

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

INFORME 78/2019





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

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.

Web: 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. Previsiones autonómicas	7
1.2. Previsiones de la AIReF.....	8
2. DEUDA PÚBLICA.....	11
2.1. Previsiones autonómicas	11
2.1. Previsiones de la AIReF.....	11
2.1.1. Objetivo de deuda.....	11
2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	13
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	15
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	15
G.2. Recursos (% PIB)	15
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	16

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para el año siguiente.

Las incertidumbres derivadas del contexto político han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2020. La reciente formación de gran parte de los gobiernos autonómicos junto con las incertidumbres derivadas de la falta de formación de un gobierno central, han ocasionado que hasta fechas recientes no se hayan definido en las CC.AA. las líneas presupuestarias para 2020, y a que, en muchos casos, éstas se hayan plasmado directamente en los proyectos de presupuestos. En consecuencia, la AIReF ha retrasado la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2020¹, con una valoración preliminar de los subsectores que, en el ámbito autonómico, se completa y actualiza ahora con los informes individuales de cada comunidad. Sobre la información preliminar disponible en el Plan Presupuestario para 2020 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2020 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector. El presente informe, junto con el de las demás comunidades, viene a completar y actualizar el anterior, una vez disponible la información individual de cada una de ellas. Dicha información se ha obtenido de los proyectos y/o líneas fundamentales de presupuestos.

El presente informe analiza las previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad Autónoma de Cataluña contenidas sus líneas fundamentales de presupuesto, ya que aún no ha presentado el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad Autónoma de Cataluña ha remitido a la AIReF los principales datos de ingresos y gastos del anteproyecto de presupuestos

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2020](#)

2020 con el que están trabajando, si bien, debido a que todavía está en fase de elaboración y negociación, la información es provisional e incompleta. Estos datos y la información adicional proporcionada por la comunidad han sido analizados por la AIReF para emitir su pronunciamiento sobre las perspectivas de la comunidad en 2020.

Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2020 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIReF define su escenario central y efectúa la valoración de 2020 sobre una serie de supuestos:

- A falta de comunicación desde el MINHAC de las previsiones de entregas a cuenta a las CC.AA. de los recursos del sistema de financiación (SFA) en 2020, la AIReF estima su importe de acuerdo con sus actuales previsiones de ingresos, e incorpora la liquidación prevista de 2018 que sí ha sido notificada. Se considera, dada la experiencia de años anteriores, que se actualizarán y pagarán las entregas a cuenta correspondientes a los ingresos del ejercicio, aunque éste se inicie con prórroga presupuestaria del Estado.
- La valoración se realiza respecto al objetivo de estabilidad del 0% del PIB, aprobado para las CC.AA. en julio de 2017, bajo el cual se están elaborando la práctica totalidad de las previsiones autonómicas.

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En las líneas fundamentales de los presupuestos, la Comunidad Autónoma de Cataluña prevé alcanzar el equilibrio en 2020 y cumplir la regla de gasto. La comunidad estima alcanzar en 2020 el saldo del 0% del PIB fijado como objetivo. De acuerdo con la información aportada relativa al gasto computable, que permite valorar el cumplimiento de la regla de gasto, Cataluña espera que éste evolucione en línea con el límite del 2,9% fijado para 2020.

La comunidad estima reducir en cinco décimas de PIB el déficit previsto en 2019. La comunidad prevé cerrar el ejercicio 2019 con un déficit del 0,5% del PIB, lo que exigiría una reducción de cinco décimas para cumplir las previsiones sobre 2020. Si bien no se dispone de un detalle actualizado por partidas de las previsiones de la comunidad para 2019, la información remitida parece apuntar a que el ajuste necesario para alcanzar el equilibrio se lograría con un crecimiento de los ingresos que incrementaría cuatro décimas su peso en el PIB regional, junto con un aumento más limitado de los gastos, que reducirían una décima su peso en el PIB.

De acuerdo con las previsiones autonómicas, los ingresos crecerían un 9% sobre el nivel estimado de 2019. Las previsiones de la comunidad para 2020 suponen un crecimiento del 9% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) sobre el nivel de 2019, afectado por el impacto negativo del Suministro Inmediato de Información -SII- del IVA². Por otro lado, estima un crecimiento similar en el resto de los ingresos no financieros que lleva a una tasa de variación del 9% del conjunto de los ingresos, que ganarían cuatro décimas de peso en el PIB.

