INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

INFORME 8/2019

AIReF
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

1 Objeto y alcance del informe 5
2 Objetivo de estabilidad y regla de gasto 7
3 Objetivo de deuda 10
Anexo I: Gráficos para el análisis 11

1 OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre la adecuación al objetivo de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de 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.

El pasado 26 de octubre la AIReF publicó, sobre la información del plan presupuestario, el informe general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2019[1]. Dicho informe se ha actualizado con la reciente publicación de 29 de enero relativa al proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019[2] y se completa, en el ámbito autonómico, con los informes individuales sobre las líneas fundamentales y/o proyectos de presupuestos de cada comunidad. Sobre la información disponible sobre el Plan Presupuestario para 2019 presentado en el mes de octubre y la adicional facilitada por las distintas administraciones en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2019, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector en su conjunto, que se completó parcialmente en el ámbito autonómico con la publicación el 21 de diciembre de los informes individuales de diez CC.AA.. Con la reciente presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019, se ha actualizado el análisis preliminar efectuado en octubre del conjunto de administraciones públicas (AA.PP.), a través del reciente Informe publicado el 29 de enero. El presente informe, junto con los demás que se publican, viene a completar definitivamente el pronunciamiento sobre el subsector autonómico

[1] Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. para 2019 (Plan presupuestario)

[2] Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. : Proyecto PGE para 2019

descendiendo al análisis individual de las líneas presupuestarias o proyecto de presupuestos de las comunidades autónomas.

A fecha de emisión de este informe, la Comunidad Autónoma de Cataluña no ha presentado un proyecto de presupuestos para 2019. En consecuencia, la AIReF analiza las previsiones presupuestarias contenidas en las líneas fundamentales de presupuestos para 2019 remitidas por la comunidad y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio a partir de éstas. La AIReF analiza en el presente informe las previsiones y medidas comunicadas por la propia comunidad autónoma en las líneas fundamentales sobre los presupuestos para 2019 remitidas al MINHAC en cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). A partir de la información contenida en las mismas y otra disponible a la fecha[3], valora la posibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 por la comunidad.

Para efectuar el análisis, la AIReF define su escenario central para 2019 de acuerdo con las previsiones recogidas en el proyecto de PGE para dicho ejercicio. Se realiza la valoración respecto al objetivo de estabilidad para las CC.AA. del -0,1% del PIB bajo el que se han elaborado los proyectos autonómicos. Se espera que al final del ejercicio las CC.AA. perciban los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) recogidos en el proyecto de PGE para 2019 -cuya distribución entre comunidades, en tanto no se comunique, ha sido estimada por la AIReF- y que se aplicarán los convenios bilaterales entre las comunidades y el Estado contemplados en dicho proyecto.

Se analiza, no obstante, un escenario alternativo en el caso de que se produjera la prórroga de los PGE del año anterior durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA. Dado el peso de los recursos del SFA de las comunidades de régimen común y la incidencia que la prórroga de los PGE tiene en estos recursos, el análisis se completa considerando la posibilidad de que, no aprobarse el proyecto actual, se aplique la prórroga de los PGE del año anterior sin actualizarse por otra vía los recursos del SFA de las CC.AA. de régimen común. Este escenario, en la medida en que afecta esencialmente a los ingresos autonómicos, tiene impacto fundamentalmente en el déficit y la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad, pero, en principio, su efecto es neutro respecto a la regla de gasto.

[3] No ha tenido lugar en 2018 la imputación del impacto de la sentencia sobre Aigües Ter Llobregat (ATLl). A expensas de que se confirme por el MINHAC su tratamiento y momento de imputación, que podría tener lugar en el año de origen de la operación, la AIReF no lo considera en su escenario para 2019.

2 OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO

La Comunidad Autónoma de Cataluña prevé alcanzar en 2019 un saldo del -0,1% del PIB, igual al objetivo, con una variación del gasto computable inferior a la tasa de referencia del 2,7%. De acuerdo con la información facilitada en las líneas fundamentales para 2019, la comunidad prevé alcanzar en 2019 un déficit del 0,1% del PIB, y estima que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá un 1,5% sobre la cifra prevista para 2018.

