

INFORME 24/2024

DEUTE PÚBLIC
DE LA GENERALITAT,
EXERCICIS 2002-2022
RESOLUCIÓ 436/XIV
DEL PARLAMENT



SINDICATURA
DE COMPTES
DE CATALUNYA



INFORME 24/2024

**DEUTE PÚBLIC
DE LA GENERALITAT,
EXERCICIS 2002-2022**
RESOLUCIÓ 436/XIV
DEL PARLAMENT



SINDICATURA
DE COMPTES
DE CATALUNYA



Edició: gener de 2025

Document electrònic etiquetat per a persones amb discapacitat visual

Pàgines en blanc inserides per facilitar la impressió a doble cara

Autor i editor:

Sindicatura de Comptes de Catalunya
Via Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicació subjecta a dipòsit legal d'acord amb el que preveu el Reial decret 635/2015, del 10 de juliol

ÍNDEX

ABREVIACIONS.....	7
ACLARIMENT SOBRE ARRODONIMENTS	7
1. INTRODUCCIÓ	9
1.1. INFORME.....	9
1.1.1. Objecte i abast.....	9
1.1.2. Metodologia	9
2. CONCLUSIONS	11
2.1. QUANTIFICACIÓ I COMPOSICIÓ DEL DEUTE.....	12
2.2. CAUSES DE L'ENDEUTAMENT DE CATALUNYA.....	13
2.2.1. Infrafinançament de Catalunya i impacte en el deute	17
2.3. SOLUCIONS PROPOSADES.....	20
3. RESULTATS DEL TREBALL REALITZAT	22
3.1. DEUTE PÚBLIC.....	22
3.1.1. Evolució del deute públic	23
3.1.2. Evolució dels interessos del deute públic	29
3.1.3. Mecanismes de finançament estatals	32
3.1.4. Deute a llarg i a curt termini de l'Administració General de la Generalitat de Catalunya a 31 de desembre del 2022	34
3.2. SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC	36
3.2.1. Components del model de finançament del 2009.....	39
3.2.2. Efectes dels components del sistema de finançament autonòmic del 2009 en el finançament normatiu	49
3.3. IMPACTE DE L'INFRAFINANÇAMENT EN L'ENDEUTAMENT DE CATALUNYA.....	52
3.3.1. Escenari 1: Infrafinançament relatiu respecte al finançament normatiu per habitant ajustat de la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú.....	54
3.3.2. Escenari 2: Compensació dels efectes recaptatoris de les modificacions a l'alça dels tipus impositius de l'IVA i dels impostos especials.....	56
3.3.3. Escenari 3: Infrafinançament derivat de la forta caiguda en els ingressos de Catalunya un cop aprovat el sistema de finançament autonòmic del 2009	57

3.3.4. Escenari 4: No cobertura de les necessitats de finançament pactades quan s'aprova el sistema de finançament autonòmic del 2009	59
4. ANNEX: DADES PER CALCULAR L'INFRAFINANÇAMENT DE CATALUNYA.....	61
APROVACIÓ DE L'INFORME	64

ABREVIACIONS

AGGC	Administració General de la Generalitat de Catalunya
Fedea	Fundació d'Estudis d'Economia Aplicada
FGSPF	Fons de garantia de serveis públics fonamentals
FLA	Fons de liquiditat autonòmic
FSG	Fons de suficiència global
IVA	Impost sobre el valor afegit
M€	Milions d'euros
PDE	Protocol de dèficit excessiu
PIB	Producte interior brut
SFA	Sistema de finançament autonòmic

ACLARIMENT SOBRE ARRODONIMENTS

Els imports monetaris que es presenten en els quadres d'aquest informe s'han arrodonit de forma individualitzada, fet que pot produir diferències entre la suma de les xifres parcials i els totals dels quadres.

1. INTRODUCCIÓ

1.1. INFORME

1.1.1. Objecte i abast

La Sindicatura de Comptes, com a òrgan fiscalitzador del sector públic de Catalunya, d'acord amb la normativa vigent i en compliment de la Resolució 436/XIV, del 14 de juliol del 2022, del Parlament de Catalunya, ha emès aquest informe, relatiu al deute públic de la Generalitat.

La Resolució 436/XIV del Parlament de Catalunya va establir el següent:

Encarregar a la Sindicatura de Comptes l'elaboració d'un informe que quantifiqui el deute públic de la Generalitat i n'analitzi la composició i les causes, i també les possibles solucions.

En compliment d'aquesta resolució, l'objecte de l'informe ha estat, per una banda, quantificar i detallar la composició del deute públic de la Generalitat i analitzar l'evolució, tant del deute públic com de la situació financera i, d'altra banda, analitzar el Sistema de finançament autonòmic (SFA) aplicat en el període comprès entre els exercicis 2002 i 2022 per determinar quines han estat les causes de l'endeutament i les possibles solucions.

L'àmbit temporal, període 2002-2022, ha estat limitat a períodes inferiors quan s'han fet comparacions amb altres comunitats autònomes, en funció de les dades disponibles.

L'apartat 2, Conclusions, inclou la quantificació i composició del deute, les causes de l'endeutament, l'efecte de l'infrafinançament i el seu impacte en el deute de la Generalitat, i també les solucions proposades per reduir el deute.

1.1.2. Metodologia

Per a l'elaboració d'aquest informe s'ha utilitzat informació dels comptes generals de la Generalitat de Catalunya tramesos per la seva Intervenció General i fiscalitzats anteriorment per la Sindicatura de Comptes, i també informació estadística del Banc d'Espanya, del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Fundació d'Estudis d'Economia Aplicada (Fedea).¹

1. Fedea és un institut d'investigació que té com a objectiu investigar sobre qüestions econòmiques i socials que siguin d'utilitat per al disseny de polítiques econòmiques i socials.

També s'ha comptat amb l'assessorament extern de l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (IVIE), entitat experta en el finançament autonòmic amb qui la Sindicatura ha contractat els serveis corresponents.

En l'informe s'han utilitzat les dades del Banc d'Espanya o del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública quan calia comparar les xifres del deute públic amb les de la resta de comunitats autònomes, mentre que per a l'evolució del deute de l'Administració General de la Generalitat de Catalunya (AGGC) s'han utilitzat les dades obtingudes del passiu dels balanços del Compte general de la Generalitat de Catalunya.

És important aclarir que les xifres del deute públic poden variar en funció de les fonts d'informació emprades. Així, les xifres d'endeutament elaborades pel Banc d'Espanya comprenen el deute en poder de les administracions públiques del subsector comunitats autònomes que inclou l'AGGC i les entitats dependents considerades administracions públiques segons el Sistema europeu de comptes nacional i regional de la Unió Europea.

Les dades del Banc d'Espanya són elaborades d'acord amb la metodologia del Protocol de dèficit excessiu (PDE). Aquest concepte d'endeutament, regulat pel Tractat de Funcionament de la Unió Europea, no inclou els passius de les administracions públiques en poder d'altres administracions, ni els crèdits comercials i altres comptes pendents de pagament, a més de valorar el deute pel valor nominal.

No forma part de l'abast d'aquest informe els diferencials de costos entre les comunitats autònomes de règim comú, l'impacte econòmic derivat de la no aplicació de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, durant la major part dels anys analitzats; ni l'anàlisi detallada de la despesa per àmbits, ni l'impacte en aquesta de les diferents lleis estatals de creació de nous serveis en els sectors de salut, serveis socials i funció pública, entre altres.

En l'apartat 3.1 de l'informe es detalla l'evolució i la composició del deute públic de l'AGGC i d'altres magnituds financeres en el període 2002-2022.

En l'apartat 3.2 s'analitza l'estructura del SFA aprovat el 2009 (en endavant, SFA-2009) vigent l'exercici 2022, i es mostren els efectes que experimenta Catalunya en el seu finançament com a resultat de l'aplicació dels diferents mecanismes del SFA-2009, comparant-los amb els del conjunt de les comunitats autònomes de règim comú.

En l'apartat 3.3 de l'informe s'analitzen les conseqüències de l'aplicació del model de finançament autonòmic i el seu impacte en els recursos rebuts i en el nivell del deute públic de Catalunya en el període 2002-2022.

2. CONCLUSIONS

La situació del deute del període analitzat i les carències del SFA-2009 es detallen en les 3 conclusions següents:

1. Una part significativa de l'endeutament de Catalunya és a causa de la insuficiència financera col·lectiva soferta per les comunitats autònomes de règim comú al final del boom immobiliari i durant els anys de la crisi iniciada el 2008. Segons quina sigui la referència considerada per valorar els recursos que s'haurien d'haver garantit, l'infrafinançament sofert representaria entre un 26,99% i un 39,72% del deute de Catalunya de l'exercici 2022, tenint en compte les despeses financeres que se'n deriven.
2. El deute de Catalunya que pugui associar-se a un problema d'infrafinançament relatiu,² en comparació amb la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú, no és d'un import comparable al derivat de l'infrafinançament col·lectiu, assenyalat en el punt anterior. Si se'n fa l'estimació comparant la recaptació normativa per habitant de Catalunya en el SFA-2002 i en el SFA-2009 amb la mitjana de les comunitats, la insuficiència relativa que hauria existit en el període 2002-2022 representaria un 7,42% del total de l'endeutament del 2022.

Malgrat que el finançament de Catalunya per habitant ajustat és molt similar al de la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú, els seus recursos estan clarament per sota dels de 7 comunitats que tenen una capacitat tributària menor que Catalunya, ja que es van beneficiar de rebre els traspassos de competències en millors condicions, i consegüentment no es compleix el criteri anomenat d'ordinalitat entès com que, encara que els recursos s'anivellin, no s'alteri l'ordre que deriva de la capacitat tributària, de manera que cap comunitat rebi menys per habitant que cap altra la contribució de la qual hagi estat menor.

3. L'infrafinançament col·lectiu³ sofert per les comunitats és conseqüència de la combinació de 2 problemes presents en el disseny del SFA-2009.

El primer d'aquests problemes és la insuficient autonomia fiscal de les hisendes autonòmiques en l'àmbit dels impostos indirectes, que les fa dependents de les decisions de l'Estat per donar resposta a caigudes de recursos com les de la crisi del 2008. Quan aquestes decisions no garanteixen la suficiència de recursos, el risc de dèficit i endeutament de les comunitats augmenta.

2. S'entén per infrafinançament relatiu, la posició de Catalunya en el repartiment de recursos del SFA-2009 en termes de finançament per habitant ajustat.

3. S'entén per infrafinançament col·lectiu, el sofert per totes les comunitats autònomes de règim comú a conseqüència de la crisi econòmica iniciada l'exercici 2008.

El segon problema és que el model de finançament no defineix els recursos que cal garantir per mantenir un nivell de despesa estable, per unitat de necessitat, en els serveis públics fonamentals que presten les comunitats.

2.1. QUANTIFICACIÓ I COMPOSICIÓ DEL DEUTE

L'endeutament de Catalunya de 10.830,22 M€ l'exercici 2002⁴ es va incrementar fins a 84.518,17 M€ l'exercici 2022, segons dades del Banc d'Espanya, un 33,12% del producte interior brut (PIB).⁵ El deute a 31 de desembre del 2022, calculat d'acord amb la metodologia del PDE, inclou el de l'AGGC i el de les entitats dependents considerades administració pública segons el Sistema europeu de comptes nacional i regional de la Unió Europea (vegeu els apartats 1.1.2 i 3.3).

L'endeutament a 31 de desembre del 2022 registrat per l'AGGC era de 83.177,23 M€.

En el període comprès entre els exercicis 2002 i 2011 l'endeutament de l'AGGC amb entitats financeres representava entre el 70,90% i el 81,67% dels passius totals. Des de l'exercici 2012 aquest percentatge s'ha anat reduint, fins al 6,59% en l'exercici 2022.

Així, el 31 de desembre del 2022 els préstecs amb entitats financeres i les emissions de deute públic representaven el 3,58% i el 2,89%, respectivament, del deute a curt i llarg termini de l'AGGC, 83.177,23 M€; el deute derivat dels mecanismes de finançament estatals, de 71.305,68 M€, representava el 85,73% i l'endeutament classificat com a altres deutes, el 7,80% de l'endeutament total (vegeu els apartats 3.1.1, 3.1.4 i l'annex).

En el quadre següent es mostra el tipus d'endeutament de l'AGGC a 31 de desembre del 2022:

Quadre 1. Detall de l'endeutament de l'Administració General de la Generalitat de Catalunya a 31 de desembre del 2022

Tipus d'endeutament	Import	Percentatge
Préstecs derivats dels mecanismes de finançament estatals	71.306	85,73
Préstecs amb entitats financeres	2.978	3,58
Emissions de deute públic	2.403	2,89
Altres*	6.490	7,80
Total	83.177	100,00

Imports en milions d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

* Inclou un préstec de 31 M€ amb l'ICO que no és derivat dels mecanismes de finançaments estatals.

4. L'endeutament previ a l'exercici 2002 no ha estat objecte d'anàlisi detallat en aquest informe.

5. Les referències en l'informe són respecte del PIB de Catalunya llevat quan es parla del PIB d'altres comunitats autònomes de règim comú, que es refereix al de cada comunitat.

2.2. CAUSES DE L'ENDEUTAMENT DE CATALUNYA

De l'anàlisi de la trajectòria del deute i de les principals variables pressupostàries de Catalunya i de la revisió de l'estructura del sistema de finançament autonòmic es detallen com a causes de l'endeutament de Catalunya en el període 2002-2022, les següents:

Trajectòria del deute i de les principals variables pressupostàries de Catalunya

1. Des de l'homogeneïtzació del traspàs de la major part de competències a les comunitats autònomes de règim comú i l'aprovació el 2002 d'un nou model de finançament, fins a l'exercici 2022, els recursos de Catalunya han anat creixent, però la seva evolució no ha estat regular ni ha anat al mateix ritme que la trajectòria temporal de les necessitats, lligades bàsicament a l'evolució i distribució geogràfica de la població i a una estructura demogràfica que ha experimentat canvis significatius.

Fins a l'any 2007 els dèficits de Catalunya ni eren elevats ni estaven generalitzats, però a partir de l'any 2008 i fins al 2016 les finances de Catalunya van passar gairebé una dècada de forts dèficits, que la va abocar a un gran creixement del deute.

Els recursos de Catalunya van experimentar una caiguda important en aquell període, anys de la crisi financera del 2008, i el govern autonòmic, tot i que va fer importants retallades de la seva despesa, es va veure obligat a incrementar l'endeutament (vegeu els apartats 3.1.1 i 3.3).

2. Les dificultats financeres de Catalunya són degudes, a més de a les circumstàncies econòmiques, a les respostes de política monetària i fiscal donades per l'Estat i per la Unió Europea als problemes plantejats per la crisi financera del 2008 que va posar fi al boom immobiliari. La crisi va haver de ser abordada per Catalunya assumint importants caigudes en els seus ingressos i el compliment d'exigents objectius de dèficit marcats per l'Estat, la qual cosa va suposar un important ajust de la despesa en serveis públics de competència autonòmica (sanitat, educació i serveis socials), forts dèficits pressupostaris i augment sever de l'endeutament. Aquestes respostes van incidir greument en l'aplicació del SFA-2009 i no eren les úniques possibles, com mostra l'experiència de la darrera crisi, derivada de la covid.

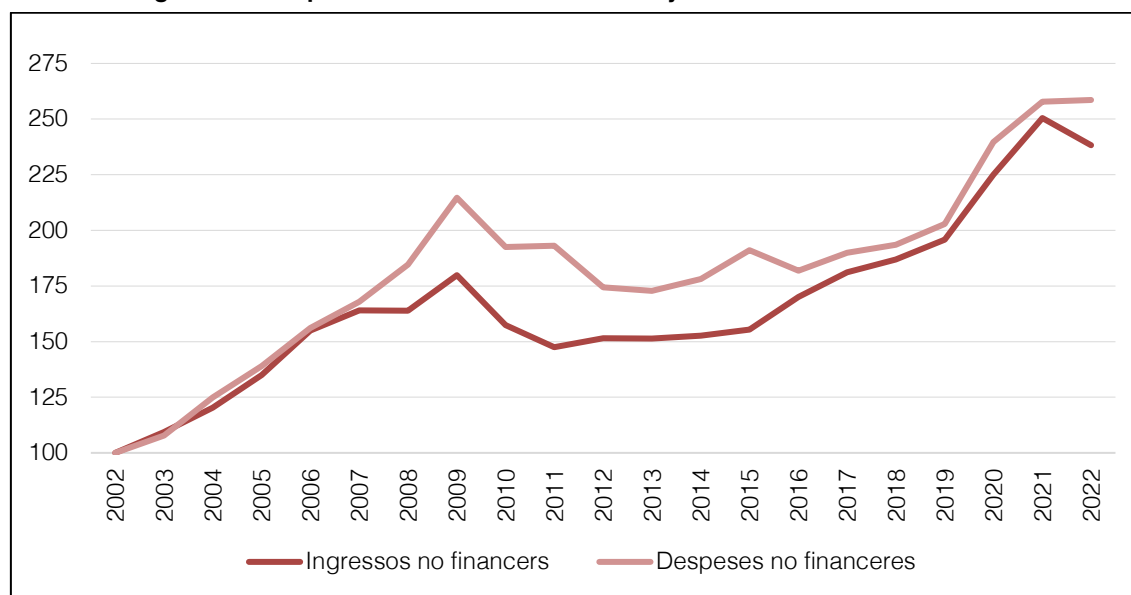
Els desequilibris financers de Catalunya en la darrera crisi no van ser tan greus com en la crisi del 2008 perquè les polítiques adoptades per l'Estat van ser molt diferents, ja que van oferir als governs autonòmics recursos per fer front a l'increment de les necessitats sanitàries, socials i econòmiques, que van evitar els dèficits pressupostaris de l'etapa anterior (vegeu l'apartat 3.2).

3. Catalunya no té recursos suficients per finançar la despesa i certament, aquestes insuficiències de recursos s'associen als sistemes de finançament autonòmic perquè els in-

gressos que procedeixen d'aquests sistemes representen entre el 85,4% i el 91,5% dels recursos totals de Catalunya. Per tant, els resultats de l'aplicació dels models de finançament són decisius per a la suficiència financera de Catalunya (vegeu l'apartat 3.1.1 i els gràfics 6 i 11).

A continuació es presenta l'evolució dels ingressos i les despeses no financeres de Catalunya en el període 2002-2022:

Gràfic 1. Ingressos i despeses no financeres de Catalunya



Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

Nota: Base de l'exercici 2002 = 100

Els ingressos no financers de Catalunya van evolucionar fins a l'exercici 2009 amb un creixement del 79,82%. Després de la forta contracció de recursos, iniciada l'any 2010, no es va iniciar la recuperació fins a l'any 2014.

Les despeses no financeres van presentar una major variabilitat. Entre els exercicis 2002 i 2009 la despesa més que es va duplicar a Catalunya, amb un increment de 114,63%, mentre la contracció posterior va durar fins a l'any 2014, moment a partir del qual la despesa tornà a incrementar-se un 45,22% fins a l'exercici 2022.

Estructura del SFA-2009 i resultats financers per a Catalunya

L'estructura del SFA aprovat l'any 2009 destaca per la seva complexitat. Combina diversos instruments d'assignació de fons: Fons de garantia de serveis públics fonamentals (FGSPF), Fons de suficiència global (FSG) i Fons de convergència autonòmica –integrat pel Fons de competitivitat i pel Fons de cooperació–, cadascun d'ells definit amb diferents criteris, no fàcils d'entendre. La realitat ha estat allunyada dels plantejaments inicials del model aprovat que preveia objectius de millora de l'autonomia financera i fiscal, de suficiència de recursos

per a l'estat del benestar i d'equitat, amb resultats insatisfactoris (vegeu els apartats 3.2.1.2, 3.2.1.3 i 3.2.1.4).

4. Pel que fa a l'autonomia financera, en el període 2009-2022 va haver-hi greus dificultats perquè les comunitats poguessin respondre mitjançant decisions fiscals autònomes a les variacions dels seus ingressos per protegir els nivells de despesa.

Catalunya, té una autonomia fiscal limitada per fer anar al mateix ritme els seus ingressos a les seves necessitats de despesa. Aquesta limitació es deriva fonamentalment de la falta de capacitat normativa en la tributació indirecta, cosa que també implica una limitació substancial de l'autonomia financera de Catalunya. Els inconvenients que això representa s'han posat de manifest de manera clara en la crisi financera del 2008, en què el marge de maniobra de les comunitats i en particular de Catalunya per respondre a les caigudes de la recaptació va ser molt petit i va dependre de decisions de l'Estat que la van afectar negativament, ja que no van compensar la reducció significativa de recursos.

El govern de l'Estat va utilitzar les seves facultats normatives per modificar a l'alça els tipus impositius dels impostos indirectes: impost sobre el valor afegit (IVA) i dels impostos especials, dels que depenen també els ingressos de les comunitats autònomes, però va neutralitzar les seves conseqüències financeres mitjançant la minoració del FSG, compensant així l'augment de la recaptació derivada de les pujades de tipus impositius.

Com a conseqüència d'aquestes limitacions i malgrat Catalunya va exercir a l'alça la seva capacitat normativa en els tributs en què la tenia, fonamentalment en el tram autonòmic de l'IRPF, però també per la manera com l'Estat va gestionar les competències normatives en tributs de què depenia el finançament de les comunitats, Catalunya va patir greus insuficiències financeres que van desembocar en un elevat endeutament (vegeu l'apartat 3.2).

5. Catalunya té una capacitat de generació d'ingressos tributaris clarament per sobre de la mitjana de comunitats autònomes de règim comú, però els sistemes de finançament li donen uns recursos normatius pràcticament iguals a la mitjana com a conseqüència de 2 mecanismes de naturalesa i justificació molt diferents:

- El primer dels mecanismes són els compromisos de solidaritat que preveu el model del SFA-2009 mitjançant la transferència al FGSPF per anivellar els recursos de les comunitats per prestar els serveis públics fonamentals i reforçar l'equitat.