² La puesta en marcha del Suministro Inmediato de Información (SII), ampliando el plazo para ingresar las autoliquidaciones del IVA, supuso que en 2017 la AEAT recaudara tan solo 11 mensualidades. Esta menor recaudación total no se recogió en las entregas a cuenta del SFA de 2017 pagadas a las CC.AA., sino en la liquidación de dicho ejercicio que se ha producido en 2019.

Los gastos previstos por la comunidad para 2020 crecerían por encima del 2% sobre el nivel estimado en 2019. Las cifras recogidas en las líneas fundamentales remitidas podrían implicar un crecimiento inferior al 3% de los gastos autonómicos, partiendo del posible cierre de 2019, en el que se ha tenido en cuenta la última información disponible sobre la ejecución de los empleos y el impacto de las medidas de gasto previstas por la comunidad, fundamentalmente en materia de personal. La comunidad valora en unos 200 millones el mayor gasto esperado en 2020 de las medidas de personal previstas (devolución de parte de la paga extra suprimida en 2013 y otras medidas de incrementos retributivos), adicionales a las acordadas con carácter general por el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018. Por otra parte, se estiman ahorros adicionales en 2020 por 70 millones derivados del plan de eficiencia puesto en marcha en los años anteriores. A partir de lo anterior, las previsiones de líneas podrían implicar un crecimiento del 8% de los gastos de personal y un 5% de los de capital y, una caída del resto de gastos corrientes. El crecimiento de los gastos en su conjunto implicaría una reducción de una décima de PIB respecto a 2019.

La comunidad calcula que la evolución de los gastos se moderará en términos de gasto computable, llevando a un crecimiento del 2,9%. Bajo las previsiones de crecimiento de los empleos no financieros, las estimaciones de la comunidad sobre el gasto computable de la regla de gasto incluido en las líneas fundamentales llevarían a un crecimiento en línea con la tasa del 2,9% fijada actualmente como límite máximo, que podría verse favorecida por la inclusión de medidas tributarias, de las que no se dispone de información concreta.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera factible, si bien muy ajustado, que la Comunidad Autónoma de Cataluña cumpla el actual objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB. Partiendo de la previsión de cierre de la AIReF para 2019, similar a la prevista por la comunidad, alcanzar el equilibrio requeriría un ajuste de cinco décimas del PIB Regional. Conseguir este ajuste se considera *factible si bien muy ajustado* dado que se estima que los ingresos pueden aumentar en 2020 tres décimas su peso en el PIB, manteniéndose el de los gastos.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Cataluña en 2020 aumentarán un 6% sobre el nivel estimado en 2019. Bajo el escenario central de la AIReF, el conjunto de los ingresos crecería un 6%, aumentando tres décimas su peso en el PIB regional. Dentro de ellos, los recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta crecerían cerca de un 8%

sobre la cifra de 2019, a un nivel inferior al estimado por la comunidad. Este crecimiento compensaría una evolución más moderada del resto de recursos, superior al 2%, en línea con la evolución de años anteriores, ya que no hay información sobre medidas previstas de ingresos u otras circunstancias que permitan esperar un comportamiento diferente.

Así, las previsiones autonómicas son superiores a las estimadas por la AIRcF respecto a los recursos del sistema de financiación, la recaudación esperada del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD) y otras transferencias del Estado distintas de los recursos del sistema (la falta de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado o la inexistencia a la fecha de comunicación por parte del Estado de la materialización de este ingreso supone que la AIRcF no considere 200 millones de euros estimados por la comunidad en sus líneas).

Por el lado de los gastos, se prevé que crezcan, en su conjunto, un 4%, manteniendo su peso en el PIB regional. Este crecimiento es el resultado de:

- Un aumento del 7% esperado en los gastos de personal, que incorporan el impacto estimado en 2020 de las medidas de personal previstas por la comunidad y de las acordadas con carácter general en el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.
- Un aumento en torno al 2% en el resto de los gastos corrientes.
- El mantenimiento de los gastos de capital.

En su conjunto, la AIRcF estima alcanzar un nivel superior al planteado en las líneas autonómicas.