La comunidad prevé cerrar el ejercicio 2018 con un déficit del 0,4% del PIB. Este punto de partida exigiría un ajuste de tres décimas para cumplir el objetivo de estabilidad de 2019. El ajuste se lograría, de acuerdo con las estimaciones de la comunidad, con un crecimiento de los recursos inferior al 4% sobre el nivel esperado al cierre de 2018, con lo que su peso en PIB se reduciría una décima; y un aumento de los gastos en torno al 1% que llevaría a una caída de cuatro décimas de su peso en el PIB regional.

Las previsiones de ingresos de la comunidad recogen los recursos a percibir del Estado por el sistema de financiación autonómica (SFA) comunicados en julio de 2018, muy inferiores a los que se derivan del proyecto de PGE para 2019, ya que no incorporan el efecto de la neutralización del impacto del SII del IVA ni la transferencia reconocida en el proyecto PGE para financiar la policía de Cataluña en virtud del Acuerdo de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales adoptado en septiembre de 2018. Del mismo modo, no contempla los ingresos procedentes del Estado para inversiones que, igualmente en virtud del acuerdo anteriormente mencionado, recoge el proyecto de PGE. En general, las previsiones autonómicas registran una evolución prudente del resto de ingresos, y tienen en cuenta la mayor recaudación esperada por las medidas adoptadas en 2017 sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, por un importe conjunto de 13 millones.

En cuanto a los gastos, registra en todos los epígrafes tasas de variación sobre el cierre previsto en 2018 muy inferiores a las esperadas en este año que determinan un aumento tanto de los gastos corrientes como de capital del 1%. Recoge el efecto positivo de medidas de ahorro de gasto por 255

millones, 185 millones derivados del menor importe de devolución de la paga extra de 2012, 70 millones atribuidos al plan para la mejora de la eficiencia.

A partir de la evolución prevista en los gastos, la comunidad estima un crecimiento del gasto computable para 2019 del 1,5 % sobre la previsión de 2018.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF, se considera *factible* que la Comunidad Autónoma de Cataluña alcance el -0,1% del PIB para 2019. Se aprecia, por otro lado, un *riesgo moderado* respecto al cumplimiento de la regla de gasto. El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la Comunidad Autónoma de Cataluña, similar al estimado por la comunidad, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 precise un ajuste de tres décimas. La AIReF estima que la evolución de los recursos en 2019 será superior a la planteada en las previsiones autonómicas, fundamentalmente al incorporar los recursos del sistema de financiación y las demás transferencias a favor de la comunidad recogidos en el proyecto de PGE para 2019. Ello supone un crecimiento de los ingresos cercano al 6% sobre el nivel esperado por la AIReF al cierre de 2018, por lo que aumentarían dos décimas su peso en el PIB regional. En cuanto a los gastos, la AIReF considera que el crecimiento de los mismos, especialmente los de naturaleza corriente, será muy superior al recogido por la comunidad. Las estimaciones de evolución de los gastos corrientes, especialmente los de personal y los derivados de conciertos, están condicionadas por medidas adoptadas con carácter general, como el Acuerdo Gobierno Sindicatos de marzo, la supresión en el ámbito educativo de algunas de las medidas del Real Decreto-Ley 14/2012 o el mayor gasto en el ámbito educativo derivado de la renovación de personal jubilado sujeto a MUFACE por personal de nuevo ingreso sujeto al régimen general de la Seguridad Social. Estas circunstancias determinan que, aun sin medidas específicas de incremento del gasto por parte de la comunidad, se espere un mayor crecimiento del gasto corriente que en años anteriores. Así, se prevé un aumento superior al 3% en el conjunto de los gastos, que perderían una décima de peso sobre el PIB. En definitiva, el incremento estimado en los ingresos y gastos determina que se considere *factible* en la comunidad llevar a cabo el ajuste de tres décimas necesario para alcanzar el -0,1% del PIB.