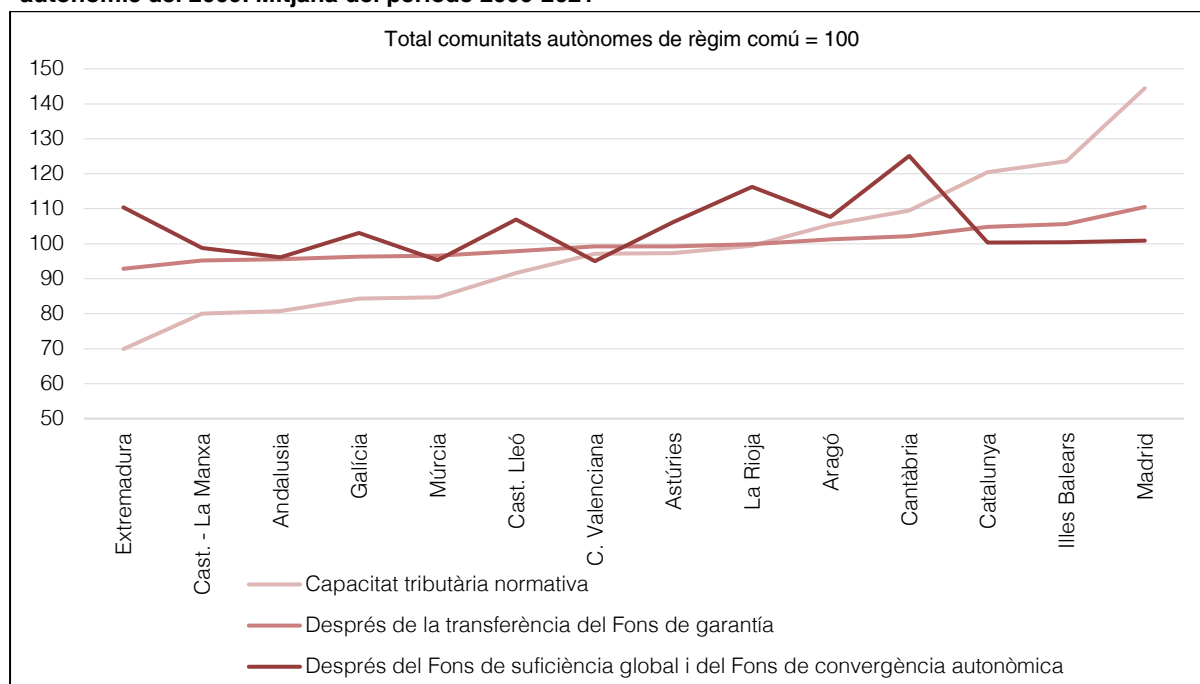
La capacitat tributària normativa per habitant ajustat de Catalunya l'any 2021 era un 20,47% superior a la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú. D'acord amb la liquidació definitiva del SFA de l'exercici 2021, Catalunya, per ser una comunitat amb elevada capacitat fiscal, va fer una transferència d'anivellament al FGSPF que representava el 6,22% de la seva capacitat tributària normativa del 2021 (vegeu els apartats 3.2.1.1 i 3.2.2).

- El segon mecanisme és la combinació de 3 elements: la història del desplegament dels serveis públics a Catalunya abans dels traspassos, valorats segons el cost efectiu dels serveis transferits, que ha suposat que altres comunitats es beneficiessin de l'estatu quo⁶ que va representar haver rebut les competències traspassades en condicions més favorables; el respecte des de llavors a l'estatu quo, mitjançant transferències al FSG, i l'efecte de les minoracions del FSG per compensar les pujades d'impostos indirectes per part de l'Estat durant la crisi del 2008.

En l'exercici 2021, atès que la capacitat tributària normativa de Catalunya menys l'aportació al FGSPF va superar l'estimació de les seves necessitats de finançament, calculades a partir de la valoració de les competències traspassades i d'acord amb l'estatu quo, Catalunya va fer una transferència al FSG que representava el 8,06% de la seva capacitat tributària normativa del 2021.

En el gràfic següent es presenta una imatge general dels canvis de posició que van experimentar les comunitats autònomes de règim comú respecte de la mitjana del finançament normatiu per habitant ajustat en el període 2009-2021, com a resultat de l'aplicació dels múltiples mecanismes del SFA-2009.

Gràfic 2. Finançament normatiu per habitant ajustat aplicant els mecanismes del sistema de finançament autonòmic del 2009. Mitjana del període 2009-2021



Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

6. La clàusula de l'estatu quo establerta en el SFA-2009 garanteix que cap comunitat perdi amb el canvi de model i garanteix els recursos proporcionats pel SFA-2002 per a cada comunitat més els recursos addicionals previstos en el nou model.

Catalunya va rebre uns recursos en termes normatius per a competències homogènies pràcticament iguals a la mitjana de comunitats i inferiors als de 7 comunitats que, amb pitjor capacitat tributària, es van beneficiar de les transferències del FSG, orientades a protegir l'estatu quo financer de les que van rebre els traspassos de competències en millors condicions. Així, doncs, no es va complir el criteri anomenat d'ordinalitat, entès com que, encara que els recursos s'anivellin, no s'alteri l'ordre que deriva de la capacitat tributària (vegeu l'apartat 3.2.2).

2.2.1. Infrafinançament de Catalunya i impacte en el deute

Un cop detectades les causes de l'elevat endeutament a Catalunya s'analitza l'efecte en l'infrafinançament relatiu i col·lectiu de Catalunya i l'impacte en el volum del deute a 31 de desembre del 2022.

Infrafinançament relatiu de Catalunya en el SFA-2002 i en el SFA-2009

En el SFA-2002 els recursos normatius de Catalunya estaven per sota de la mitjana de comunitats autònomes de règim comú en la majoria d'exercicis i es pot dir que en els anys d'aplicació existia un infrafinançament relatiu d'entre un 2,3% i un 4,9% que explicaria un major nivell d'endeutament a Catalunya en el període 2002-2008.

En el SFA-2009 les dades indiquen que el finançament de Catalunya, en termes de població ajustada,⁷ és molt similar a la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú, encara que els seus recursos estan clarament per sota dels d'algunes comunitats amb una capacitat tributària menor. Aquest problema d'ordinalitat és rellevant per a una comunitat amb elevada capacitat fiscal i s'explica perquè en alguns territoris l'Estat havia desplegat els serveis a major nivell que en altres, abans dels traspassos de competències. Es tracta d'un problema heretat del criteri de valoració dels traspassos basat en el cost efectiu dels serveis transferits, però que els sistemes de finançament no han corregit ja que han mantingut instruments com el FSG de l'actual model.

Sens perjudici que sigui qüestionable la posició relativa dels ingressos que rep Catalunya dels SFA en comparació amb altres comunitats, els recursos d'aquesta comunitat no estan significativament per sota de la mitjana, ni en el sistema anterior ni en l'actual, però sí allunyats de les comunitats amb més recursos d'aquest grup i sens dubte de les autonomies amb sistemes forals propis (vegeu l'apartat 3.3.1).

7. Unitat de necessitat que es refereix a la població d'un territori ponderada per les seves necessitats definides segons diferents criteris (població envellida, població en edat escolar, dispersió de la població, insularitat, etc.).

Infrafinançament col·lectiu de les comunitats autònomes en el SFA-2009

L'infrafinançament sofert per Catalunya durant part del període d'aplicació del model actual de finançament prové de l'impacte de la crisi sobrevinguda a l'inici d'aplicació del SFA-2009, que va canviar les condicions financeres en què estava previst que es desenvolupessin les comunitats en el nou model. Els recursos de Catalunya van ser inferiors als previstos si es consideren qualsevol d'aquestes 2 referències: la mitjana dels recursos de finançament normatiu corregits de què s'havia disposat en el model 2002-2008, i el nivell de recursos que s'havia pactat el 2009 com a base del nou model.

A Catalunya les pèrdues de recursos respecte a aquestes referències són substancials. Si la referència és el finançament del SFA-2002 les pèrdues de recursos es quantifiquen en 22.956,01 M€ i si és el pactat en el SFA-2009, de 13.895,60 M€. La diferència és menor en el segon cas perquè les necessitats de finançament reconegudes per Catalunya en l'any base del SFA-2009 estan infravalorades perquè es calculen amb la recaptació normativa sense corregir del SFA-2002.

Aquestes insuficiències col·lectives es poden considerar, principalment, com un cost de la falta de capacitat normativa de les comunitats autònomes en la imposició indirecta, ja que està en la base de la minoració del FSG decidida per l'Estat, després d'apujar els tipus impositius de l'IVA i dels impostos especials, per recuperar part de la recaptació perduda per la crisi.

Aquesta minoració va suposar per a Catalunya una minoració de recursos de 21.014,41 M€ en el període 2010-2022, de manera que explicaria gran part de la pèrdua de recursos de Catalunya i en alguna de les estimacions la totalitat de les pèrdues de Catalunya (vegeu els apartats del 3.3.2 al 3.3.4).

Impacte de les insuficiències financeres en el deute acumulat a 31 de desembre del 2022

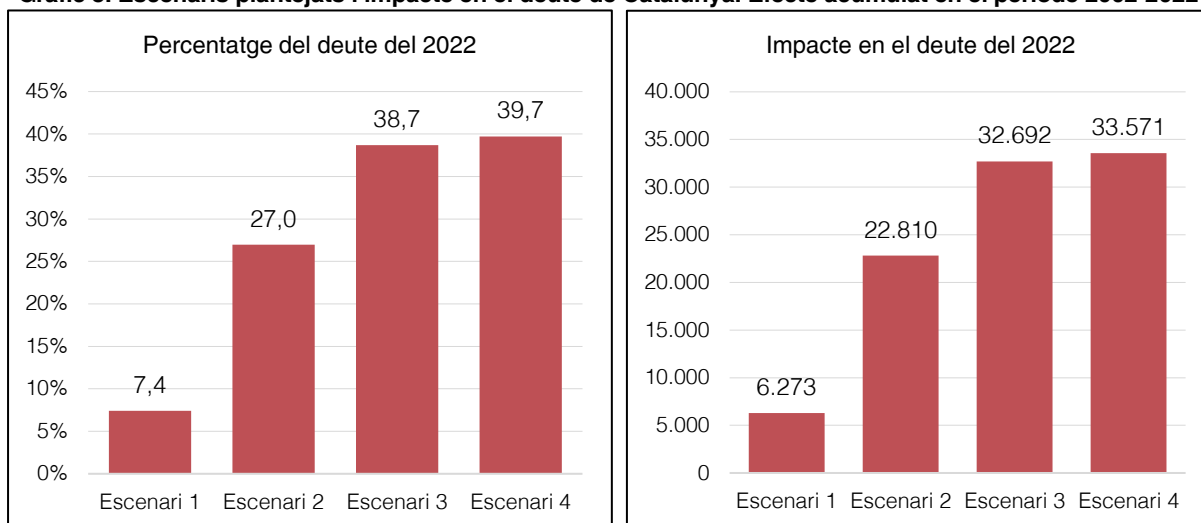
L'impacte de les insuficiències⁸ de recursos derivades de les disfuncions dels SFA que van generar dèficits pressupostaris i increment en el deute acumulat per Catalunya es resumeixen en els 4 escenaris següents:

- Impacte de l'infrafinançament relatiu. L'escenari 1 estima quina part del deute es podria haver evitat si el finançament per habitant ajustat de Catalunya hagués estat igual a la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú en el període 2002-2022. L'impacte en aquest escenari seria de 6.273,40 M€, generat principalment en el SFA-2002, que representa un 7,42% del deute de Catalunya de l'exercici 2022 (vegeu l'apartat 3.3.1).

8. Les insuficiències de recursos calculades inclouen les despeses financeres derivades de l'infrafinançament.

- Impacte de la minoració del FSG. L'escenari 2 suposa que si les comunitats autònomes haguessin tingut autonomia tributària sobre els impostos indirectes, l'Estat no hauria pogut compensar en el FSG els efectes financers de la modificació a l'alça dels tipus impositius de l'IVA i dels impostos especials. Si les comunitats autònomes haguessin adoptat el mateix increment impositiu decidit per l'Estat per recuperar la caiguda d'ingressos derivada de la crisi, els seus recursos haurien augmentat en la xifra que van perdre per la minoració del FSG. L'impacte d'aquest canvi en el deute de Catalunya seria de 22.810,04 M€, un 26,99% del deute de l'exercici 2022 (vegeu l'apartat 3.3.2).
- Impacte de l'infrafinançament col·lectiu i relatiu respecte als ingressos del SFA-2002. L'escenari 3 considera que l'Estat hauria evitat l'impacte de la crisi del 2008 sobre les finances de les comunitats autònomes (com va fer durant la pandèmia de la covid) garantint el finançament normatiu corregit per habitant ajustat que cada comunitat va tenir de mitjana durant el període 2002-2008. També estima el deute derivat de l'infrafinançament relatiu de Catalunya, comparant el seu finançament amb el que hauria aconseguit si hagués percebut el finançament per habitant ajustat mitjà de les comunitats autònomes de règim comú durant el període 2002-2008. Sota aquests supòsits, el deute de Catalunya es reduiria en 32.692,07 M€, un 38,68% de l'endeutament del 2022 (vegeu l'apartat 3.3.3).
- Impacte de l'infrafinançament col·lectiu i relatiu respecte als ingressos del SFA-2009. L'escenari 4 suposa que l'Estat hauria garantit a totes les comunitats autònomes les necessitats de finançament per habitant ajustat pactades quan es va aprovar el SFA-2009. En el conjunt de les comunitats autònomes aquesta garantia era superior a la mitjana de recursos aconseguits en el període 2002-2008 perquè el nou model proposava millorar l'estat del benestar; per això les insuficiències col·lectives d'aquest escenari són majors que les de l'escenari 3. A més, com en l'escenari anterior, s'estima el deute derivat del infrafinançament relatiu de Catalunya respecte a les necessitats reconegudes en el conjunt de les comunitats autònomes. Sota aquests supòsits, el deute de Catalunya es reduiria en 33.570,61 M€, un 39,72% de l'endeutament acumulat el 2022 (vegeu l'apartat 3.3.4).

En el gràfic següent es mostra una visió global de l'impacte de l'infrafinançament en el deute de Catalunya en els 4 escenaris plantejats.

Gràfic 3. Escenaris plantejats i impacte en el deute de Catalunya. Efecte acumulat en el període 2002-2022

Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea, Banc d'Espanya i elaboració pròpia.

Clau:

Escenari 1: Infrafinançament relatiu normatiu.

Escenari 2: Insuficiència per la reducció del Fons de suficiència global.

Escenari 3: Insuficiència respecte al finançament precrisi (2002-2008).

Escenari 4: Insuficiència respecte a les necessitats reconegudes en el SFA-2009.

2.3. SOLUCIONS PROPOSADES

Les carències del SFA-2009 detallades en els apartats anteriors han contribuït a la generalització de l'endeutament de Catalunya a partir de l'any 2008. En conseqüència, és condició necessària per evitar que els problemes d'endeutament generalitzat es continuïn produint, que aquests defectes siguin corregits en la pròxima revisió del sistema de finançament autonòmic. Aquesta revisió hauria de tenir en compte, entre altres, qüestions, els aspectes següents:

- Revisar el càlcul de les necessitats de finançament de Catalunya, que en el SFA-2009 es van calcular tenint en compte el cost efectiu dels serveis transferits a cada comunitat en el moment de fer el traspàs.
- En el moment del traspàs de competències d'algunes comunitats, l'Estat havia fet un desplegament major dels serveis transferits que en d'altres comunitats i, per tant, aquests serveis van ser valorats a nivells més alts i van perjudicar les comunitats que com Catalunya van rebre abans el traspàs de competències.
- Respectar el principi d'ordinalitat: els recursos es poden anivellar, però no es pot alterar l'ordre que deriva de la capacitat tributària de cada comunitat autònoma, de manera que cap comunitat rebi menys per habitant que cap altra la contribució de la qual hagi estat

menor. Catalunya rep uns recursos en termes normatius per a competències homogènies inferiors als de 7 comunitats amb menor capacitat tributària.

També s'haurien de prendre les accions necessàries per iniciar una negociació amb l'Estat per revisar l'endeutament de manera total o parcial, tenint en compte algun dels 4 escenaris plantejats en l'apartat 2.2.1 de l'informe:

- L'escenari 1, que valora l'infrafinançament relatiu, representaria una reducció de l'endeutament de 6.273,40 M€, un 7,42 % del deute de Catalunya a 31 de desembre del 2022.
- L'escenari 2, que calcula la insuficiència derivada de la reducció del FSG, representaria una reducció de l'endeutament de 22.810,04 M€, un 26,99% del deute de Catalunya a 31 de desembre del 2022.
- L'escenari 3, que calcula la insuficiència respecte al finançament del període 2002-2008, representaria una reducció de l'endeutament de 32.692,07 M€, un 38,68% del deute de Catalunya a 31 de desembre del 2022.
- L'escenari 4, que calcula la insuficiència respecte a les necessitats reconegudes en el SFA-2009, representaria una reducció de l'endeutament de 33.570,61 M€, un 39,72% del deute de Catalunya a 31 de desembre del 2022.

Reflexió final

Qualsevol canvi que es plantegi en el sistema de finançament de les comunitats autònomes per superar les carències que s'han detectat en el SFA-2009 i de difícil previsió en el moment de la seva aprovació hauria de passar per un sistema que fos capaç d'assumir que el cicle econòmic és variable. Així mateix, en el sistema caldrà preveure episodis crítics que generaran tensions en la gestió pressupostària per la caiguda dels ingressos.

La crisi immobiliària del 2008, que va coincidir temporalment amb l'aprovació del sistema de finançament vigent, va posar de manifest que calien sistemes correctors, ja que les comunitats autònomes van haver de desplegar en el camp assistencial tot de mesures per pal·liar els efectes de la caiguda d'ingressos en els sectors més desfavorits que, com es recull a l'escenari 2, no varen anar acompanyades de suport financer per part de l'Estat.

Aquesta mateixa situació es va donar en un altre període de crisi, en aquest cas no generat per problemes financers sinó per l'aparició en la vida pública d'un escenari de pandèmia. En l'exercici 2020 hi va haver novament una davallada dels ingressos de les comunitats autònomes per una caiguda de l'activitat produïda per la situació de crisi mundial generada per la covid. En aquest cas el govern de l'Estat sí que va generar fórmules per mitigar la caiguda dels ingressos autonòmics i finançar les necessitats del sistema sanitari i social, incremen-

tades per l'alta demanda generada pels estralls produïts pel contagi del virus. Tanmateix aquest suport no es va generar apel·lant al sistema de finançament, ja que aquest no disposa de mecanismes adients, sinó que l'Estat va subvencionar directament les caigudes d'ingressos i l'increment de despeses basant-se en l'estat d'alarma declarat per l'Estat per fer front a la pandèmia. La Comissió Europea també va respondre de forma proactiva amb la suspensió dels objectius d'estabilitat pressupostària i la injecció de liquiditat als estats membres.

La reforma del vigent sistema de finançament hauria de preveure els escenaris 2 i 4 abans explicats prenent en consideració l'import màxim resultant de cadascun d'ells, any per any. L'escenari 2 actuaria com a base per al càlcul del finançament i el resultat de l'escenari 4, com a garantia del finançament dels costos dels serveis públics, de manera que els recursos evolucionaran d'acord amb la variació de la cistella d'impostos que consta en la definició del model (escenari 2) però atenent al fet que les competències de les comunitats autònomes estan molt tensionades en períodes de crisi econòmica, principalment en l'àmbit social i sanitari i l'evolució dels recursos tindrà un mínim determinat per l'evolució de les necessitats (escenari 4).

En definitiva es tracta de disposar d'una fórmula que sigui capaç de respondre a episodis, siguin econòmics o no, que cíclicament afecten l'economia i en conseqüència els ingressos del sistema públic, que permetin a les administracions autonòmiques comptar amb finançament suficient per atendre els seus serveis bàsics que competencialment tenen atribuïts i que generen major necessitat de recursos en els períodes esmentats. Aquesta fórmula també hauria de tenir en compte els diferencials de costos entre les comunitats autònomes de règim comú.

3. RESULTATS DEL TREBALL REALITZAT

3.1. DEUTE PÚBLIC

El deute públic pot definir-se com el conjunt de passius que una Administració pública ha contret per finançar la seva activitat i que s'ha compromès a retornar a persones, empreses o institucions nacionals o estrangeres.

Aquest concepte de deute públic és el més ampli possible i comprèn tots els passius contrets independentment de la seva naturalesa, com per exemple préstecs, emissió de deute públic, crèdits comercials i altres obligacions pendents de pagament.

En el marc de l'activitat econòmica de qualsevol agent, les despeses no finançades amb ingressos corrents o de capital han de ser finançades mitjançant la contracció de passius anomenats generalment deute o endeutament.

El deute públic és una eina habitual utilitzada pel sector públic, especialment en els períodes de crisis econòmiques, en els quals les administracions tenen menys ingressos però han de seguir amb les seves despeses estructurals i serveis essencials o altres despeses que puguin sorgir.

Hi ha altres definicions del deute, com per exemple la utilitzada pel Banc d'Espanya que elabora la informació segons la metodologia del PDE. Aquest concepte d'endeutament no és tan ampli com l'anterior i es diferencia de l'anterior en el fet que no inclou els passius de les administracions públiques en poder d'altres administracions, ni els crèdits comercials i altres comptes pendents de pagament.