La AIRcF aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. El crecimiento esperado en los empleos podría llevar en 2020 a un crecimiento del gasto computable superior al 2,9% fijado como tasa de referencia para este año. No obstante, la adopción de medidas tributarias que parece prever la comunidad en sus estimaciones sobre la regla favorecería su cumplimiento.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

Cataluña prevé alcanzar una ratio de deuda del 31,3% del PIB en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 32,9% del PIB en 2019 al 31,3% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de casi 3 puntos porcentuales de PIB desde el 34,2% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

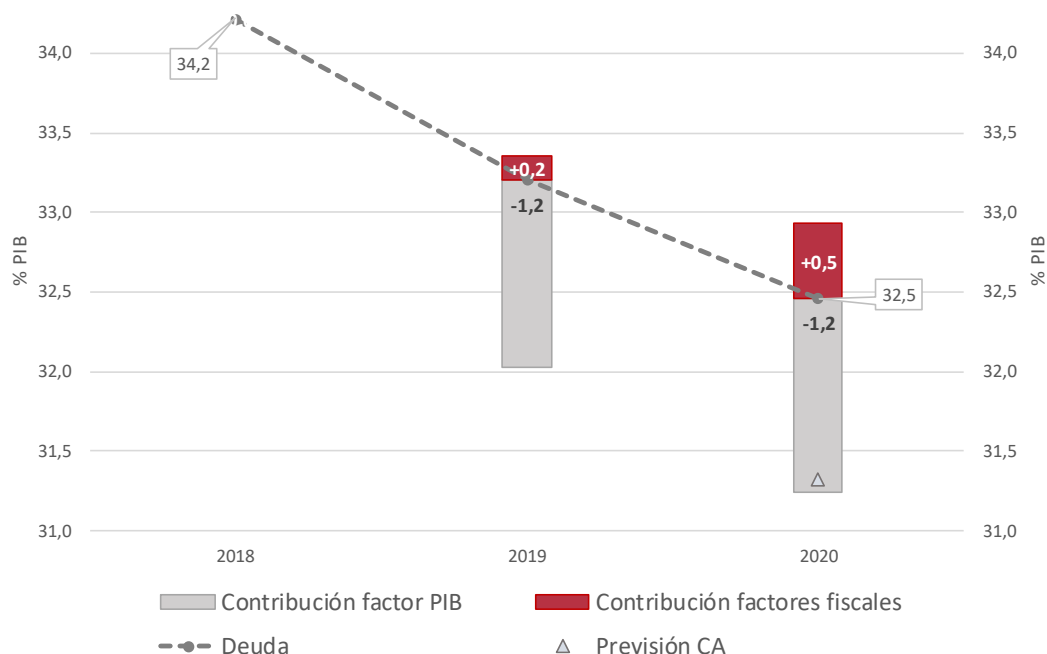
2.1. Previsiones de la AIREF

2.1.1. Objetivo de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIREF, la ratio de deuda se situaría en torno al 32,5% del PIB en 2020, 1,8 puntos porcentuales de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AIREF es superior a la de la comunidad, principalmente por la mayor deuda esperada para financiar el exceso de déficit previsto en 2019 respecto del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB fijado y, en menor medida, por el menor crecimiento esperado del PIB de Cataluña en 2019 y 2020.

Esta reducción del nivel de deuda se debería a la contribución del PIB. Esta reducción obedecería a los crecimientos previstos por la AIREF del PIB de la comunidad para 2019 y 2020. No obstante, la contribución del PIB se vería parcialmente compensada por la financiación del déficit, fundamentalmente en 2020, cuando se financie el exceso de déficit previsto en 2019 respecto al objetivo de estabilidad (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE ENDEUDAMIENTO: CONTRIBUCIÓN POR FACTORES (%PIB)



La AIReF prevé el cumplimiento de los objetivos de deuda de la comunidad en 2019 y 2020, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de objetivos. Los incrementos de deuda previstos en 2019 y 2020 resultarían compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos, por lo que se prevé su cumplimiento. En este sentido, los importes previstos permitirían financiar las necesidades admitidas por el objetivo de deuda, principalmente los importes anuales de las liquidaciones negativas aplazadas 2008/2009, a lo que hay que añadir, en 2019, el déficit máximo permitido por el objetivo 2019 del -0,1% del PIB y, en 2020, el exceso de déficit que se estima supere ese -0,1%.