Por otro lado, como consecuencia de la evolución esperada en los gastos, la AIREF considera que el crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto sobre el cierre estimado de 2018 podría ser superior al previsto por la comunidad, ajustado a la tasa del 2,7% fijada, sin márgenes de desviación, por lo que se aprecia un *riesgo moderado* respecto al cumplimiento de la regla. Por ello, se estima que el cumplimiento simultáneo de la regla de gasto, bajo las previsiones de ingresos actuales, podría exigir

alcanzar un saldo ligeramente más favorable, cuya consecución se considera *factible*.

La prórroga de los PGE durante todo el ejercicio, sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del sistema, haría *improbable* el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019 para la Comunidad Autónoma de Cataluña. Un escenario de prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA tendría una incidencia acusada en el saldo, ya que los recursos crecerían un 1%, con lo que, bajo previsiones similares de evolución del gasto, no sólo no se podría avanzar en la reducción del déficit, sino que empeoraría el saldo respecto al alcanzado en 2018 y, por tanto, la consecución del objetivo de estabilidad de 2019 se consideraría improbable.

El contexto actual, en el que aún no se ha aprobado el proyecto de PGE para 2019 presentado, hace necesario que se lleve a cabo una ejecución presupuestaria prudente en la comunidad, en tanto no desaparezcan las incertidumbres mencionadas. De resultar finalmente un escenario de ingresos menos favorable que el previsto, la AIReF formulará en un futuro informe la correspondiente recomendación, dirigida a la adopción de actuaciones concretas para adaptar la ejecución al contexto de recursos resultante.

3 OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad de Autónoma de Cataluña cumpla el objetivo de deuda en 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. De acuerdo con la información suministrada por la comunidad, el aumento neto de endeudamiento que esta prevé para 2019 está contemplado por el actual sistema de fijación de objetivos de deuda (endeudamiento para financiar el déficit permitido por el objetivo, el importe anual de las liquidaciones negativas aplazadas y los déficits de ejercicios anteriores) y, por tanto, a priori permitiría cumplir el objetivo de deuda recalculado al cierre a efectos de verificar su cumplimiento. Como ya ha señalado la AIReF en Informes anteriores[4], la amplia definición de los objetivos de deuda por el flexible y poco restrictivo sistema de fijación de objetivos hace que, en general, resulte previsible el cumplimiento de esta regla fiscal y, por tanto, también en 2019, en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos del trienio 2019-2021.

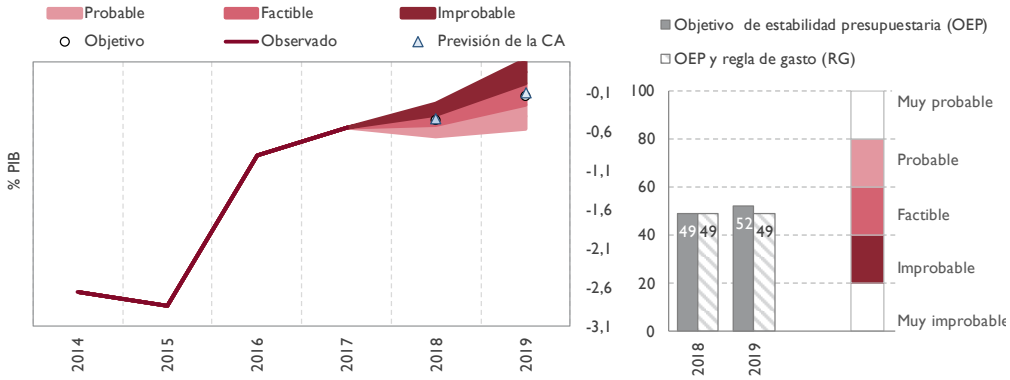
El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

[4] Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AA.PP. 2018

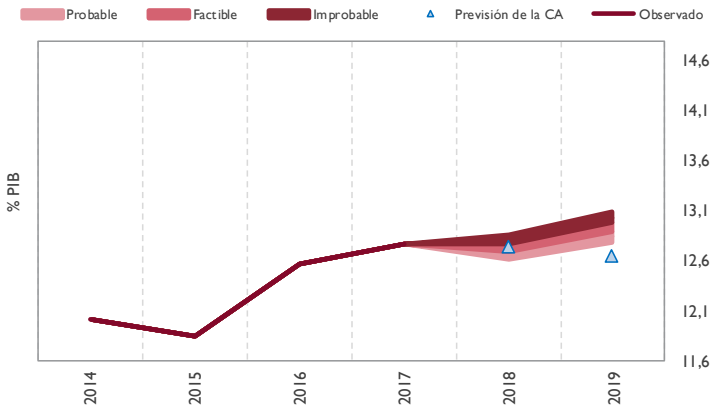
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