3.1.1. Evolució del deute públic

En el quadre 2 i en el gràfic 4 següents es mostren des de l'exercici 1992, moment en què la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya va presentar el primer Balanç, fins a l'exercici 2022, els passius a llarg i curt termini registrats en el Balanç de l'AGGC en la seva accepció més amplia de deute públic. També s'inclouen les obligacions no reconegudes ni comptabilitzades en el Balanç que fins l'any 2003 la Intervenció esmentada no va comptabilitzar però estaven quantificades en els informes de fiscalització del Compte general elaborats per la Sindicatura de Comptes.

Les dades reflectides en els quadre següent es refereixen només a l'AGGC. La consolidació dels comptes financers de les entitats majoritàries dependents de l'AGGC es va presentar per primera vegada en el Compte general de l'exercici 2021. El procés de consolidació comptable es preveu concloure amb la consolidació de les entitats multigrup i associades en el Compte general de l'exercici 2023.

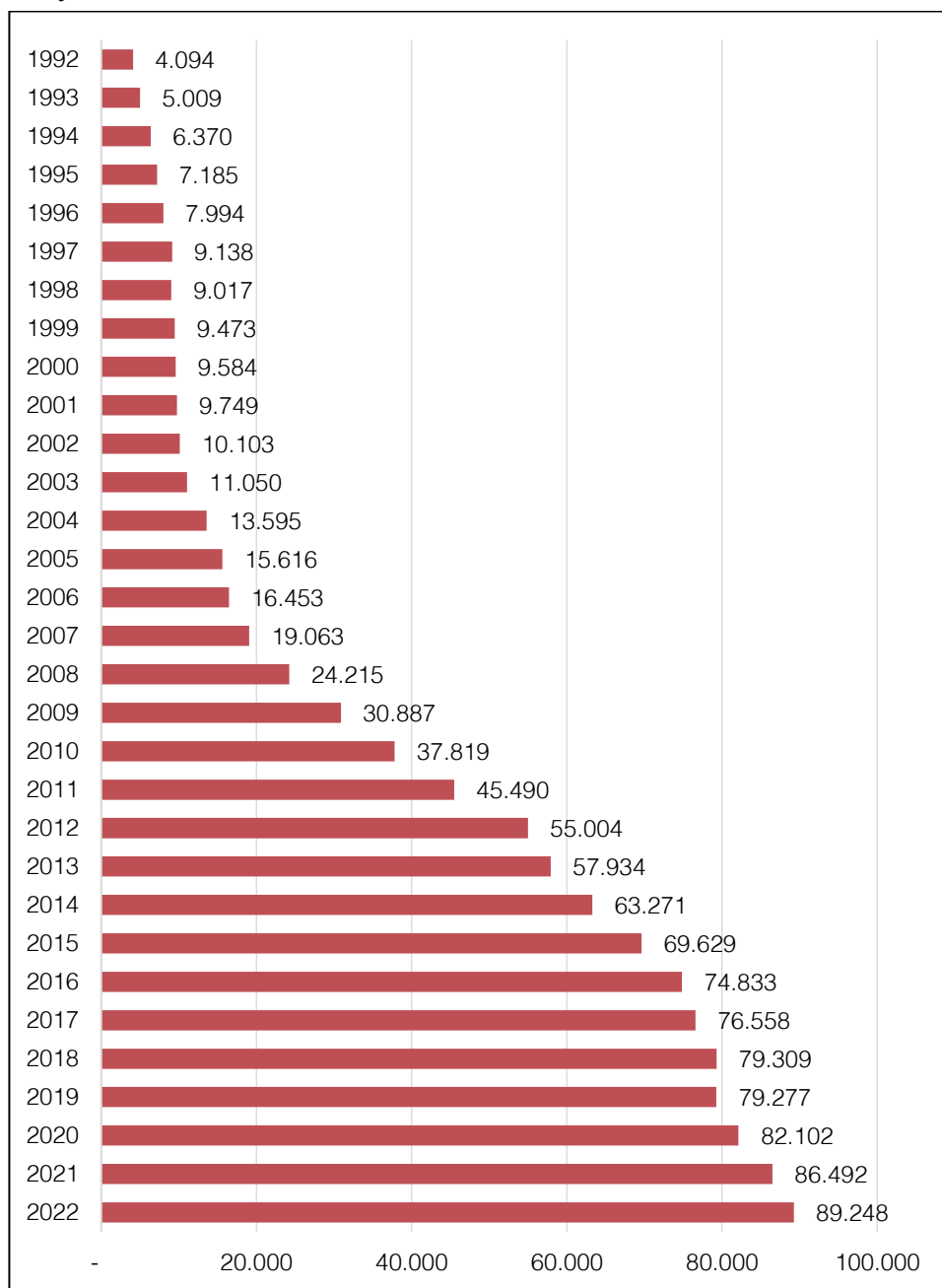
Quadre 2. Passius de l'Administració General de la Generalitat de Catalunya. Període 1992-2022

Exercici	Llarg termini	Curt termini	Obligacions no reconegudes	Total
1992	2.142	1.896	56	4.094
1993	2.487	2.430	92	5.009
1994	3.241	3.063	66	6.370
1995	4.491	2.644	50	7.185
1996	5.451	2.490	53	7.994
1997	6.166	2.913	59	9.138
1998	7.258	1.675	84	9.017
1999	7.414	1.983	76	9.473
2000	7.696	1.802	86	9.584
2001	7.862	1.780	107	9.749
2002	7.981	2.001	121	10.103
2003	8.771	2.279	-	11.050
2004	10.263	3.332	-	13.595
2005	12.265	3.351	-	15.616
2006	12.461	3.992	-	16.453
2007	13.465	5.598	-	19.063
2008	15.703	8.512	-	24.215
2009	20.185	10.702	-	30.887
2010	27.309	10.510	-	37.819
2011	27.301	18.189	-	45.490
2012	40.104	14.900	-	55.004
2013	43.452	14.482	-	57.934
2014	47.318	15.953	-	63.271
2015	53.654	15.975	-	69.629
2016	55.845	18.988	-	74.833
2017	56.111	20.447	-	76.558
2018	64.907	14.402	-	79.309
2019	62.967	16.309	-	79.277
2020	65.206	16.896	-	82.102
2021	67.531	18.961	-	86.492
2022	69.539	19.709	-	89.248

Imports en milions d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

Nota: En el període 1992-2022 han estat vigents 3 plans comptables diferents. Per unificar criteris, en el període 1992-2017 s'inclouen els imports recollits en els epígrafs Creditors a curt termini i Creditors a llarg termini, afegint-hi els Ingressos a distribuir en diversos exercicis i les Provisions per a riscos i despeses. A partir del 2018 els epígrafs inclosos són Passiu corrent i Passiu no corrent.

Gràfic 4. Evolució dels passius de l'Administració General de la Generalitat de Catalunya. Període 1992-2022

Imports en milions d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

L'evolució dels passius de l'AGGC presenta una certa estabilitat fins a l'exercici 2002 amb un volum total inferior a 10.000,00 M€, moment a partir del qual tenen un increment constant i progressiu, llevat l'exercici 2019. Per tant, l'objecte d'anàlisi d'aquest informe serà el període 2002-2022.

Entre els exercicis 2004 i 2012 es van produir els increments més significatius dels passius de l'AGGC amb el detall següent:

- Les lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya van autoritzar augmentar l'endeutament de l'AGGC amb la finalitat d'amortitzar l'endeutament de les entitats públiques que es classifiquen com a sector públic per optimitzar la càrrega financera global.

Durant l'exercici 2004, l'AGGC va fer ús d'aquesta autorització amb l'assumpció del deute del Servei Català de la Salut i la cancel·lació del de diverses universitats per 1.069,02 M€ i 709,12 M€, respectivament. En l'exercici 2007 destaca l'assumpció del deute de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió per 935,39 M€ i en l'exercici 2008 la del deute de Gestió d'Infraestructures, SAU, per 694,32 M€.

- La posada en circulació en els exercicis 2010, 2011 i 2012 d'emissions de deute públic de la Generalitat destinades a inversors detallistes, amb 3.000,00 M€, 7.414,76 M€ i 2.312,67 M€, respectivament.
- Posada en funcionament, en l'exercici 2007, d'un nou sistema de gestió de tresoreria corporativa anomenat *cash-pooling* amb l'objectiu d'optimitzar els recursos financers mitjançant la centralització dels fluxos de caixa de l'AGGC i diverses entitats del sector públic. Les disposicions de fons per centralització de tresoreria de les entitats adherides a 31 de desembre del 2007 va ser de 1.054,64 M€ i a 31 de desembre del 2022, de 2.181,00 M€.
- Comptabilització en l'exercici 2012 del deute derivat de la liquidació definitiva del model de finançament dels exercicis 2008 i 2009 comunicada per l'Estat per 2.396,92 M€.

L'evolució en el període 2002-2022 dels passius de l'AGGC, classificats segons si el creditor era l'Estat, una entitat financera o altres tipus de creditors, es mostra en el quadre 3 i en el gràfic 5.

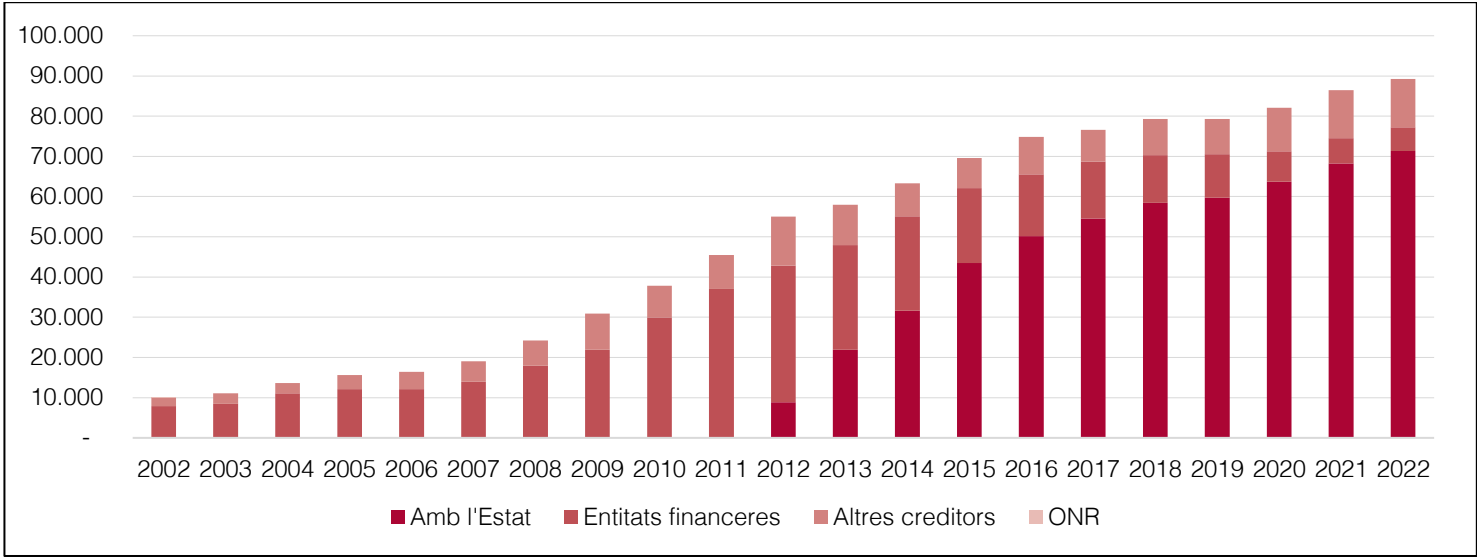
L'evolució del resultat pressupostari de les operacions no financeres de l'AGGC en el mateix període, es presenta en el quadre 4 i en el gràfic 6.

Quadre 3. Evolució dels passius agregats segons el tipus de creditor. Període 2002-2022

Creditor	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estat	-	-	-	-	-	-	-	-	200	200	8.885	21.926	31.643	43.506	50.164	54.546	58.436	59.754	63.666	68.208	71.337
Entitats financeres	7.861	8.482	11.103	12.112	12.117	13.952	17.917	21.899	29.734	36.815	33.964	26.029	23.426	18.609	15.371	14.158	11.859	10.818	7.635	6.347	5.882
Altres creditors	2.121	2.568	2.492	3.504	4.336	5.111	6.298	8.988	7.885	8.476	12.155	9.980	8.203	7.514	9.298	7.854	9.015	8.704	10.801	11.937	12.028
Obligacions no reconegudes	121	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total AGGC	10.103	11.050	13.595	15.616	16.453	19.063	24.215	30.887	37.819	45.490	55.004	57.934	63.271	69.629	74.833	76.558	79.310	79.277	82.102	86.492	89.248

Imports en milions d'euros.
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Compte general de la Generalitat de Catalunya.

Gràfic 5. Evolució dels passius agregats classificats segons tipus de creditor i sector. Període 2002-2022



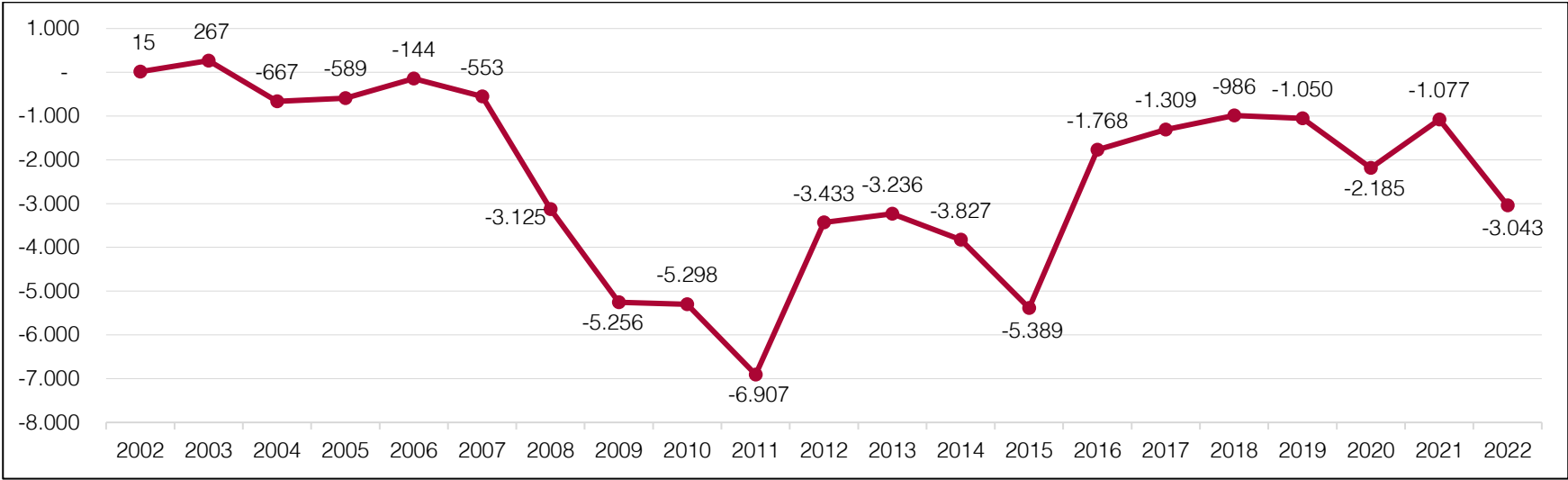
Imports en milions d'euros.
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Compte general de la Generalitat de Catalunya.
ONR: Obligacions no reconegudes.

Quadre 4. Evolució del resultat pressupostari no financer de l'Administració General de la Generalitat de Catalunya. Període 2002-2022

Concepte	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Drets reconeguts (capítols 1-7)	15.194	16.620	18.289	20.503	23.555	24.932	24.898	27.322	23.917	22.410	23.031	22.993	23.201	23.608	25.842	27.528	28.388	29.743	34.186	38.054	36.206
Obligacions reconegudes (capítols 1-7)	15.179	16.353	18.957	21.092	23.700	25.486	28.024	32.578	29.215	29.317	26.464	26.228	27.027	28.996	27.610	28.837	29.375	30.793	36.371	39.131	39.248
Resultat pressupostari no financer	15	267	(667)	(589)	(144)	(553)	(3.125)	(5.256)	(5.298)	(6.907)	(3.433)	(3.236)	(3.827)	(5.389)	(1.768)	(1.309)	(986)	(1.050)	(2.185)	(1.077)	(3.043)

Imports en milions d'euros.
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Compte general de la Generalitat de Catalunya.

Gràfic 6. Evolució del resultat pressupostari. Període 2002-2022



Imports en milions d'euros.
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Compte general de la Generalitat de Catalunya.

En l'anàlisi de les dades dels quadres i gràfics anteriors s'observa com en el període comprès entre els exercicis 2002 i 2011 l'endeutament de l'AGGC amb entitats financeres representava entre el 70,90% i 81,67% dels passius totals. Des de l'exercici 2012 aquest percentatge s'ha anat reduint fins assolir el 6,59% en l'exercici 2022.

A partir de la crisi financera del 2008, les dificultats de l'AGGC per obtenir recursos de les entitats financeres que permetessin finançar els venciments de deute i els dèficits pressupostaris generats, va suposar l'ajornament dels deutes amb altres creditors que en l'exercici 2009 van arribar a representar el 29,10% dels passius totals de l'AGGC.

Davant d'aquesta situació, a partir de l'exercici 2012 l'Estat va facilitar diferents mecanismes de finançament a les comunitats autònomes. Aquest fet va suposar que l'endeutament amb altres creditors es reduís i es mantingués al voltant del 13% en els últims exercicis del període analitzat i que l'endeutament obtingut d'entitats financeres fos substituït per l'endeutament amb l'Estat, essent al 2022 el 79,93% dels passius de l'AGGC (vegeu l'apartat 3.1.3).

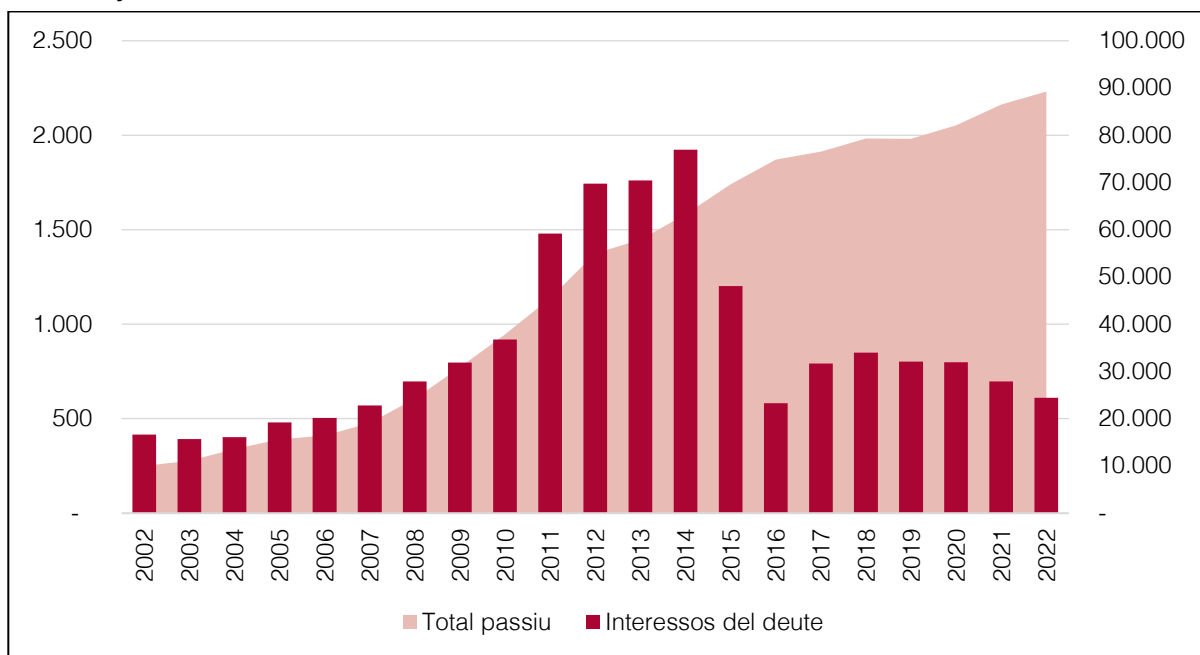
Pel que fa als drets reconeguts de les operacions no financeres aquests van evolucionar positivament fins a l'exercici 2009. A partir de llavors i coincidint amb l'inici de la crisi financera del 2008, es va iniciar un període de retrocés dels ingressos de l'AGGC que no es va recuperar fins l'exercici 2016.

L'evolució de les obligacions reconegudes de les operacions no financeres va ser més irregular: van augmentar molt més que els drets liquidats en els exercicis 2008 i 2009 i no van disminuir al mateix ritme que els ingressos en els anys 2010 i 2011, fet que va causar dèficits molt elevats.

El desigual comportament dels ingressos i les despeses, iniciada la crisi del 2008, va comportar un fort increment del dèficit no financer amb resultats pressupostaris negatius superiors a 3.000,00 M€ en el període 2008-2015, la qual cosa va contribuir que l'AGGC hagués d'usar l'endeutament per fer front als desequilibris financers.