2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Cataluña es muy alto. Según la metodología³ utilizada por la AIRcF, 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 AIRcF proyectan una ratio de deuda ligeramente superior al 33% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación es muy elevada y sigue creciendo. La deuda contraída con la AC supone en el segundo trimestre de 2019 el 74,4% del total del endeudamiento de la Comunidad, y supone el 33% del importe total de los mecanismos extraordinarios.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES

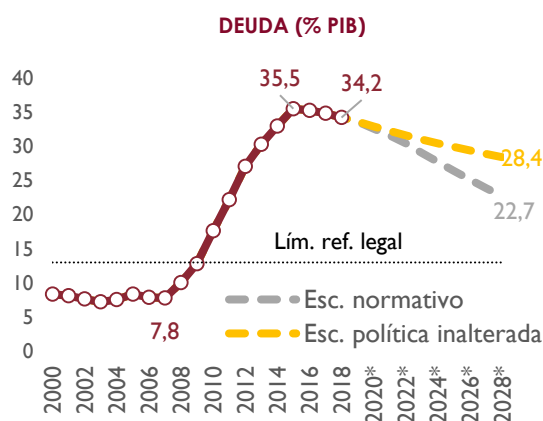
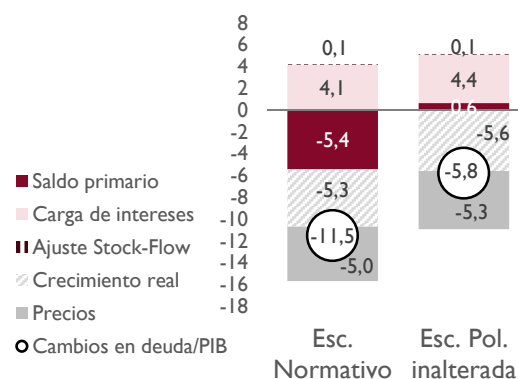


GRÁFICO 3. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA 2019-2028 (% PIB)



³ El análisis de la AIRcF 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.

En su escenario normativo⁴ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 22,7% del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2038. 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 28,4% a finales de 2028. La reducción de 11,5 puntos bajo un escenario normativo se explica principalmente por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan 10,3 puntos), mientras la acumulación de superávits primarios aporta 5,4 puntos, y la carga de intereses resta 4,1 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,54% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -1,19% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la reducción de la ratio de deuda es aproximadamente la mitad (5,8 puntos), consecuencia principalmente de mantener el equilibrio presupuestario en términos de saldo primario, saldo que sigue teniendo sesgo optimista en términos del promedio histórico.

El Presidente de la AIReF

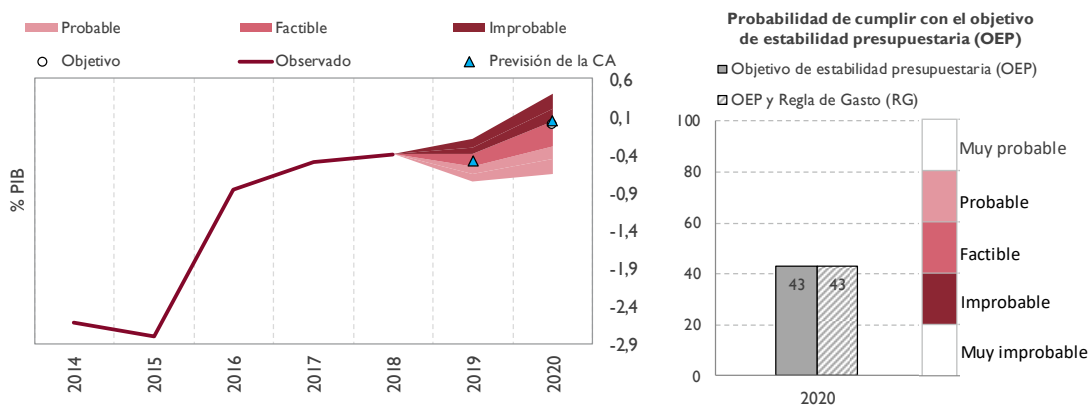


José Luis Escrivá

⁴ 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%.