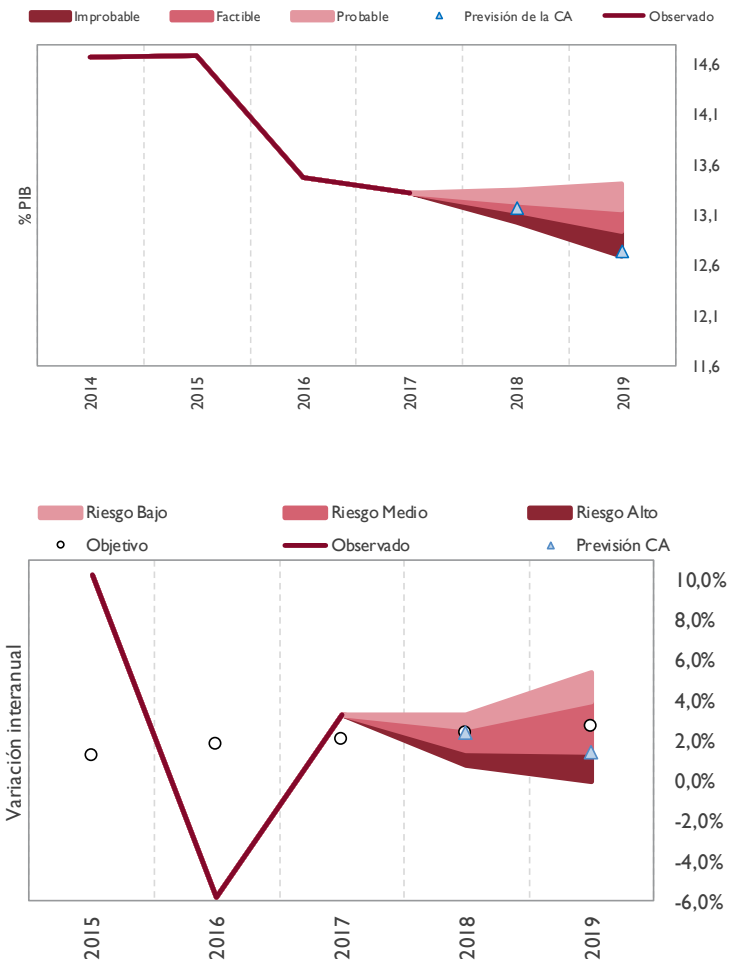
La AIReF considera *factible* que la Comunidad Autónoma de Cataluña alcance en 2019 el objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB. Se espera un crecimiento más ajustado al límite del gasto computable, por lo que se aprecia cierto riesgo de incumplimiento de la regla, si bien se considera *factible* alcanzar un saldo ligeramente más favorable que permita el cumplimiento simultáneo de la regla de gasto.

B. Recursos (% PIB)



La Comunidad Autónoma de Cataluña recoge una previsión muy prudente de ingresos para 2019, al contemplar los recursos del SFA comunicados en julio de 2018 sin considerar la neutralización del impacto del SII del IVA ni otras transferencias reconocidas a su favor en el proyecto de PGE para 2019. El escenario central de la AIReF, sin embargo, se basa en los datos del reciente proyecto, por lo que reconoce un nivel muy superior de ingresos para la comunidad.

C. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIReF estima que en 2019 se alcanzará un nivel de empleos muy superior al previsto por la comunidad al contemplar un crecimiento de los gastos por encima del 3%, frente al 1% de las estimaciones autonómicas. Esta circunstancia lleva a que el gasto computable a efectos de la regla de gasto previsto por la AIReF sea también superior al calculado por la comunidad, apreciándose riesgos moderados de incumplimiento de la regla de gasto.