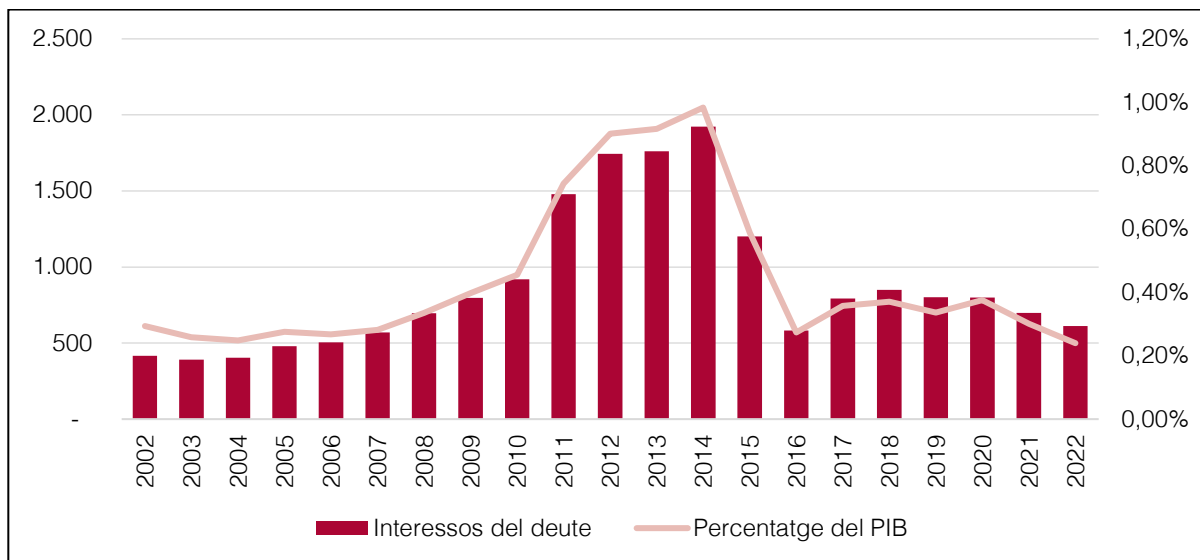
3.1.2. Evolució dels interessos del deute públic

A continuació es presenten una sèrie de gràfics en què es mostra l'evolució dels interessos del deute en relació amb els passius de l'AGGC i amb el PIB i l'evolució dels tipus d'interès (euríbor a 3 mesos) en el període 2002-2022.

Gràfic 7. Evolució dels interessos del deute i els passius de l'Administració General de la Generalitat de Catalunya. Període 2002-2022

Imports en milions d'euros.

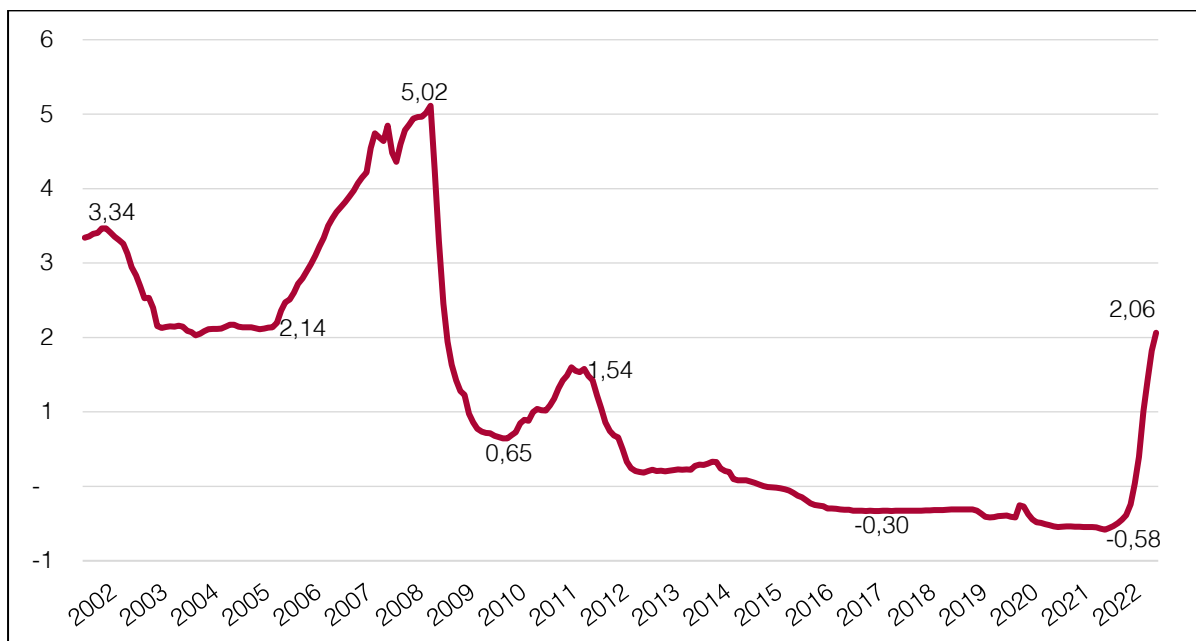
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Compte general de la Generalitat de Catalunya.

Gràfic 8. Evolució dels interessos del deute en relació amb el PIB. Període 2002-2022

Imports en milions d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

Nota: Les dades corresponents als interessos del deute s'han obtingut del Compte general de la Generalitat corresponent a cada exercici i les del PIB de la Central d'Informació de Comptabilitat Nacional de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

Gràfic 9. Sèrie històrica de l'euríbor a tres mesos. Període 2002-2022

Font: The European Money Market Institute (EMMI).

Per poder fer front als elevats dèficits pressupostaris iniciats l'exercici 2008 l'AGGC va haver de recórrer a l'endeutament i es va arribar a uns nivells d'endeutament, previs a la crisi de la covid, que l'exercici 2015 van ser d'un 35,54% del PIB, i una despesa financera en concepte d'interessos de fins al 0,98% del PIB l'exercici 2014 (vegeu els gràfics 8 i 22).

Aquest endeutament es va formalitzar inicialment amb entitats financeres. L'any 2010, les necessitats financeres continuades provocades per la crisi del 2008 i les dificultats d'accés als mercats financers per part de l'AGGC van fer que aquesta Administració decidís realitzar emissions de deute destinades a inversors detallistes amb un tipus d'interès que va arribar al 5,25%, fet que va comportar un increment dels interessos a pagar els anys següents.

L'any 2012, davant les necessitats de les comunitats autònomes d'obtenir recursos per atendre les obligacions pendents de pagament i davant les restriccions d'aquestes comunitats per obtenir finançament dels mercats financers, el Govern espanyol va establir diferents mecanismes extraordinaris per atendre aquestes necessitats financeres. Els tipus d'interès de referència aplicats inicialment van ser els fixats pel deute de l'Estat amb un marge. En l'exercici 2015 l'Estat va acordar aplicar el 0% i a partir de l'exercici 2016 els tipus d'interès van tornar a ser els fixats pel deute de l'Estat però sense marge. Aquests tipus d'interès no van superar l'1,019% en el període 2016-2022.

Pel que fa a l'euríbor, tipus d'interès de referència aplicat en la majoria de préstecs amb entitats financeres, va experimentar un fort increment en el període 2005-2008, i va arribar a un 5,02% en l'exercici 2008. La crisi del 2008 va provocar una dràstica caiguda dels tipus d'interès en tot el període posterior llevat de 2 increments puntuals en els exercicis 2011 i 2022.

Respecte a la despesa financera en concepte d'interessos de tot tipus de deutes i préstecs emesos, contrets o assumits per l'AGGC, destaca el fort increment en el període 2011-2014 pels efectes acumulats de la pujada tant dels tipus d'interès com de l'endeutament en els exercicis anteriors. A partir de l'exercici 2014 s'inicia el descens de la despesa financera per la baixada del cost mitjà de les operacions a tipus fix i a tipus variable provocat per la reducció dels tipus d'interès del deute de l'Estat, que repercuteix en les operacions derivades dels mecanismes de finançament estatal i per la minoració de l'euríbor, principal índex de referència de les operacions a tipus variable (vegeu el gràfic 9).

L'efecte acumulador de tots aquests factors explica que l'evolució de la ràtio tipus d'interès en relació al PIB i la dels interessos respecte dels passius de l'AGGC (gràfics 7 i 8) presenti un increment molt significatiu en el període 2011-2014 i que assoleixi uns valors més estables a partir del 2015.

3.1.3. Mecanismes de finançament estatals

La situació econòmica derivada de la crisi financera iniciada l'any 2008 va provocar restriccions i dificultats per a les comunitats autònomes per poder obtenir recursos en els mercats financers tradicionals i va derivar en l'acumulació de deutes comercials per part de les administracions públiques.

Aquestes dificultats van ser pal·liades per l'Institut de Crèdit Oficial que, amb l'objectiu de donar suport financer a les comunitats autònomes, condicionat al fet que es complissin els objectius de disciplina fiscal. El 2012 va instrumentar una línia, anomenada Línia de finançament directe ICO - Comunitats autònomes 2012, a un tipus d'interès de mercat, per dotar de finançament el pagament d'obligacions pendents associades al venciment de deute financer autonòmic en forma d'emissions i préstecs amb banca estrangera.

En aquesta línia de proporcionar liquiditat, el Govern de l'Estat mitjançant l'Acord 6/2012, del 6 de març, del Consell de Política Fiscal i Financera, va establir un mecanisme extraordinari de finançament per al pagament als proveïdors de les comunitats autònomes, al qual l'AGGC es va adherir.

El mateix any 2012 el Reial decret llei 21/2012, del 13 de juliol, de mesures de liquiditat de les administracions públiques i en l'àmbit financer va crear el Fons de liquiditat autonòmic (FLA) com a mecanisme de suport a la liquiditat.

Posteriorment, el Reial decret llei 17/2014, del 26 de desembre, de mesures de sostenibilitat financera de les comunitats autònomes i entitats locals i altres de caràcter econòmic,⁹ va derogar el Reial decret llei 21/2012 i va posar en marxa nous mecanismes de suport a la liquiditat mitjançant 2 fons: un per a comunitats autònomes i un altre per a entitats locals.

El fons de finançament a comunitats autònomes es va estructurar en els compartiments següents:

- Facilitat financera
- Fons de liquiditat autonòmic
- Fons social
- Fons en liquidació per al finançament per al pagament als proveïdors de comunitats autònomes
- Fons de liquiditat REACT-UE.

En el quadre següent es mostren els imports disposats per l'AGGC dels mecanismes de finançament estatals pels diferents compartiments durant el període 2012-2022, i l'import pendent a 31 de desembre del 2022.

9. La disposició final vigèsima novena de la Llei 11/2020, del 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2021, modifica el Reial decret llei 17/2014 amb l'afegit d'un nou compartiment: el Fons de liquiditat REACT-UE.

Quadre 5. Préstecs disposats dels mecanismes de finançament estatals. Període 2012-2022

Exercici	Línia de finançament directe ICO comunitats autònomes 2012	Finançament per al pagament als proveïdors de com. aut.	Fons de liquiditat autonòmic	Fons social	Facilitat financera	Fons de liquiditat REACT-UE
2012	1.044	2.018	6.666	-	-	-
2013	-	2.227	10.835	-	-	-
2014	-	2.309	7.914	-	-	-
2015	-	-	11.135	397	-	-
2016	-	-	10.069	-	-	-
2017	-	-	7.434	-	-	-
2018	-	-	9.373	-	-	-
2019	-	-	-	-	7.997	-
2020	-	-	-	-	11.626	-
2021	-	-	13.469	-	-	-
2022	-	-	12.598	-	-	200
Total disposat	1.044	6.554	89.494	397	19.623	200
Total pendent a 31.12.2022	-	834	51.371	149	18.767	185

Imports en milions d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

En el període 2012-2022 l'AGGC va disposar de 117.311,99M€ dels mecanismes de finançament estatals, el 76,29% dels quals corresponia al FLA i el 16,73% al compartiment de facilitat financera. El 31 de desembre del 2022 el 72,04% del deute pendent amb l'Estat, 71.305,68 M€, corresponia al FLA.

3.1.4. Deute a llarg i a curt termini de l'Administració General de la Generalitat de Catalunya a 31 de desembre del 2022

Els epígrafs Deutes a llarg i a curt termini del passiu de l'AGGC a 31 de desembre del 2022 recollien 83.177,23 M€, ¹⁰ d'acord amb la informació obtinguda del Balanç presentat en el Compte general d'aquell exercici. La composició del deute a llarg i a curt termini de l'AGGC a 31 de desembre del 2022 era la següent:

10. El deute de l'AGGC a 31 de desembre del 2022, de 83.177,23 M€, no coincideix amb el deute publicat pel Banc d'Espanya segons el PDE, de 84.518,17 M€, ja que, a més dels diferents criteris de valoració, no inclou els passius de les administracions públiques en poder d'altres administracions, com per exemple els Dipòsits de fons per centralització de tresoreria, *cash-pooling* i liquidacions negatives del 2008 i 2009 per 3.304,13 M€, però inclou el deute de les entitats dependents considerades administració pública segons el Sistema europeu de comptes nacional i regional de la Unió Europea per 5.176,67 M€.

Quadre 6. Composició del deute a llarg i a curt termini a 31 de desembre del 2022

Tipus	Llarg termini	Curt termini
Emissions de deute públic:	2.376	27
En euros	2.241	27
En divises	135	-
Préstecs Finançament per al pagament als proveïdors:	141	693
2012	-	126
2013	69	278
2014	72	288
Préstecs Fons de liquiditat autonòmic:	43.387	7.984
2012	-	833
2013	-	1.352
2014	989	989
2015	2.823	1.411
2016	3.776	1.259
2017	3.874	968
2018	5.858	1.172
2021	13.469	-
2022	12.598	-
Préstecs Fons social:	99	50
2015	99	50
Préstecs Facilitat financera:	17.767	1.000
2019	5.998	1.000
2020	11.769	-
Préstecs Fons de liquiditat REACT-UE:	185	-
2022	185	-
Altres préstecs amb l'Estat	19	12
Préstecs amb entitats financeres	1.927	1.051
Altres deutes:	3.092	3.366
Dipòsits de fons per centralització de tresoreria, <i>cash-pooling</i>	-	2.181
Proveïdors immobilitzat associació publicoprivada	2.069	-
Liquidacions negatives 2008-2009	998	125
Operacions de tresoreria	-	450
Provisions interessos	-	324
Provisions subvencions	-	84
Bestretes reemborsables	7	17
Derivats financers	16	-
Censos emfitèutics	2	3
Altres	-	182
Total	68.993	14.183

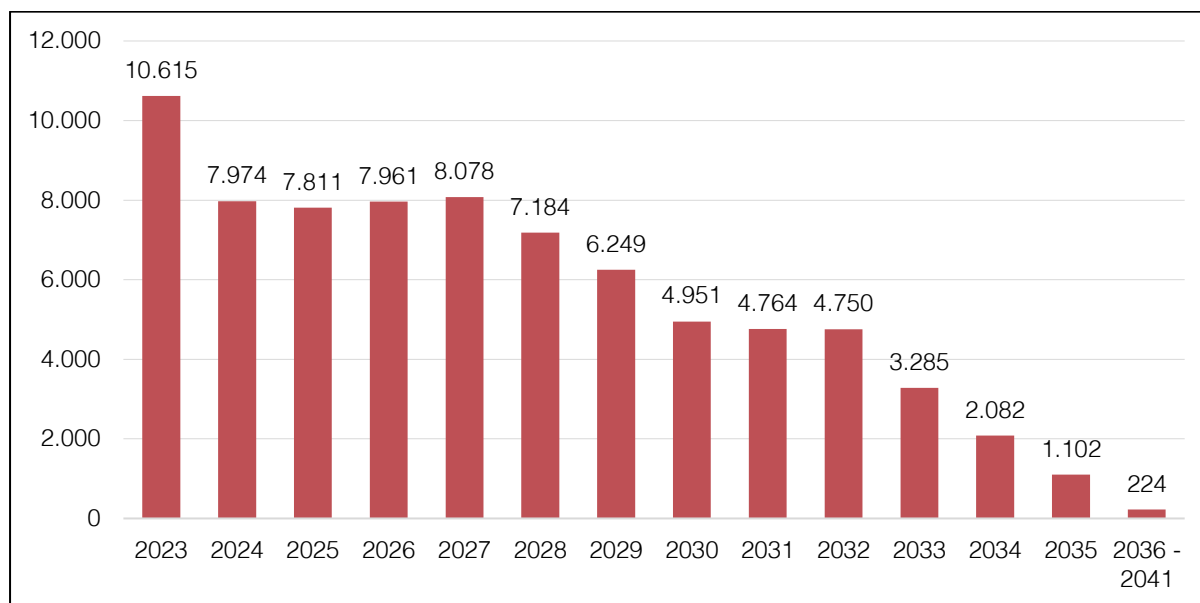
Imports en milions d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

El 31 de desembre del 2022 el deute derivat dels mecanismes de finançament estatals, 71.305,68 M€, representava el 85,73% del deute a curt i a llarg termini de l'AGGC. Les emissions de deute públic i els préstecs amb entitats financeres representaven el 2,59% i el 3,58%, respectivament, i l'endeutament classificat com a altres deutes, el 7,76% de l'endeutament total.

En el gràfic següent es mostra el calendari d'amortització dels préstecs amb entitats financeres a 31 de desembre del 2022. No s'inclou la previsió de pagaments en concepte de *cash-pooling*, censos emfitèutics o associacions publicoprivades.

Gràfic 10. Calendari d'amortitzacions de l'endeutament financer a 31 de desembre del 2022



Imports en milions d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

Nota: Els imports a amortitzar estan calculats a valor efectiu.

El 72,53% del deute, per 55.871,75 M€, té venciment en els 7 anys posteriors al 2022, a partir de l'any 2029 els imports a amortitzar es redueixen substancialment.

3.2. SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

L'any 2002 va entrar en vigor el Sistema de finançament autonòmic de les comunitats autònomes de règim comú,¹¹ SFA-2002, que es va aplicar fins a l'any 2008. L'aplicació d'aquest SFA va suposar l'inici d'un període durant el qual totes les comunitats autònomes de règim comú van gestionar les competències de sanitat i educació, i per tant les despeses de les

11. Les comunitats autònomes de règim comú són aquelles que no gaudeixen del concert econòmic, és a dir, que no gaudeixen de l'autonomia en la recaptació d'impostos, ja que els impostos són recaptats per l'Estat i després distribuïts a cada comunitat autònoma. Les autonomies que gaudeixen de concert econòmic són Navarra i País Basc i no se'ls apliquen els SFA del període analitzat.

comunitats van ser més similars que en el passat i, per això, les comparacions entre elles es poden fer de manera molt més precisa.

L'any 2009 es va revisar el Sistema de finançament 2002 i es va aprovar un nou Sistema de finançament autonòmic, SFA-2009, encara vigent l'any 2022. Per les seves característiques i per la major informació disponible, les anàlisis del període 2009-2022 poden ser més precises. L'any 2021 és el darrer exercici per al qual es disposa de la liquidació definitiva dels SFA-2009 i, per això, alguns dels càlculs presentats finalitzen en aquell exercici. Quan es presenten dades del 2022, es basen en la informació existent de lliuraments a compte i liquidacions provisionals comunicades a les comunitats.

Les dades dels ingressos no financers durant els últims 10 anys es mostren en el quadre següent:

Quadre 7. Detall dels ingressos no financers. Període 2013-2022

Concepte	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
a) Ingressos tributaris	17.221	18.338	18.386	20.169	22.487	23.879	25.031	26.017	26.968	26.135
a.1. Impostos directes (capítol 1)	7.778	8.248	8.344	9.158	10.153	10.663	11.837	13.152	13.260	13.144
IRPF	6.852	6.763	7.292	8.102	9.092	9.532	10.617	11.873	11.611	11.399
Successions i donacions	347	349	484	465	459	511	583	597	950	937
Altres	579	1.136	567	591	601	620	637	682	699	808
a.2. Impostos indirectes (capítol 2)	8.644	9.284	9.239	10.145	11.426	12.285	12.451	12.237	12.808	12.037
ITP i AJD	1.048	1.275	1.474	1.653	1.948	2.035	2.102	1.749	2.546	2.882
IVA	5.047	5.320	5.259	5.929	6.700	7.353	7.249	7.536	7.013	6.133
Impostos especials	2.513	2.648	2.425	2.526	2.718	2.779	2.756	2.683	2.797	2.459
Altres	35	41	81	38	59	117	344	268	452	563
a.3. Taxes i Preus Públics (capítol 3)	798	806	804	866	909	931	743	627	900	954
b) Transferències	2.341	1.337	1.743	2.148	1.471	907	1.049	4.240	7.197	5.388
b.1. Transferències corrents (capítol 4)	2.108	1.066	1.515	1.958	1.358	719	745	3.929	5.517	3.824
b.2. Transferències de capital (capítol 7)	233	271	229	190	114	187	304	311	1.680	1.565
c) Altres ingressos	266	413	101	66	69	75	40	36	52	47
c.1. Ingressos patrimonials (capítol 5)	50	80	97	62	60	56	26	34	47	39
c.2. Alineació inversions reals (capítol 6)	216	332	4	4	9	19	15	2	6	8
Total Ingressos no financers	19.828	20.087	20.231	22.383	24.027	24.861	26.120	30.293	34.217	31.571
Ingressos extraordinaris per la covid	-	-	-	-	-	-	-	3.280	3.154	(137)
Ingressos Next Generation EU	-	-	-	-	-	-	-	-	1.480	1.364
Resta dels ingressos no financers	19.828	20.087	20.231	22.383	24.027	24.861	26.120	27.013	29.583	30.344

Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Generalitat de Catalunya i elaboració pròpia. Inclou dades consolidades del sector públic administratiu i l'ICS ajustades amb la Participació dels ingressos de l'Estat i el Fons europeu agrícola de garantia agrària.

El 86,12% dels ingressos de l'AGGC en l'exercici 2022, deixant de banda els recursos extraordinaris derivats de la pandèmia i els procedents dels fons Next Generation, s'obtenen de la recaptació tributària. Per valorar l'autonomia que es deriva d'aquest percentatge cal recordar que la capacitat de l'AGGC per modificar els paràmetres de la normativa tributària

es limita a una part dels impostos cedits, circumstància que limita la seva autonomia fiscal, i per tant la financera.