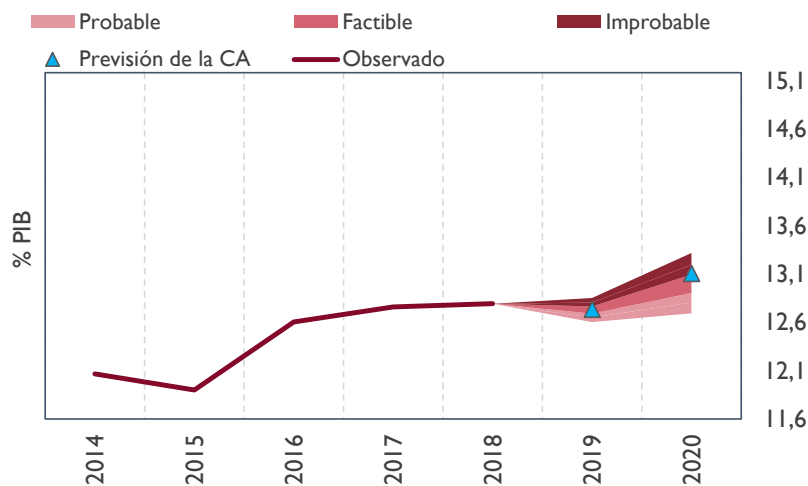
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



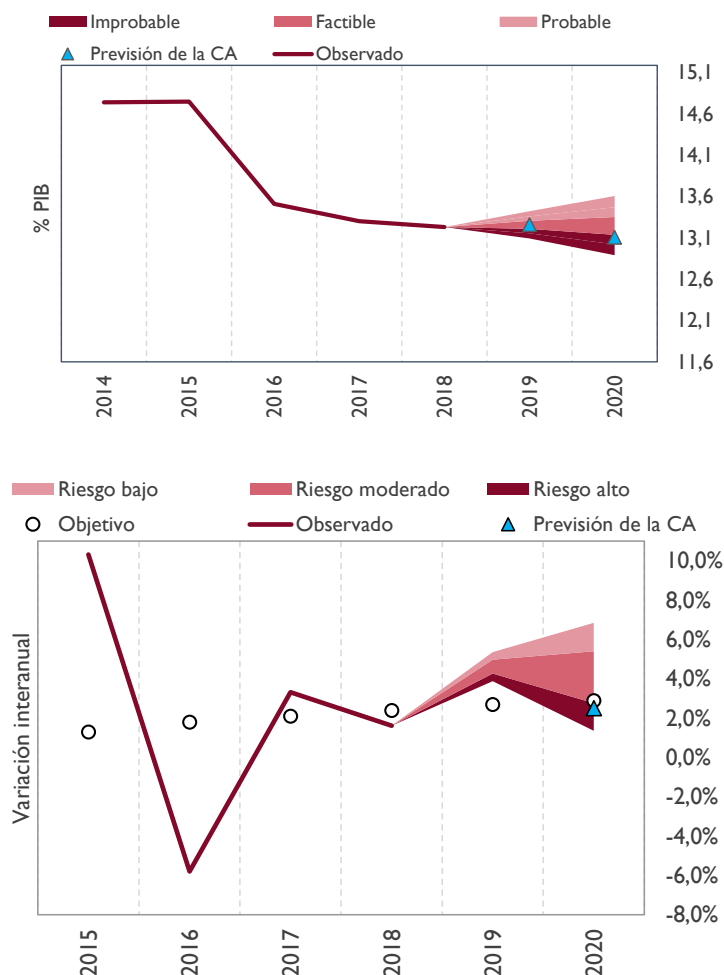
Se considera *factible* que Cataluña alcance el equilibrio en 2020, si bien de forma ajustada. El cumplimiento de la regla de gasto no resulta más exigente que el objetivo de estabilidad.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca cerca del 6%, aumentando en tres décimas su peso en el PIB. El crecimiento de los ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA) en torno al 8%, se compensa con una evolución más moderada del resto de ingresos. Las discrepancias con la comunidad se centran en el SFA, ITPyAJD y otras transferencias del sector público estatal.

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



La AIReF estima que los empleos en 2020 mantendrán su peso en el PIB regional, situándose en conjunto por encima de las previsiones autonómicas de líneas, especialmente por la evolución esperada en los gastos corrientes distintos de los de personal.

Respecto a la regla de gasto, la AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de dicha regla, al considerar que el gasto computable podría crecer a una tasa que podría ser superior al límite del 2,9% fijado actualmente. La comunidad considera una evolución ajustada al cumplimiento considerando el posible efecto de medidas tributarias positivas.