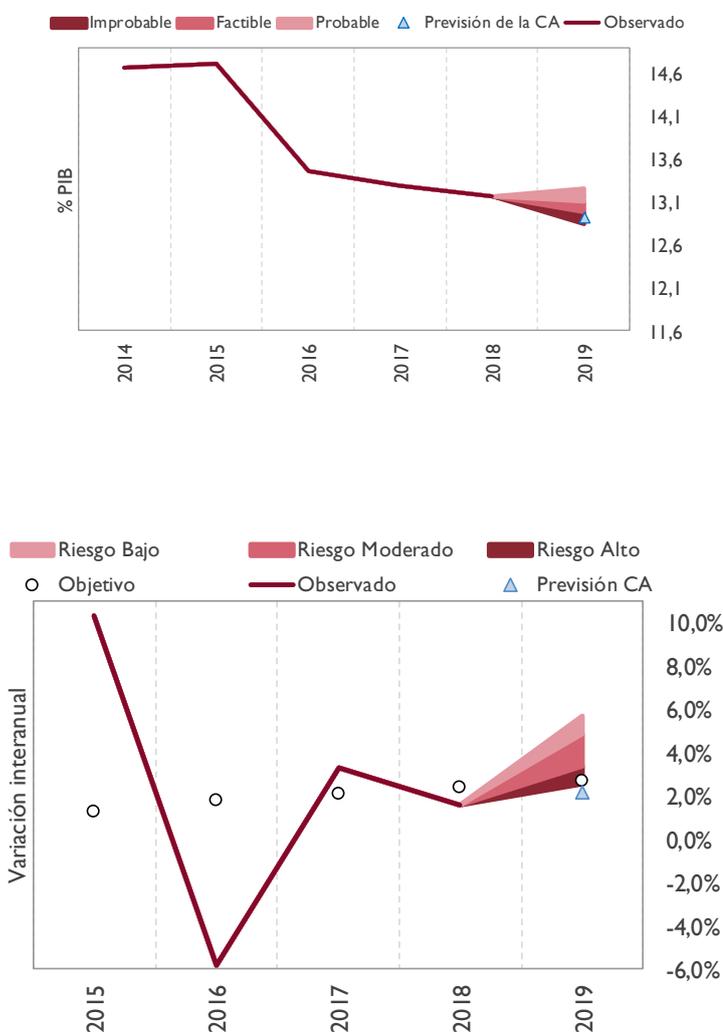
Se considera *muy improbable* que Cataluña cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 bajo el escenario central considerado para los recursos del sistema, ya que, respecto al informe de abril, a la bajada de ingresos del sistema se une el empeoramiento de las previsiones de gasto actuales.

### G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca un 3% respecto al ejercicio anterior, cayendo una décima su peso en PIB: el crecimiento de los ingresos del SFA y el impacto positivo esperado de las medidas tributarias adoptadas se compensa en parte por la no recurrencia de los ingresos extraordinarios de fondos de la UE y la pérdida de recaudación y devoluciones estimadas por la reciente anulación del impuesto sobre las centrales nucleares. Cataluña contempla la neutralización del impacto del SII del IVA, por lo que sus previsiones son superiores a las de la AReF.

### G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



Se considera que los empleos de Cataluña en su conjunto pueden crecer en torno al 3% en 2019, cayendo una décima su peso en el PIB: la información sobre las medidas y otra información relativa a los gastos de personal han llevado a la revisión al alza de las previsiones de la AIReF, que se alejan de las previsiones autonómicas.

Esta evolución de los empleos apuntaría a un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto, que pasa a apreciarse *alto* debido al efecto de los menores ingresos previstos por fondos de la UE y del Estado, a pesar del efecto positivo de las medidas de incremento de recaudación. Si se descontara el efecto de operaciones no recurrentes, el riesgo bajaría a moderado. La comunidad prevé una evolución del gasto computable inferior a la tasa de referencia.