Entre els ingressos tributaris destaca per la seva importància l'impost sobre la renda de les persones físiques, que representa el 43,62% dels ingressos tributaris de l'exercici 2022 i en el que les comunitats autònomes tenen capacitat per modificar la normativa en la part del tram autonòmic de l'impost.

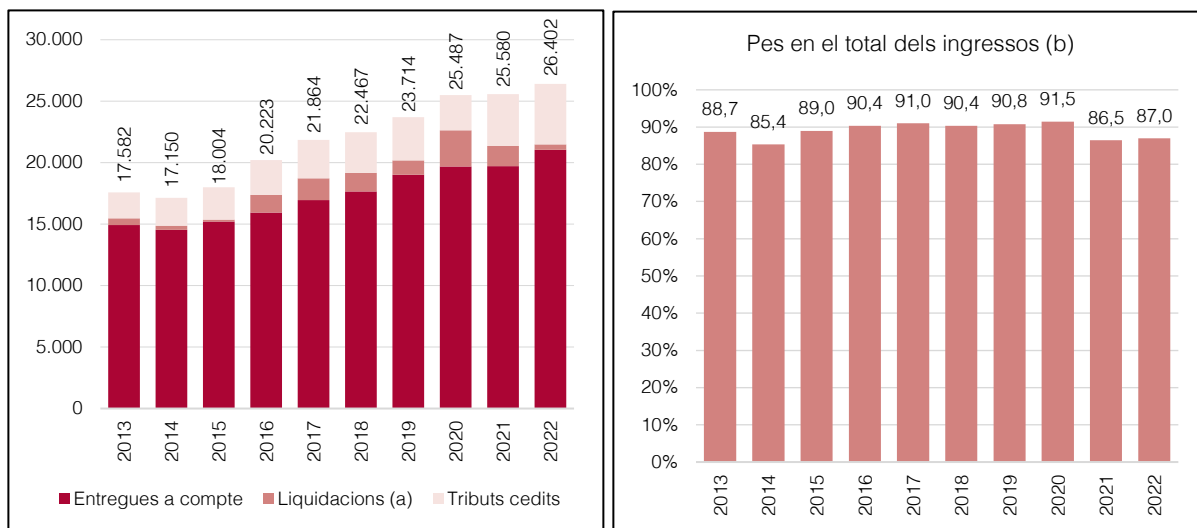
En l'IVA i impostos especials, que representen el 32,88% dels ingressos tributaris del 2022, les comunitats autònomes no tenen capacitat normativa.

L'impost sobre successions i donacions i l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, que representen el 14,61% dels ingressos tributaris de l'exercici 2022, són tributs cedits que són gestionats i recaptats directament per l'AGGC que també té capacitat normativa.

Els epígrafs Transferències corrents i Transferències de capital inclouen els ingressos resultants de les liquidacions tant positives com negatives, dels diferents fons procedents del SFA: Fons de garantia de serveis públics fonamentals, Fons de suficiència global i Fons de convergència; transferències estatals finalistes i d'altres fons procedents del finançament europeu. Aquests 2 epígrafs han tingut un augment rellevant en els darrers 3 anys, derivat de les transferències extraordinàries per combatre els efectes de la covid i dels recursos provinents de l'Instrument Europeu de Recuperació Next Generation EU.

Val la pena destacar el contrast entre la reacció de l'Estat durant la crisi financera del 2008 i la que va tenir durant la pandèmia. En els primers anys de vigència del SFA-2009, la crisi va haver de ser abordada per les comunitats autònomes amb l'assumpció d'importants caigudes en els seus ingressos i el compliment d'exigents objectius de dèficit marcats per l'Estat, la qual cosa va suposar un important ajust de la despesa en serveis públics de competència autonòmica (sanitat, educació i serveis socials), forts dèficits pressupostaris i augment sever de l'endeutament. Per contra, la reacció de l'Estat davant de la crisi pandèmica dels anys més recents ha permès a les comunitats donar resposta a l'increment de les necessitats sanitàries, socials i econòmiques gràcies a les transferències de recursos extraordinaris de l'Estat i ha estat compatible, en general, amb la contenció dels desequilibris financers.

En el gràfic següent es mostra la importància del conjunt de partides del SFA respecte dels ingressos de l'AGGC en els últims 10 anys.

Gràfic 11. Ingressos procedents del Sistema de finançament autonòmic. Període 2013-2022

Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Generalitat de Catalunya i elaboració pròpia.

Notes:

- (a) Els ingressos del SFA inclouen aquelles transferències extraordinàries relacionades directament amb el SFA: l'any 2020, l'Estat va fer transferències a les comunitats autònomes, en el tram 4 del Fons covid, per compensar la caiguda d'ingressos en els tributs cedits, i l'any 2022 va compensar les liquidacions negatives del 2020, a més de retornar l'efecte de l'aplicació del Sistema d'Informació Immediata (SII) de l'IVA del 2017.
- (b) El total d'ingressos només preveu aquelles transferències extraordinàries de recursos relacionades amb el SFA (tram 4 del Fons covid, compensació de liquidacions negatives del 2020 i devolució de l'efecte del SII de l'IVA del 2017), però no la resta de fons extraordinaris ni els recursos procedents del Next Generation EU.

Durant la darrera dècada, els ingressos del SFA van representar de mitjana el 89,07% del total d'ingressos liquidats per l'AGGC. Per això, és rellevant analitzar el funcionament del SFA, i en particular els seus defectes, tant pels problemes d'equitat entre comunitats que presenta com per la insuficiència de recursos que ofereix per a la cobertura de les necessitats financeres, i també determinar quina part del deute generat durant aquest període es pot associar amb el funcionament defectuós del SFA, sobretot de l'aprovat el 2009.

3.2.1. Components del model de finançament del 2009

El SFA-2009 és un sistema complex, en què es combinen elements que responen a criteris d'autonomia tributària i compromisos d'anivellament i compromisos polítics adoptats durant el procés de negociació que va precedir l'aprovació del model.

Des d'una primera perspectiva, el SFA-2009 va buscar un nou equilibri entre l'ampliació de l'autonomia financera de les comunitats que reforçés la connexió entre els seus ingressos i la recaptació de tributs al seu territori, i assumís compromisos d'anivellament parcial dels recursos de les comunitats que garantissin finançar un nivell semblant de serveis públics fonamentals. Des d'una segona perspectiva, va introduir 3 fons (FGSPF, FSG i Fons de convergència autonòmica –integrat aquest últim pel Fons de competitivitat i pel Fons de

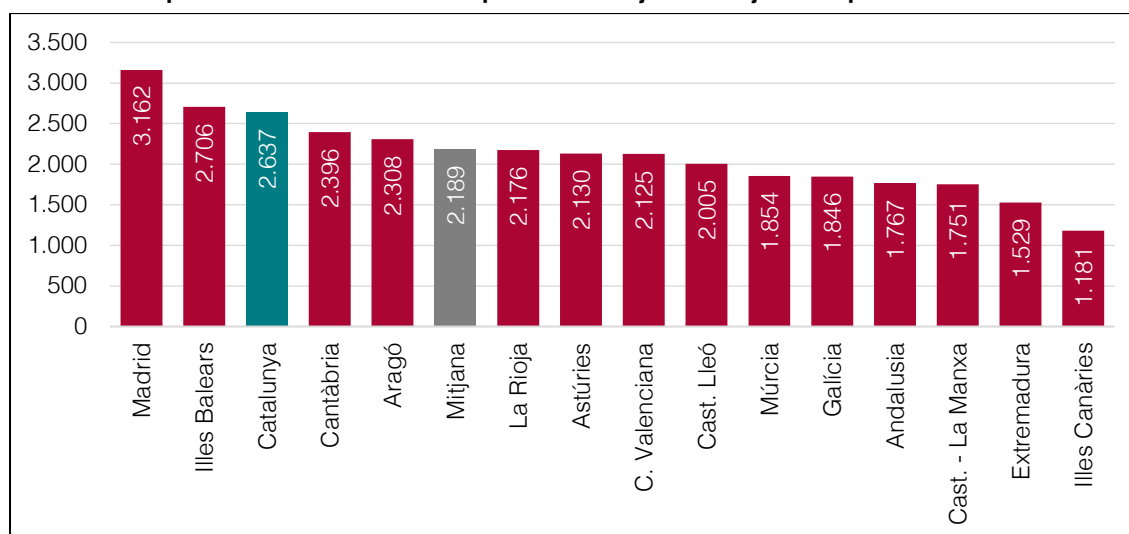
cooperació) que van canalitzar transferències intergovernamentals que no responien als criteris anteriors i van desfigurar els resultats.

3.2.1.1. *Capacitat tributària normativa*

L'autonomia financera de les comunitats autònomes es basa en els recursos tributaris generats a partir de la recaptació normativa¹² dels tributs cedits tradicionals (impost sobre successions i donacions, impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, impost sobre el joc i taxes afectes als serveis transferits) i per la participació en la recaptació als seus territoris del 50% de l'impost sobre la renda de les persones físiques, del 50% de l'IVA i del 58% dels impostos especials.

En els 2 gràfics següent es mostra la mitjana de la capacitat tributària normativa per habitant ajustat de Catalunya i de la resta de comunitats autònomes de règim comú pel període 2009-2021.

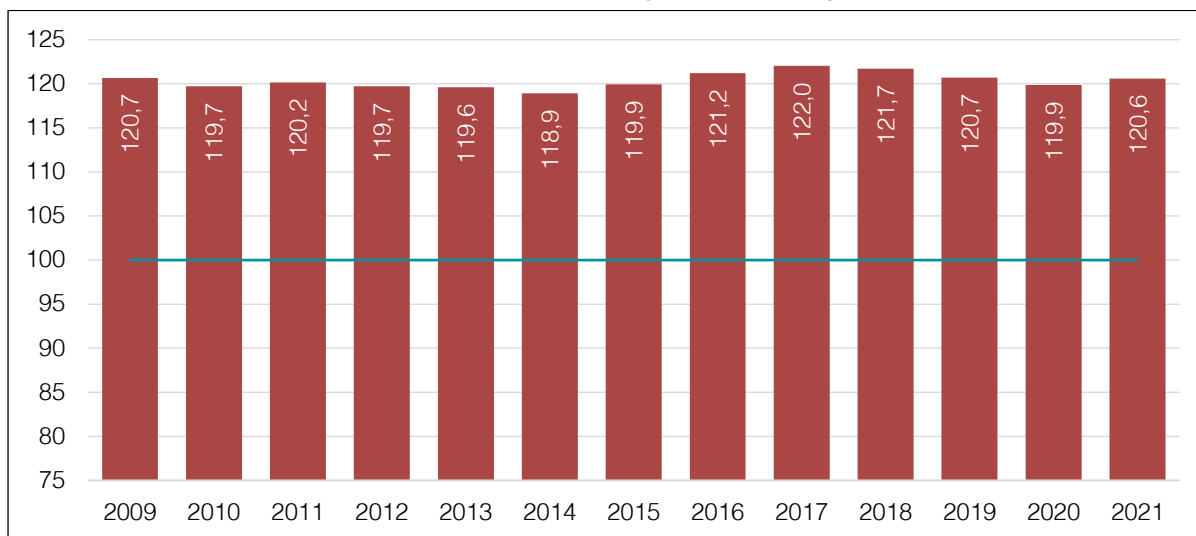
Gràfic 12. Capacitat tributària normativa per habitant ajustat. Mitjana del període 2009-2021



Imports en euros per habitant ajustat.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Generalitat de Catalunya i elaboració pròpia.

12. S'entén per recaptació normativa la generada en cada comunitat autònoma si no s'introdueixen canvis en els paràmetres dels tributs. La recaptació normativa és calculada pel Ministeri d'Hisenda mitjançant una estimació.

Gràfic 13. Capacitat tributària normativa per habitant ajustat a Catalunya. Període 2009-2021

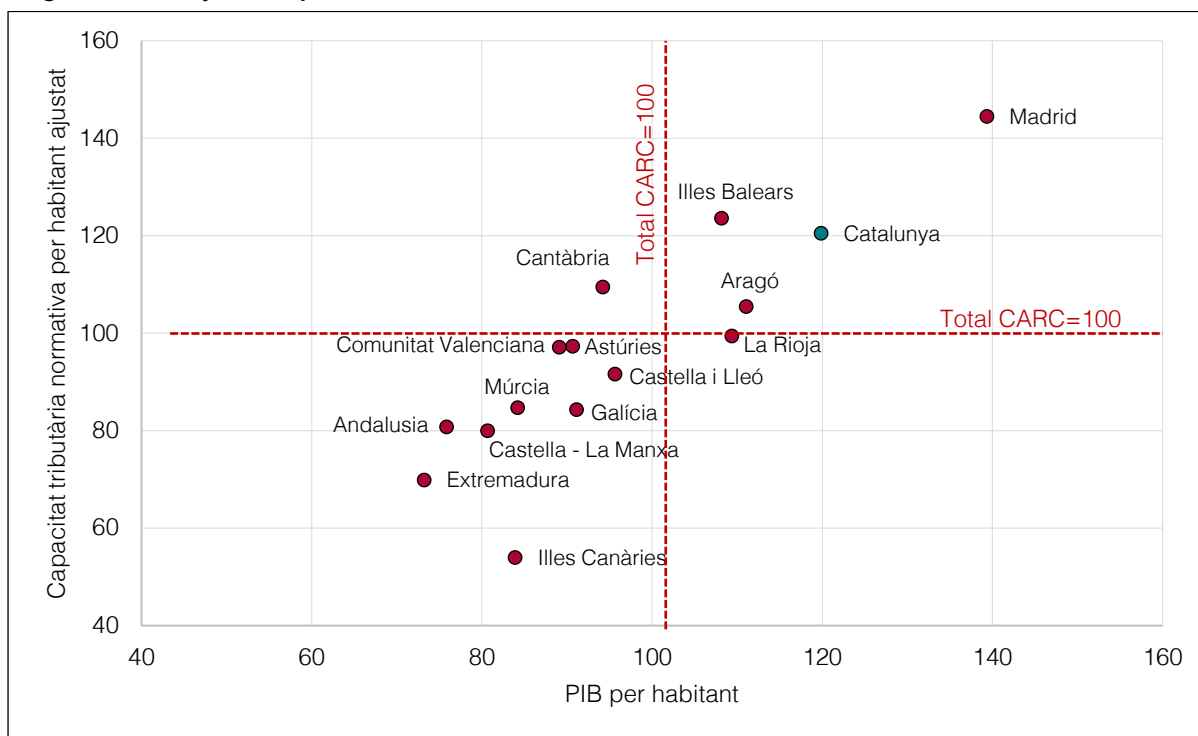
Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Generalitat de Catalunya i elaboració pròpia.

Nota: Total de les comunitats autònomes de règim comú = 100.

La capacitat tributària per habitant ajustat és molt desigual entre les diferents comunitats, ja que les bases imposables –bàsicament la renda i el consum per habitant– ho són. Deixant de banda la posició de les Illes Canàries (té un règim tributari especial que queda fora del SFA i per tant la seva posició al gràfic no reflecteix realment la seva capacitat tributària), la Comunitat de Madrid més que duplica la capacitat d'Extremadura. Catalunya se situa clarament per sobre de la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú, amb un 20,47% més, i és una de les comunitats amb bases imposables més elevades.

Aquesta capacitat tributària està clarament correlacionada amb el PIB per càpita, tal com es mostra en el gràfic següent. Així, les comunitats de Madrid, Catalunya, Balears i Aragó se situen al quadrant dels territoris amb PIB per càpita i capacitat tributària per habitant ajustat per sobre de la mitjana. Per contra, les comunitats amb un PIB i una capacitat tributària més baixos són Extremadura, Andalusia i Castella - La Manxa.

Gràfic 14. Capacitat tributària normativa i PIB per càpita. Comparació de les comunitats autònomes de règim comú. Mitjana del període 2009-2021



Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Institut Nacional d'Estadística i elaboració pròpia.

CARC: Comunitats autònomes de règim comú.

La capacitat tributària no és l'únic element determinant dels recursos de les comunitats autònomes, ja que també hi influeixen els compromisos d'anivellament del SFA-2009 i la resta de fons del model.

3.2.1.2. Fons de garantia de serveis públics fonamentals

El preàmbul de la Llei 22/2009, del 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries estableix, entre els eixos bàsics del nou SFA, l'increment de l'equitat. En concret diu que el reforç de l'equitat queda garantit pel nou FGSPF, el qual garanteix que totes les comunitats autònomes rebran els mateixos recursos per habitant, en termes de població ajustada.¹³

L'aplicació pràctica d'aquest criteri s'estableix mitjançant un compromís d'anivellament parcial, segons el qual el 75% de la capacitat tributària normativa del conjunt de comunitats autònomes es posa en comú i es reparteix entre comunitats en funció de la població ajustada.

13. Unitat de necessitat que es refereix a la població d'un territori ponderada per les seves necessitats definides segons diferents criteris (població envellida, població en edat escolar, dispersió de la població, insularitat, etc.).

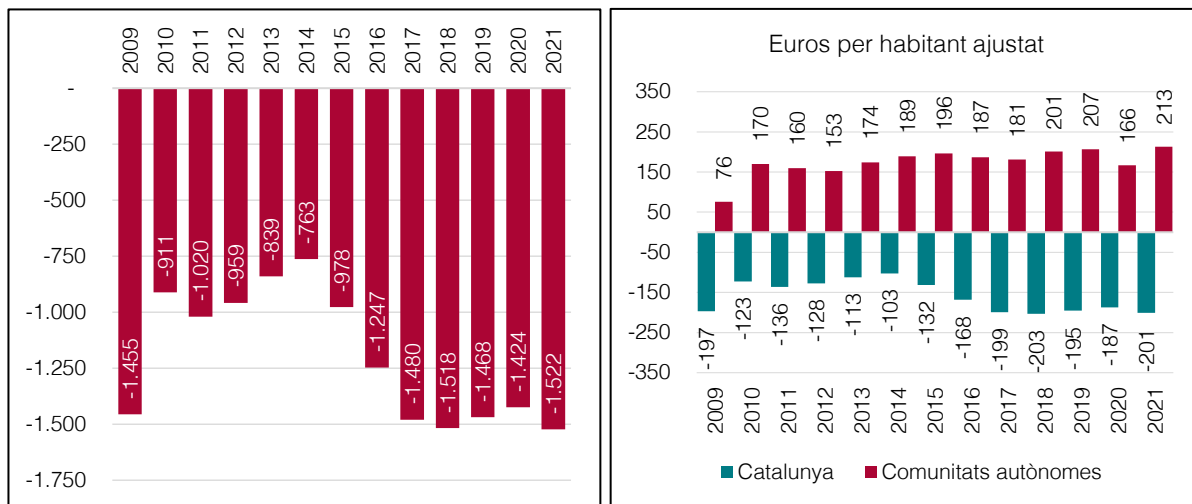
Així, el 75% dels recursos tributaris normatius de la cistella d'impostos cedits o compartits es mutualitza per dotar de recursos el FGSPF. La seva finalitat és anivellar parcialment la capacitat financera de les comunitats per garantir-los recursos similars per prestar els serveis fonamentals de sanitat, educació i serveis socials a un mateix nivell, amb independència de la seva capacitat fiscal. A més, aquest Fons es nodreix també d'una transferència estatal la finalitat de la qual és reforçar les prestacions de l'Estat del benestar.

Si el 75% dels ingressos tributaris normatius generats per una comunitat autònoma són menors que la dotació que li correspon del FGSPF, aquest fons liquida la diferència mitjançant una transferència d'anivellament. En cas contrari, és la comunitat la que ha de fer la transferència al fons.

El 25% restant dels ingressos tributaris normatius d'una comunitat corresponen a ella mateixa, de manera que aquests recursos retinguts generen diferències de capacitat fiscal entre els territoris. Per aquest motiu, es parla d'anivellament parcial.

Com s'ha vist en els gràfics 12 i 13, Catalunya té una capacitat fiscal normativa superior a la mitjana i, per tant, ha d'aportar recursos al FGSPF. Les quanties aportades cada any de vigència del SFA-2009 es mostren en el gràfic següent:

Gràfic 15. Transferències de Catalunya al Fons de garantia de serveis públics fonamentals. Període 2009-2021

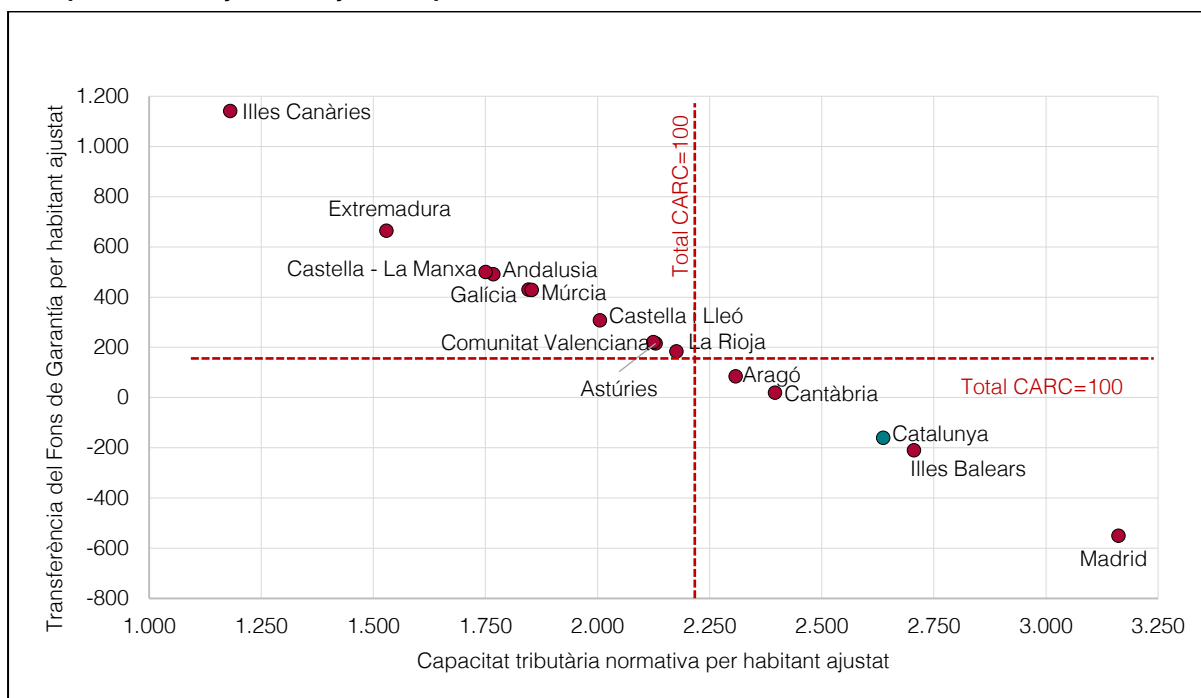


Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

Les transferències del FGSPF per habitant ajustat de les comunitats autònomes de règim comú són inversament proporcionals a la capacitat tributària normativa per habitant ajustat de les comunitats, com es pot observar en el gràfic següent:

Gràfic 16. Transferència del Fons de garantia de serveis públics fonamentals i capacitat tributària normativa per habitant ajustat. Mitjana del període 2009-2021



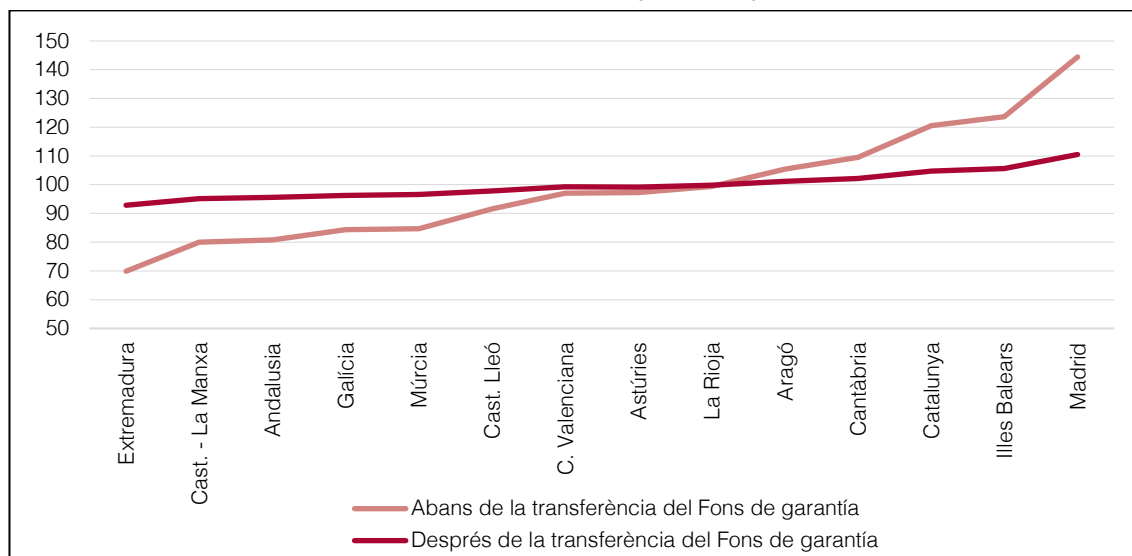
Imports en euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

CARC: Comunitats autònomes de règim comú.

El que sí que es pot considerar una anomalia des de la perspectiva dels compromisos de solidaritat interterritorial és que les autonomies amb un sistema foral propi, ambdues amb bases imposables per habitant ajustat superiors a la mitjana, no contribueixin a aquest Fons, i quedin al marge dels compromisos d'anivellament dels serveis públics fonamentals amb la resta de comunitats.

El FGSPF té uns potents efectes anivelladors dels recursos de les comunitats autònomes de règim comú, tot i ser un mecanisme d'anivellament parcial. La prova és que la capacitat financera normativa per habitant ajustat després de realitzar-se les transferències d'anivellament del Fons redueix el rang de les diferències de recursos de les comunitats de 75 punts percentuals a 18, en la mitjana del període 2009-2021.

Gràfic 17. Capacitat financera normativa per habitant ajustat. Mitjana del període 2009-2021

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

Nota: Total de les comunitats autònomes de règim comú = 100.

En el cas de Catalunya, la participació en el mecanisme d'anivellament del FGSPF redueix un avantatge financer derivat de la major capacitat tributària, que la situava un 20,47% per sobre de la mitjana, a disposar d'uns recursos per habitant ajustat superiors a la mitjana de les comunitats de règim comú del 4,78%.

3.2.1.3. Fons de suficiència global

Després de contribuir o rebre transferències del FGSPF, els recursos de les comunitats autònomes de règim comú són comparats amb els drets que històricament se li van reconèixer en rebre els traspassos, estimats pel procediment del cost efectiu dels serveis transferits i evolucionats al llarg dels anys transcorreguts des de llavors amb la taxa de variació dels ingressos tributaris del Estat. Si una comunitat té més recursos segons aquesta estimació que els que li atribueix el FGSPF més el 25% de la capacitat tributària normativa, la diferència dona dret a una transferència del FSG. En cas contrari, la comunitat autònoma ha de fer una transferència al Fons, que tindrà l'Estat com a destinatari final.

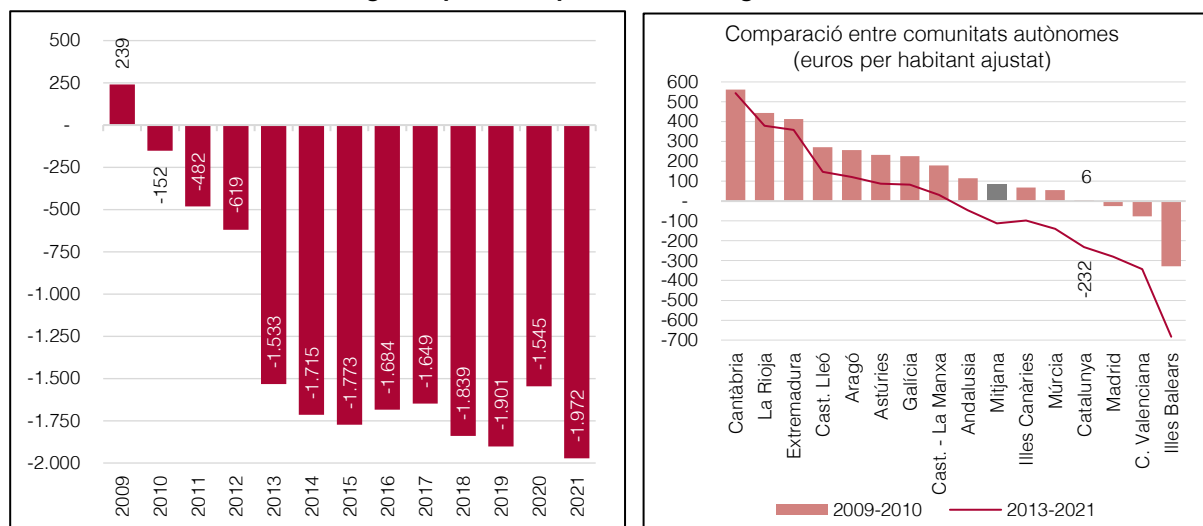
En els primers 2 anys de funcionament del SFA-2009, el càlcul de la transferència del FSG va donar resultats negatius per a molt poques comunitats. Això és degut al fet que en aquestes comunitats els traspassos van ser valorats a nivells molt baixos perquè estaven calculats a partir de desplegaments molt modestos en els seus territoris dels serveis públics transferits per l'Estat. Però el nombre de saldos negatius del FSG va augmentar durant la vigència de l'actual SFA-2009, un període en què els traspassos ja estaven fets des de feia temps. El motiu és l'aplicació de l'article 21 de la Llei 22/2009, que disposa que el valor del FSG serà

revisat després del traspàs de nous serveis, de la cessió de nous tributs o per la variació dels tipus impositius estatals dels impostos especials o de l'IVA.

Durant la vigència del SFA-2009, concretament entre els anys 2010 i 2014, l'Estat va incrementar considerablement els tipus impositiu de l'IVA i dels impostos especials. Aquests increments en els impostos estatals van suposar la minoració del FSG que no només va afectar l'any en què es va realitzar la modificació tributària sinó també els anys posteriors d'aplicació del SFA-2009.

Aquests canvis van suposar per a Catalunya passar de transferències positives del FSG l'exercici 2009, calculades per a competències homogènies, a haver de transferir al Fons més de 1.000,00 M€ anuals des de l'exercici 2013, i 1.972,33 M€ l'exercici 2021.

Gràfic 18. Fons de suficiència global per a competències homogènies. Període 2009-2021



Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

En el gràfic anterior s'aprecia que les minoraions de recursos que suposen les transferències de Catalunya al FSG en la darrera dècada són, per habitant ajustat, el doble que les que hi ha en el conjunt de les comunitats autònomes. Mentre algunes comunitats presenten signes positius al FSG, com és el cas de Cantàbria, La Rioja, Extremadura, Castella i Lleó, Aragó, Astúries, Galícia i Castella - La Manxa, altres com Catalunya perd recursos amb aquest Fons.

El motiu d'aquestes diferències és que el FSG garanteix a totes les comunitats unes necessitats globals de finançament o statu quo revisat calculades a partir dels recursos que obtenia en el SFA-2002 més els recursos addicionals incorporats el 2009 per l'Estat per enfortir l'estat del benestar

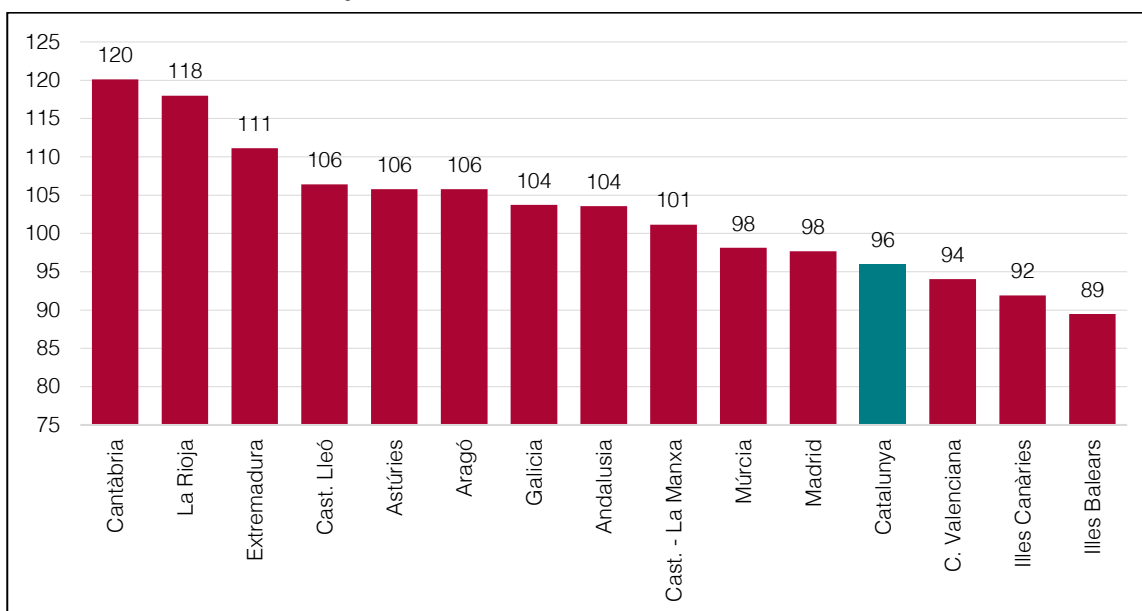
Aquestes necessitats de finançament es van calcular tenint en compte, entre altres coses, el cost efectiu dels serveis transferits a cada comunitat. Com que en alguns territoris l'Estat havia desplegat els serveis a major nivell que en altres, abans dels traspassos de competències, aquests serveis van ser valorats a nivells més alts i va col·locar les diferents comunitats en situacions molt dispars.

Aquest és un problema heretat del criteri de valoració dels traspassos basat en el cost efectiu dels serveis transferits, però que el SFA-2009 no ha corregit ja que ha mantingut instruments com el FSG del model actual.

El ventall de finançament per habitant ajustat es torna a obrir fins als 31 punts percentuals, però a més la posició de les comunitats canvia després del càlcul del FSG. El Fons de suficiència fa que romanguin intactes les diferències històriques de finançament per habitant ajustat, i Catalunya en surt perjudicada ja que té reconegudes unes necessitats de finançament inferiors a la mitjana.

En l'inici d'aplicació del SFA-2009 la posició de Catalunya va passar de la tercera, quan l'ordre el determina la capacitat fiscal (vegeu el gràfic 12), a la quarta per la cua, quant a necessitats de finançament reconegudes en aquell moment (vegeu el gràfic 19).

Gràfic 19. Necessitats de finançament per habitant ajustat a competències homogènies pactades a l'inici del sistema de finançament autonòmic del 2009



Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

Nota: Total de les comunitats autònomes de règim comú = 100.

A més del paper descrit del FSG, aquest fons també és el vehicle pel qual les comunitats autònomes reben recursos per finançar les competències no homogènies que gestionen; és a dir, aquelles que no han estat transferides a totes les comunitats.

Per aquesta via Catalunya rep recursos per a competències singulars, les quanties dels quals oscil·len entre els 1.807,20 M€ del 2009 fins als 2.783,65 M€ del 2021. En l'anàlisi s'han considerat només les competències homogènies, i per tant, els càlculs realitzats del SFA exclouen el finançament de competències singulars de les comunitats autònomes de règim comú.

3.2.1.4. Fons de convergència autonòmica

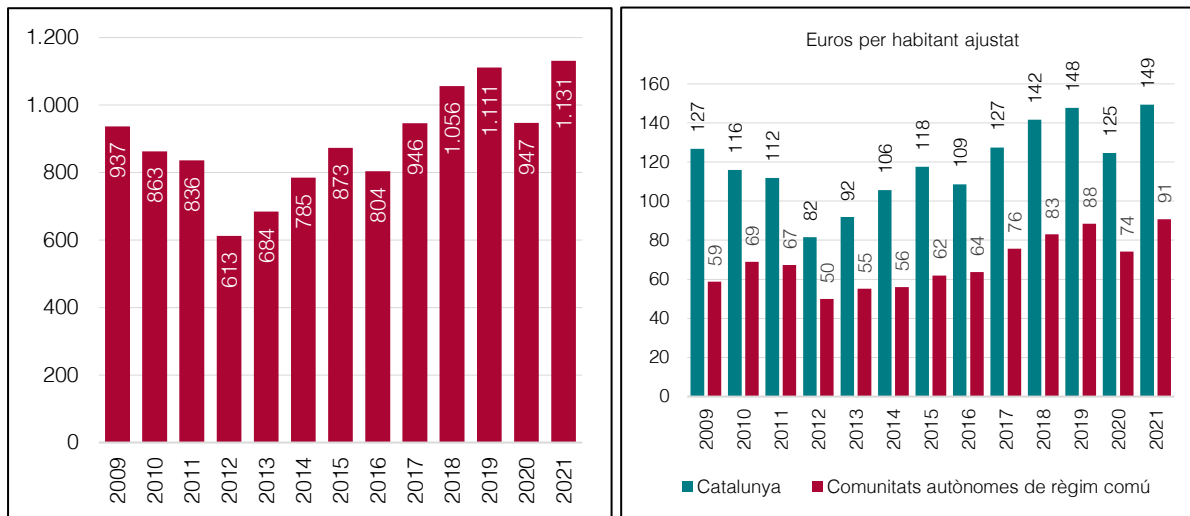
El SFA-2009 realitza ajustaments finals mitjançant 2 fons (Fons de cooperació i Fons de competitivitat) anomenats Fons de convergència autonòmica, introduïts durant la negociació del model per aproximar el desigual finançament per habitant ajustat de les diferents comunitats després de l'aplicació del FSG i per afavorir la igualtat i l'equilibri econòmic territorial. Es tracta així de corregir amb diferents criteris *ad hoc* les fortes diferències de finançament per habitant ajustat després de l'aplicació d'aquest Fons.

El Fons de cooperació té la finalitat d'equilibrar i harmonitzar el desenvolupament regional estimulando el creixement de la riquesa i la convergència regional en termes de renda. El Fons de competitivitat pretén reforçar l'equitat i reduir les diferències de finançament homogeni per càpita, incentivant l'autonomia i la capacitat fiscal de les comunitats, garantint que les que tenen un finançament per sota de la mitjana convergeixin a aquest tenint en compte la seva capacitat fiscal.

Catalunya, com que no té un PIB per càpita inferior al 90% de la mitjana de les comunitats autònomes, ni és una regió amb baixa densitat de població, no participa del Fons de cooperació, en canvi, rep recursos del Fons de competitivitat, que dona dret a una transferència quan l'índex de finançament per habitant ajustat és inferior a l'índex de capacitat fiscal.

En el gràfic següent s'observa que les transferències dels Fons de convergència autonòmica per a Catalunya representen uns ingressos que se situen al voltant dels 1.000 M€ en els darrers exercicis.

Aquestes xifres són sensiblement superiors a les quantitats mitjanes per habitant ajustat que rep el conjunt de les comunitats durant els anys de vigència del SFA-2009 dels Fons de convergència autonòmica, com es pot observar en el gràfic següent:

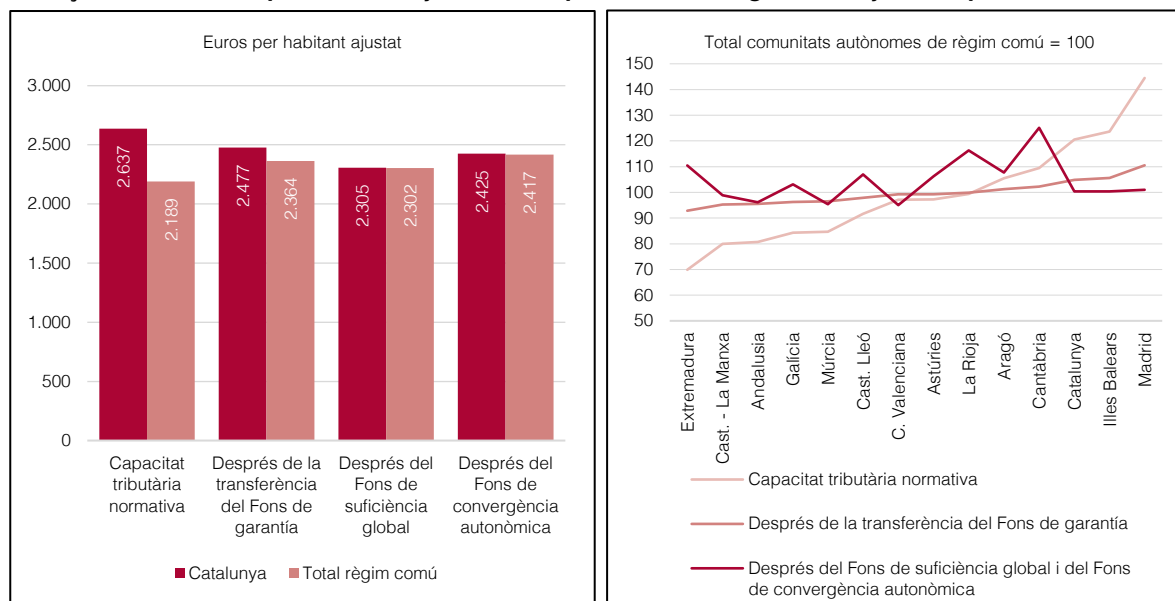
Gràfic 20. Fons de convergència autonòmica. Catalunya i mitjana de les comunitats autònomes. Període 2009-2021

Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

3.2.2. Efectes dels components del sistema de finançament autonòmic del 2009 en el finançament normatiu

En el gràfic següent es mostren els canvis de posició que experimenten les comunitats autònomes com a resultat d'aplicar els diferents mecanismes del SFA-2009.

Gràfic 21. Efecte dels diferents components del sistema de finançament autonòmic del 2009 en el finançament normatiu per habitant ajustat a competències homògenes. Mitjana del període 2009-2021

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

En el gràfic s'observa que, mentre el FGSPF duu a terme una substancial reducció de les diferències de finançament per habitant ajustat derivades de la desigual capacitat tributària, el FSG i els Fons de convergència autonòmica reobren el ventall amb 2 conseqüències rellevants:

- Els recursos de les comunitats ja no tenen a veure ni amb diferències de capacitat tributària ni amb diferències de necessitat.
- Catalunya rep uns recursos en termes normatius per a competències homogènies pràcticament iguals a la mitjana¹⁴ de comunitats, i inferiors als de 7 comunitats amb menor capacitat tributària, de manera que no es compleix el criteri anomenat d'ordinalitat, entès com que, encara que els recursos s'anivellin, no s'alteri l'ordre que deriva de la capacitat tributària.

El principi d'ordinalitat s'entén com una modulació a la solidaritat interregional de manera que es garanteixi que les comunitats que més aportin comptin finalment amb recursos que no siguin inferiors a les que menys aporten. L'aplicació d'aquest principi suposa que l'ordre de les comunitats per capacitat fiscal s'ha de mantenir, un cop aplicats els mecanismes de solidaritat en termes de finançament per càpita, encara que es redueixi la magnitud de les diferències.

Cal dir que el SFA-2009 ajusta els recursos en funció de variables com l'edat poblacional o la dispersió geogràfica però no té en compte les diferències del cost de la vida entre les comunitats autònomes de règim comú, que no han estat objecte de l'anàlisi reflectida en aquest informe.

En el quadre següent es detallen les dades dels recursos definitius, en termes normatius, del SFA-2009 a Catalunya entre l'exercici 2009 i el 2021 i la importància de cadascun dels components d'ingressos que s'acaben de descriure.

14. Per calcular la mitjana de comunitats no s'ha tingut en compte les Illes Canàries ja que té un règim tributari especial que queda fora del SFA i per tant la seva posició al gràfic no reflecteix realment la seva capacitat tributària.

Quadre 8. Descomposició dels recursos definitius del sistema de finançament autonòmic del 2009 a Catalunya. Període 2009-2021

Concepte	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
a) Finançament normatiu, competències homogènies	15.394	17.428	16.912	16.091	15.674	16.514	17.656	17.906	18.649	20.250	21.225	19.602	22.112
a.1. Capacitat tributària normativa	15.673	17.629	17.578	17.056	17.362	18.207	19.533	20.034	20.832	22.551	23.484	21.624	24.476
a.2. Fons de garantia de serveis públics fonament.	(1.455)	(911)	(1.020)	(959)	(839)	(763)	(978)	(1.247)	(1.480)	(1.518)	(1.468)	(1.424)	(1.522)
a.3. Fons de suficiència global	239	(152)	(482)	(619)	(1.533)	(1.715)	(1.773)	(1.684)	(1.649)	(1.839)	(1.901)	(1.545)	(1.972)
a.4. Fons de cooperació	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
a.5. Fons de competitivitat	937	863	836	613	684	785	873	804	946	1.056	1.111	947	1.131
b) Finançament per competències no homogènies	1.807	2.228	2.164	2.089	2.267	2.447	2.530	2.403	2.328	2.596	2.684	2.181	2.784
c) Finançament normatiu total	17.201	19.656	19.076	18.180	17.941	18.961	20.186	20.309	20.977	22.846	23.909	21.783	24.896

Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i elaboració pròpia.

En l'exercici 2021 el pes del finançament normatiu per a competències homogènies representava el 88,82% del finançament normatiu total, i el de les competències no homogènies, l'11,18%.

El finançament normatiu final de Catalunya per a competències homogènies és inferior a la seva capacitat tributària normativa, a causa de 3 raons:

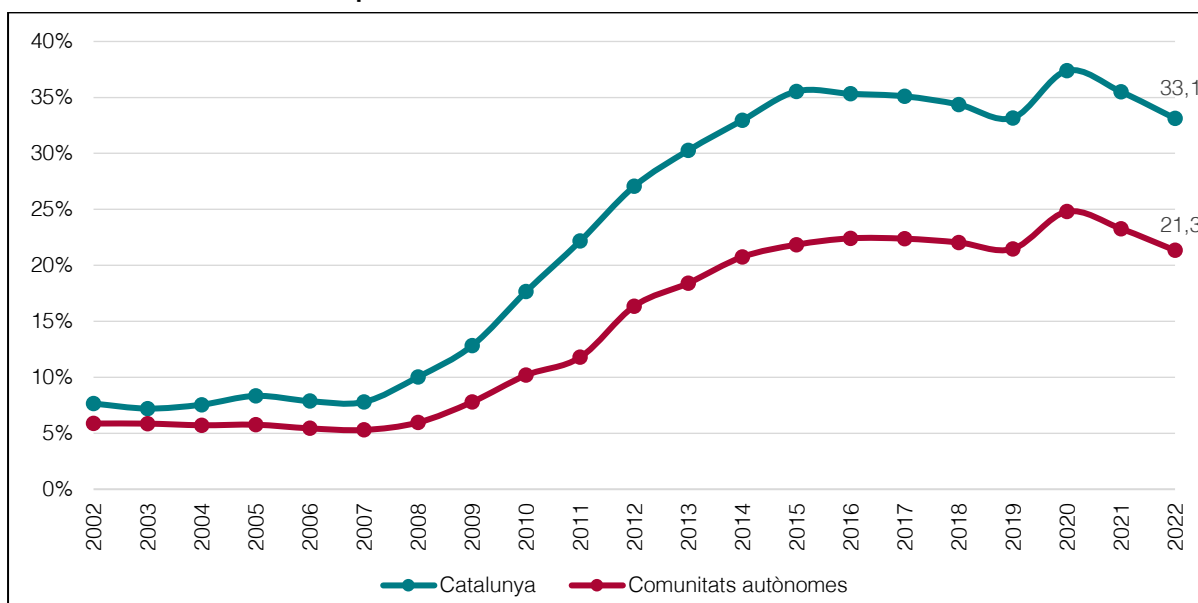
- Com que és una comunitat amb elevada capacitat fiscal, cal fer una transferència d'anivellament al FGSPF. El 2021 aquesta transferència representava el 6,22% de la seva capacitat tributària normativa.
- Com que la seva capacitat tributària normativa menys l'aportació al FGSPF superen l'estimació de les seves necessitats de finançament, calculades a partir de la valoració de les competències traspassades evolucionades per l'índex d'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat (ITE), i d'acord amb l' statu quo¹⁵ establert en la Llei 22/2009, Catalunya ha de fer una transferència al FSG des de l'exercici 2010. En l'exercici 2021, l'import d'aquesta transferència representava el 8,06% de la capacitat tributària normativa.
- Catalunya no rep recursos del Fons de cooperació, però sí del Fons de competitivitat, que l'exercici 2021 equivalien el 4,62% de la seva capacitat tributària normativa.

La principal font d'ingressos de Catalunya és la seva capacitat tributària normativa, però aquesta és minorada pel conjunt de mecanismes del SFA-2009 per 2 vies de naturalesa molt diferent. La primera, els compromisos d'anivellament que preveu el model del SFA-2009 mitjançant la transferència al FGSPF. La segona, l'efecte combinat de 3 elements: la història del desplegament dels serveis públics a Catalunya abans dels traspassos (cost efectiu dels serveis transferits); el respecte des de llavors a l' statu quo, mitjançant transferències al FSG; i l'efecte de les minoracions del FSG per compensar les pujades d'impostos indirectes per part de l'Estat durant la crisi del 2008.

3.3. IMPACTE DE L'INFRAFINANÇAMENT EN L'ENDEUTAMENT DE CATALUNYA

L'evolució del deute públic en relació amb el PIB de Catalunya i de la resta de comunitats autònomes es presenta en el gràfic següent:

15. La Llei 22/2009 vol garantir el principi de suficiència mitjançant el FSG, que permet assegurar el finançament de totes les competències de les comunitats autònomes i ciutats amb estatut d'autonomia, alhora que es respecten els resultats del model actual mitjançant la clàusula de l' statu quo, de manera que cap comunitat hi perdi amb el canvi de model de finançament del 2009.

Gràfic 22. Evolució del deute públic en relació amb el PIB

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Banc d'Espanya.

Tal com es pot veure en el gràfic anterior, el deute del conjunt de les comunitats autònomes es va mantenir al voltant del 6% del PIB durant el període 2001-2007. A Catalunya aquesta ràtio era lleugerament superior, al voltant del 8%. Aquests percentatges reflectien que no existia un problema d'insuficiència generalitzat o que almenys la insuficiència existent no provocava dèficits significatius en la majoria de les comunitats autònomes.

Amb l'arribada de la crisi financera del 2008 les circumstàncies van canviar i hi va haver un augment continuat del deute de les comunitats autònomes que, en percentatge del PIB, va arribar al seu punt més alt el 2016, amb un 22,41%. Des del 2017 aquest percentatge es va reduir moderadament, a excepció dels anys de pandèmia, 2020 i 2021, fins arribar al 21,34% l'any 2022.

El comportament del deute públic a Catalunya va experimentar un creixement més intens en el període 2008-2015 i es va situar en el 35,54% del seu PIB l'exercici 2015. Des de l'exercici 2016 l'acumulació de deute a Catalunya es va alentir, de manera que el desembre del 2022 era de 84.518,17 M€, segons dades del Banc d'Espanya, un 33,12% del PIB.

Per valorar els factors que poden explicar l'elevat deute de Catalunya i el seu major creixement a partir de l'any 2008, a continuació se'n revisen les possibles causes i es quantifica l'impacte de les insuficiències financeres derivades de l'aplicació dels models de finançament autonòmic (SFA-2002 i SFA-2009), combinant-les per establir 4 escenaris diferents.

En cada escenari es distingeixen 3 components: el derivat de l'infrafinançament relatiu, el derivat de la insuficiència global de les comunitats autònomes de règim comú o infrafinan-

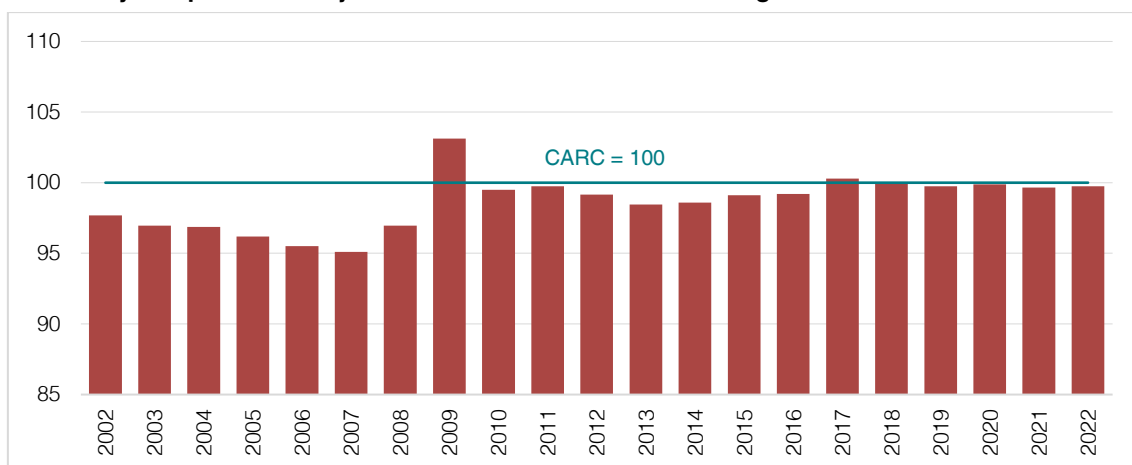
çament col·lectiu i l'associat a les despeses financeres derivades del major endeutament. Les dades utilitzades per a cadascun dels escenaris definits són en l'annex.

3.3.1. Escenari 1: Infrafinançament relatiu respecte al finançament normatiu per habitant ajustat de la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú

Una primera causa de l'increment del deute de Catalunya pot ser l'existència d'infrafinançament relatiu respecte al finançament normatiu mitjà de les comunitats autònomes de règim comú. Per estimar aquest infrafinançament es consideren els recursos addicionals que Catalunya hauria rebut si el seu finançament normatiu del SFA-2002 i del SFA-2009 hagués igualat el finançament mitjà de les comunitats autònomes. Aquest exercici es realitza tant pels anys d'infrafinançament com de sobrefinançament. Sobre aquest import es calculen les despeses financeres¹⁶ que Catalunya ha hagut d'assumir com a conseqüència del deute addicional.

En el gràfic 23 es mostra la posició relativa de Catalunya respecte al finançament normatiu mitjà, i en el gràfic 24 el que suposa per a Catalunya la desviació respecte a la mitjana del finançament normatiu per habitant ajustat en cada un dels anys analitzats. Com es pot veure, l'impacte acumulat ha suposat una insuficiència relativa de finançament normatiu de 4.292,54 M€.

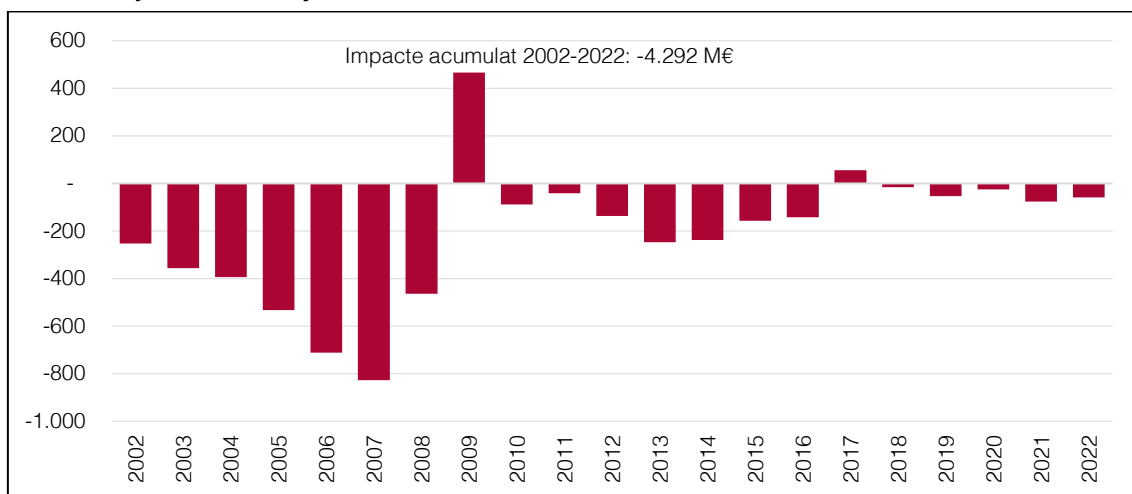
Gràfic 23. Finançament per habitant ajustat a competències homogènies. Posició relativa de Catalunya respecte a la mitjana de comunitats autònomes de règim comú. Període 2002-2022



Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea i elaboració pròpia.

CARC: Comunitats autònomes de règim comú.

16. Les despeses financeres associades a Catalunya es calculen com el cost mitjà del deute (despeses en interessos/deute públic) per a cada any analitzat.

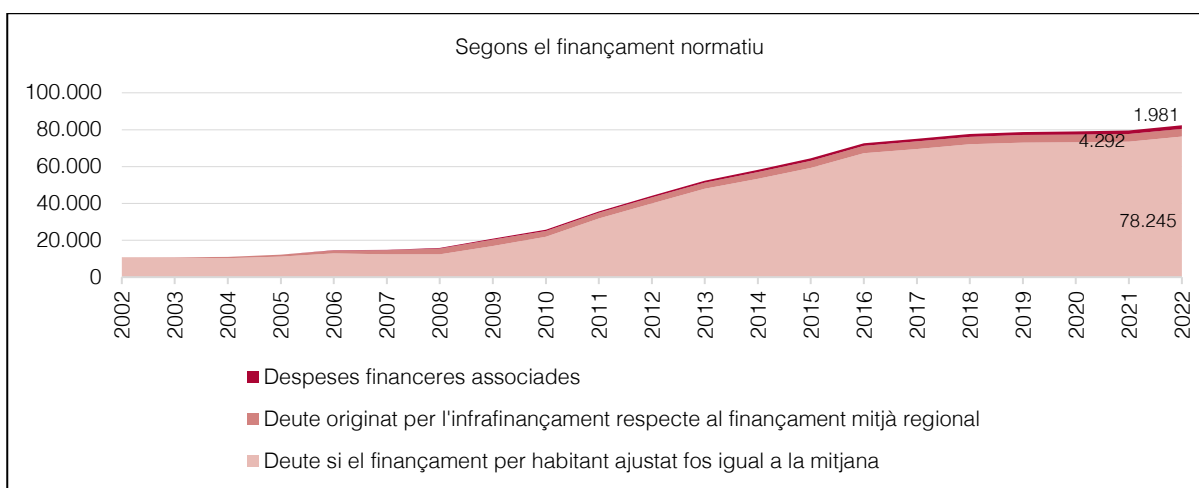
Gràfic 24. Impacte de l'infr finançament i el sobre finançament respecte al finançament mitjà per habitant ajustat. Catalunya. Període 2002-2022

Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea i elaboració pròpia.

Si a aquest import s'hi afegeixen les despeses financeres, la infravaloració explicaria un endeutament addicional de 6.273,40 M€, un 7,42% de l'endeutament total, cosa que situaria el deute de Catalunya en 78.244,77€ a 31 de desembre del 2022.

En el gràfic següent es mostra l'impacte en el deute de Catalunya de l'infr finançament relatiu per habitant ajustat.

Gràfic 25. Impacte en el deute de Catalunya de l'infr finançament relatiu per habitant ajustat. Període 2002-2022

Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea, Banc d'Espanya i elaboració pròpia.

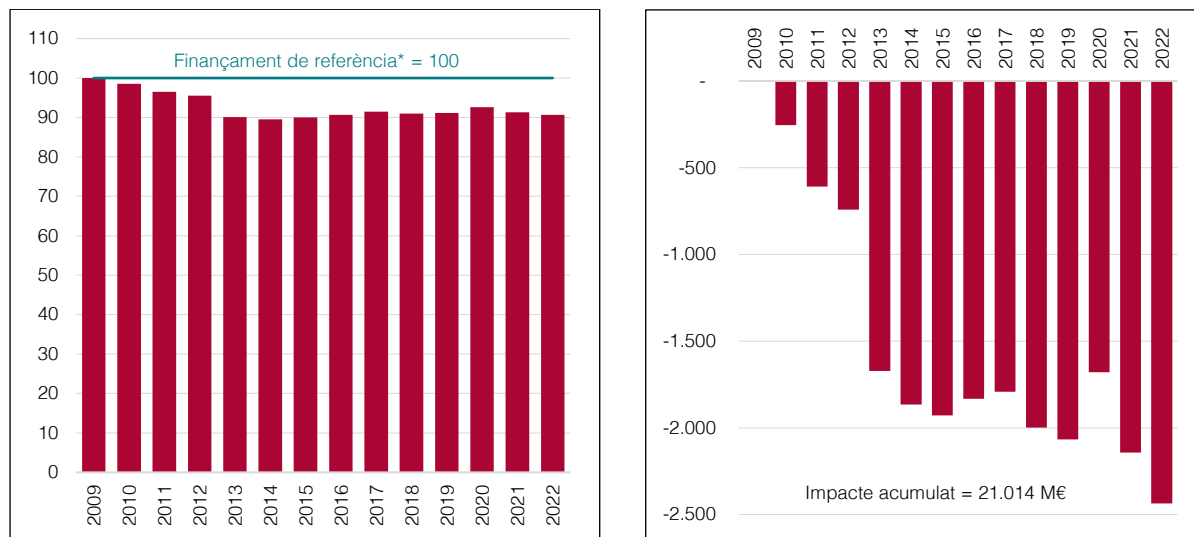
3.3.2. Escenari 2: Compensació dels efectes recaptatoris de les modificacions a l'alça dels tipus impositius de l'IVA i dels impostos especials

Una segona causa que explica l'increment de l'endeutament de les comunitats autònomes va ser la decisió per part de l'Estat, basada en el que disposa l'article 21 la Llei 22/2009, de compensar en el FSG els efectes recaptatoris de les modificacions a l'alça dels tipus impositius indirectes de l'IVA i impostos especials. El segon escenari planteja la possibilitat que les comunitats autònomes haurien tingut facultats per modificar els tipus impositius indirectes i haurien pres les mateixes decisions que l'Estat, per tant, s'hauria pogut evitar una minoració del FSG.

L'any 2010 hi va haver la primera modificació a l'alça dels tipus impositius de l'IVA i els seus efectes es van anar acumulant any rere any i s'hi van afegir noves modificacions dels tipus impositius els anys 2011 i 2013. Pel que fa als impostos especials les modificacions dels tipus impositius van ser entre els exercicis 2010 i 2018.

En el cas de Catalunya es poden veure les reduccions de recursos per habitant ajustat i els impactes totals en milions d'euros en el gràfic següent. Els efectes es produeixen entre 2010 i 2022 i l'impacte acumulat és de 21.014,41 M€.

Gràfic 26. Impacte de la reducció del Fons de suficiència global per la modificació dels tipus de l'IVA i dels impostos especials en el finançament normatiu corregit. Catalunya. Període 2009-2022



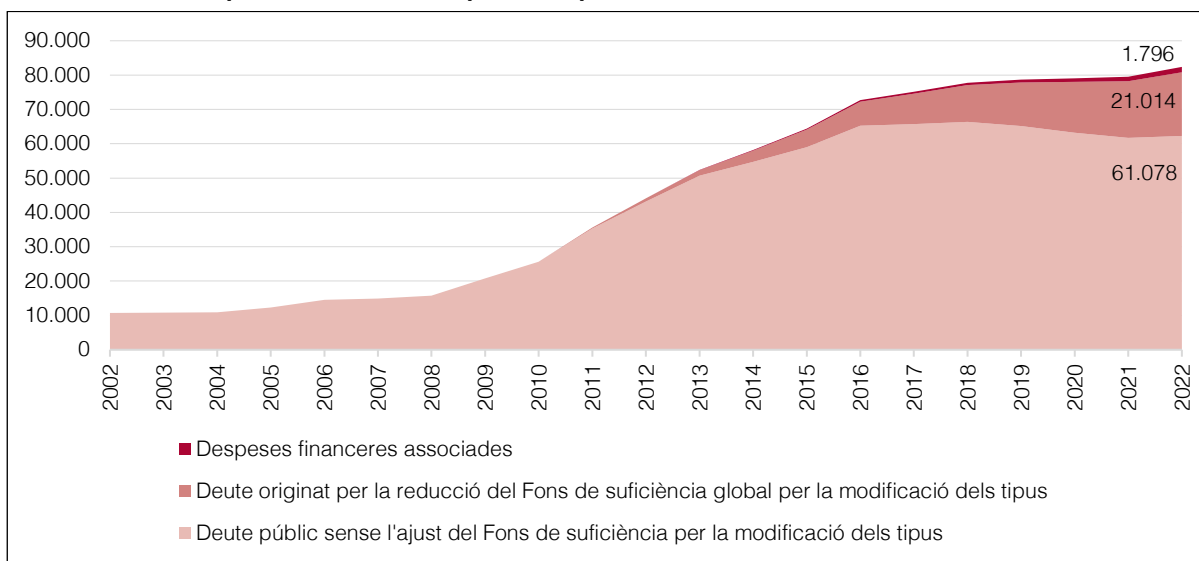
Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea, Institut Nacional d'Estadística i elaboració pròpia.

* El finançament de referència és el que hauria rebut Catalunya si no hi hagués hagut correcció del Fons de suficiència global per les modificacions del tipus impositius d'IVA i dels impostos especials.

A l'impacte directe sobre el deute de Catalunya de la reducció del FSG de 21.014,41 M€ s'hi afegeixen les despeses financeres associades al major endeutament, 1.795,63 M€. L'impacte final de 22.810,04 M€, un 26,99% de l'endeutament total, situaria el deute de Catalunya en 61.708,13 M€ a 31 de desembre del 2022, si l'Estat no hagués minorat el FSG.

Gràfic 27. Impacte en el deute de Catalunya de la reducció del Fons de suficiència global per la modificació dels tipus de l'IVA i dels impostos especials. Període 2002-2022



Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea, Banc d'Espanya i elaboració pròpia.

3.3.3. Escenari 3: Infrafinançament derivat de la forta caiguda en els ingressos de Catalunya un cop aprovat el sistema de finançament autonòmic del 2009

El punt de partida del SFA-2009 va ser un acord polític que definia la quantitat de recursos considerat suficients perquè les comunitats autònomes de règim comú prestessin els serveis que tenien encomanats. El càlcul de la suficiència es va basar en la mesura de les necessitats de finançament de cada comunitat tenint en compte el finançament normatiu del 2007, exercici en què només algunes comunitats presentaven dèficits i el conjunt de les altres presentaven equilibri pressupostari. A més es va aprovar una aportació addicional de l'Estat en els primers anys d'aplicació del SFA-2009 de 7.700,00 M€, a distribuir entre les diferents comunitats, per reforçar l'estat del benestar.

La perspectiva de majors recursos del SFA-2009 no es va veure confirmada pels fets, ja que durant els primers anys d'aplicació del nou model hi va haver caigudes d'ingressos. La crisi va alterar fortament les referències financeres considerades com a any base del nou model, i va afectar els pressupostos autonòmics a partir del 2010, quan es van liquidar uns ingressos definitius del 2008, molt menors que els previstos. Aquestes insuficiències financeres expliquen bona part de l'increment de l'endeutament generalitzat de les comunitats autònomes a partir del 2009.

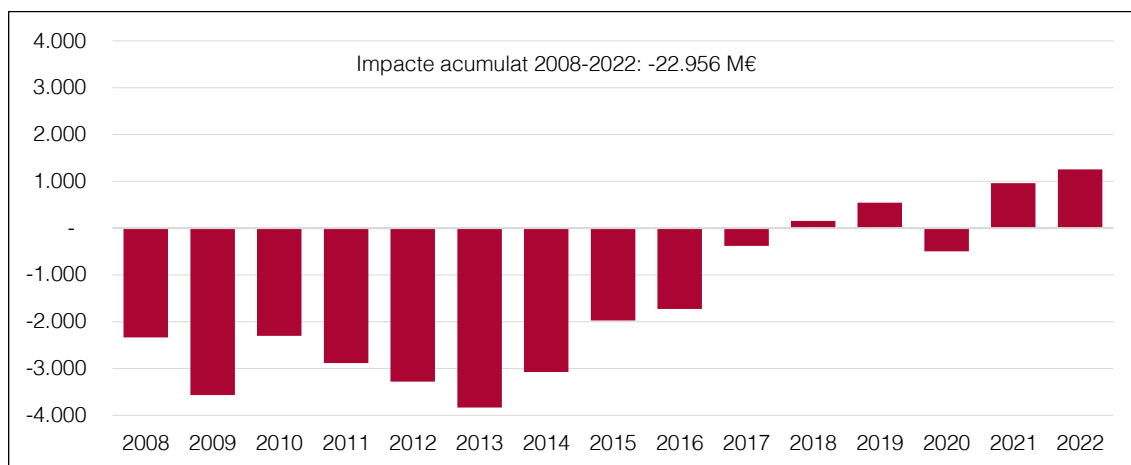
Per mesurar aquest endeutament provocat per la crisi es considera com a referència el finançament per habitant ajustat del conjunt de les comunitats autònomes de règim comú rebut,

com a mitjana, durant el període 2002-2008. Per evitar l'efecte de l'estimació dels canvis metodològics que hi va haver en el càlcul del finançament normatiu al passar del SFA-2002 al SFA-2009, s'utilitza el finançament normatiu corregit, perquè aquest finançament es calcula amb els mateixos criteris durant tot el període analitzat.

Per estimar l'impacte d'aquesta caiguda d'ingressos durant la vigència del SFA-2009 en el deute de Catalunya es fan els càlculs següents:

- Es calcula l'infrafinançament associat a la crisi com la diferència entre el finançament normatiu corregit per habitant ajustat de Catalunya en cada any, per al període 2008-2022, i el que va rebre la comunitat com a mitjana en el període 2002-2008. Aquest finançament per habitant ajustat de referència s'actualitza mitjançant el deflactor del PIB.¹⁷ La diferència entre les 2 magnituds es multiplica per la població ajustada de Catalunya cada any. El resultat final són 22.956,01 M€, amb el detall següent:

Gràfic 28. Impacte en els ingressos de Catalunya de les insuficiències col·lectives del Sistema de finançament autonòmic del 2009*. Període 2008-2022



Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea i elaboració pròpia.

* El finançament de referència és la mitjana del finançament homogeni per habitant ajustat rebuda per cada comunitat autònoma en el període 2002-2008 actualitzada pel deflactor del sector públic. Es considera que aquest finançament es manté estable entre el 2008 i el 2022.

- A més, prenent com a referència el supòsit que entre els anys 2008 i 2022 a totes les comunitats autònomes se'ls iguala el finançament mitjà del període 2002-2008, la nova mitjana per mesurar l'infrafinançament relatiu serà el finançament per habitant ajustat mitjà del període 2002-2008 del conjunt de les comunitats autònomes de règim comú. La diferència entre el finançament de Catalunya mitjà 2002-2008 i la del conjunt de les

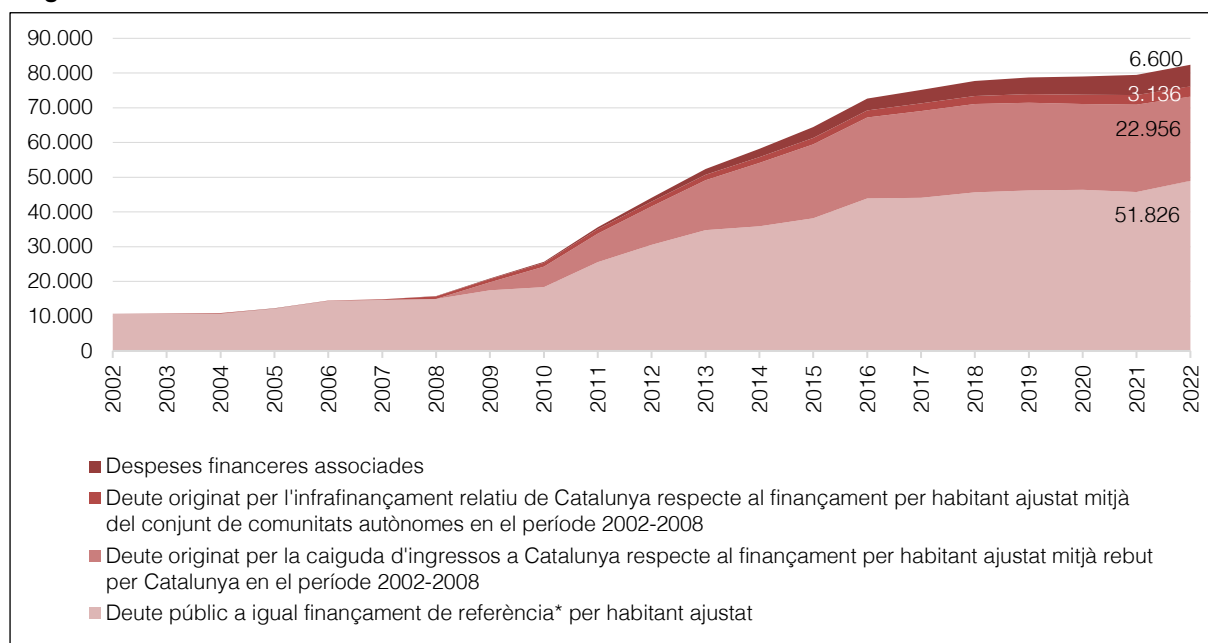
17. Deflactor del sector públic obtingut de la comptabilitat nacional segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística.

comunitats autònomes mostra l'infrafinançament relatiu corresponent al funcionament del SFA-2002. El resultat són 3.135,92 M€ d'infrafinançament.

- Les despeses financeres associades a aquests deutes acumulats, considerant el cost mitjà del deute assumit per Catalunya en cada un d'aquest anys, ascendeixen a 6.600,14 M€.

Si no s'haguessin generat dèficits per infrafinançament per aquests 3 conceptes per 32.692,07 M€, un 38,68% de l'endeutament total, el deute de Catalunya en l'exercici 2022 es reduiria fins a 51.826,09 M€.

Gràfic 29. Impacte en el deute de Catalunya d'un escenari en el qual es garanteix per a Catalunya el finançament per habitant ajustat mitjà del període 2002-2008 del conjunt de comunitats autònomes de règim comú. Període 2002-2022



Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea, Banc d'Espanya i elaboració pròpia.

* El finançament de referència correspon al finançament per habitant ajustat mitjà del conjunt de comunitats autònomes de règim comú durant el període 2002-2008.

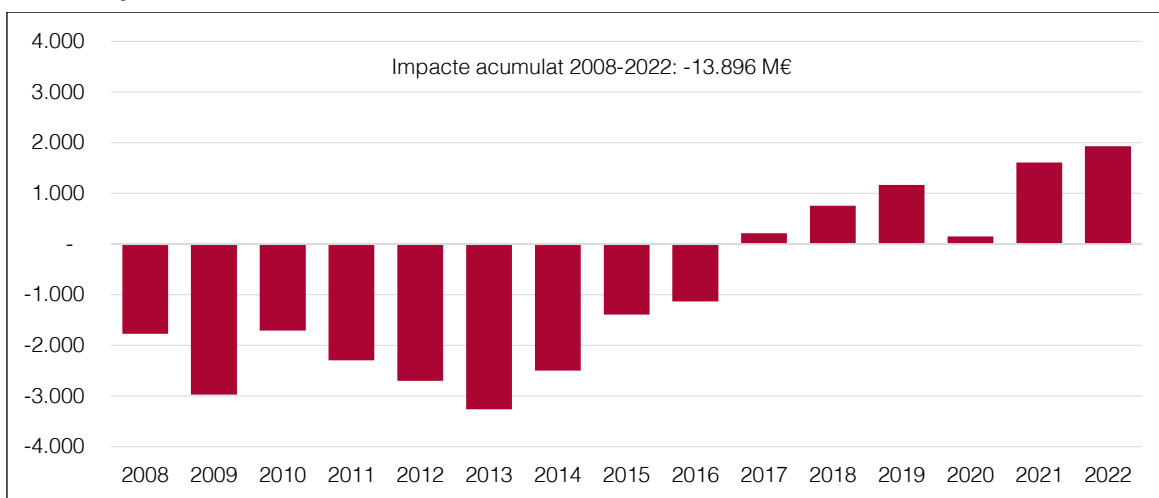
3.3.4. Escenari 4: No cobertura de les necessitats de finançament pactades quan s'aprova el sistema de finançament autonòmic del 2009

L'última causa de l'increment de l'endeutament deriva de la no cobertura de les necessitats de finançament pactades en el moment de l'aprovació del SFA-2009. En aquest cas l'impacte en el deute de Catalunya pren com a referència les necessitats de finançament per habitant ajustat pactades pel conjunt de les comunitats autònomes quan es va iniciar el model, mesurades com els recursos que Catalunya hauria rebut en cas de seguir vigent el

model anterior més els recursos addicionals incorporats al SFA-2009. Els 3 conceptes considerats en el càlcul són els següents:

- L'efecte financer de la no cobertura de les necessitats per habitant ajustat pactades per a Catalunya en l'aprovació del SFA-2009 es mesura per la diferència entre el finançament normatiu corregit de Catalunya i les seves necessitats de finançament per habitant ajustat.¹⁸ Aquesta diferència es multiplica per la població ajustada de Catalunya, i dona com a resultat 13.895,60 M€, amb el detall següent:

Gràfic 30. Impacte en els ingressos de Catalunya de les insuficiències col·lectives del sistema de finançament autonòmic del 2009.* Exercicis 2008-2022



Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea i elaboració pròpia.

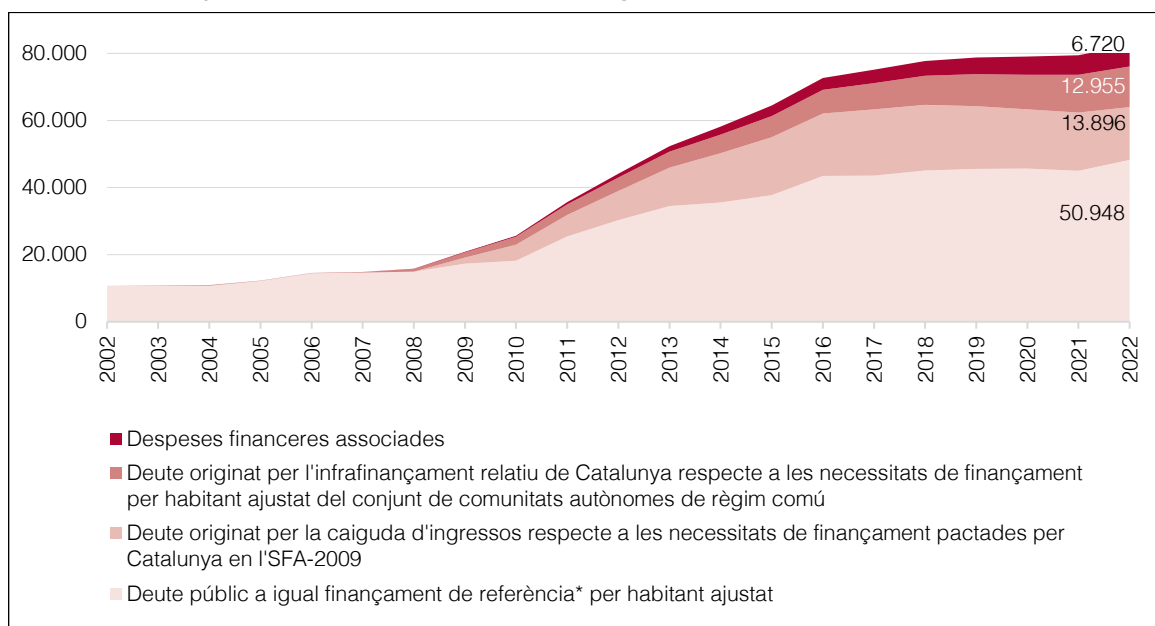
* El finançament de referència són les necessitats de finançament per habitant ajustat que el model SFA-2009 estableix per a cada comunitat autònoma en l'any base (2007) actualitzades pel deflactor del sector públic. Es considera que aquest finançament es manté estable entre els anys 2008 i 2022.

- En segon lloc, Catalunya té una insuficiència relativa permanent perquè les seves necessitats pactades a l'inici del SFA-2009 se situen per sota de les necessitats per habitant ajustat del conjunt de les comunitats autònomes. A més, en el SFA-2002, Catalunya també tenia un lleuger infrafinançament respecte a la mitjana. L'impacte d'aquest infrafinançament relatiu durant el període 2002-2022 és de 12.954,70 M€.
- Per últim, les despeses financeres associades a aquestes insuficiències financeres, aplicant a cada any el cost mitjà del deute de Catalunya, que suposen 6.720,32 M€.

18. Les necessitats de finançament van ser calculades utilitzant la recaptació normativa del SFA-2002 sense corregir. Com que aquesta recaptació estava infravalorada, les necessitats de Catalunya en el SFA-2009 també ho estaven i això redueix l'estimació de la caiguda d'ingressos provocada per la crisi a Catalunya, en comparació amb l'estimada en l'escenari 3.

L'impacte total en el deute de Catalunya de la no cobertura de les necessitats de finançament per habitant ajustat pactades de 33.570,61 M€, un 39,72% de l'endeutament total, reduiria el deute de Catalunya a 50.947,55 M€ l'any 2022.

Gràfic 31. Impacte en el deute de Catalunya d'un escenari en el qual es garanteix per a Catalunya les necessitats de finançament per habitant ajustat pactades en el sistema de finançament autonòmic del 2009 del conjunt de comunitats autònomes de règim comú. Període 2002-2022



Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea, Banc d'Espanya i elaboració pròpia.

* El finançament de referència correspon a les necessitats de finançament per habitant ajustat pactades en el SFA-2009 per al conjunt de comunitats autònomes de règim comú.

4. ANNEX: DADES PER CALCULAR L'INFRAFINANÇAMENT DE CATALUNYA

Les dades utilitzades per explicar el major nivell d'endeutament a Catalunya en el període 2002-2022 i quantificar la part del deute actual atribuïble a l'infrafinançament de Catalunya definit en els 4 escenaris analitzats es presenten en el quadre següent:

Quadre 9. Dades per al càlcul dels 4 escenaris de l'infrafinançament de Catalunya. Exercicis 2002-2022

Concepte	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finançament normatiu	10.588	11.341	12.154	13.457	15.143	16.039	14.807	15.394	17.428	16.912	16.091
Finançament normatiu corregit	11.569	12.720	14.215	15.900	18.194	18.443	16.492	16.266	17.488	16.640	15.856
Població ajustada	6.419.167	6.607.367	6.722.224	6.896.030	7.033.649	7.117.443	7.273.271	7.386.015	7.434.588	7.474.719	7.509.584
Finançament normatiu (€/hab. ajustat)	1.649	1.716	1.808	1.951	2.153	2.254	2.036	2.084	2.344	2.263	2.143
Finançament normatiu corregit (€/hab. ajustat)	1.802	1.925	2.115	2.306	2.587	2.591	2.268	2.202	2.352	2.226	2.111
Deute públic	10.830	10.918	12.259	14.544	14.873	15.776	20.825	25.661	35.616	44.095	52.355
Escenari 1: Infrafinançament relatiu normatiu											
Infrafinançament anual	(252)	(356)	(394)	(532)	(712)	(828)	(463)	466	(88)	(41)	(137)
Infrafinançament acumulat	(252)	(608)	(1.002)	(1.534)	(2.247)	(3.074)	(3.537)	(3.071)	(3.159)	(3.200)	(3.337)
Despeses financeres associades acumulades	(6)	(27)	(58)	(109)	(188)	(310)	(460)	(594)	(712)	(873)	(1.028)
Impacte acumulat total en el deute	(259)	(635)	(1.060)	(1.644)	(2.435)	(3.384)	(3.998)	(3.665)	(3.871)	(4.073)	(4.365)
Impacte acumulat total en el deute (% deute)	2,4	5,8	8,7	11,3	16,4	21,5	19,2	14,3	10,9	9,2	8,3
Escenari 2: Insuficiència reducció del Fons de suficiència global											
Insuficiència anual	0	0	0	0	0	0	0	0	(254)	(610)	(741)
Insuficiència acumulada	0	0	0	0	0	0	0	0	(254)	(863)	(1.605)
Despeses financeres associades acumulades	0	0	0	0	0	0	0	0	(4)	(27)	(75)
Impacte acumulat total en el deute	0	0	0	0	0	0	0	0	(258)	(891)	(1.679)
Impacte acumulat total en el deute (% deute)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	2,0	3,2
Escenari 3: Insuficiència respecte al finançament precrisi (2002-2008)											
Insuficiència pròpia anual	0	0	0	0	0	0	(2.338)	(3.568)	(2.306)	(2.886)	(3.278)
Insuficiència relativa anual	(50)	(87)	75	(32)	(106)	(587)	(152)	(158)	(157)	(153)	(149)
Insuficiència pròpia acumulada	0	0	0	0	0	0	(2.338)	(5.906)	(8.212)	(11.099)	(14.377)
Insuficiència relativa acumulada	(50)	(137)	(63)	(95)	(201)	(788)	(940)	(1.098)	(1.255)	(1.408)	(1.557)
Despeses financeres associades acumulades	(1)	(6)	(10)	(13)	(19)	(41)	(127)	(314)	(586)	(1.065)	(1.639)
Impacte acumulat total en el deute	(51)	(143)	(72)	(108)	(220)	(829)	(3.406)	(7.318)	(10.053)	(13.572)	(17.572)
Impacte acumulat total en el deute (% deute)	0,5	1,3	0,6	0,7	1,5	5,3	16,4	28,5	28,2	30,8	33,6
Escenari 4: Insuficiència respecte a les necessitats reconegudes en el SFA-2009											
Insuficiència pròpia anual	0	0	0	0	0	0	(1.769)	(2.969)	(1.708)	(2.296)	(2.700)
Insuficiència relativa anual	(50)	(87)	75	(32)	(106)	(587)	(774)	(812)	(808)	(796)	(778)
Insuficiència pròpia acumulada	0	0	0	0	0	0	(1.769)	(4.738)	(6.446)	(8.742)	(11.442)
Insuficiència relativa acumulada	(50)	(137)	(63)	(95)	(201)	(788)	(1.562)	(2.374)	(3.183)	(3.978)	(4.756)
Despeses financeres associades acumulades	(1)	(6)	(10)	(13)	(19)	(41)	(129)	(318)	(594)	(1.082)	(1.665)
Impacte acumulat total en el deute	(51)	(143)	(72)	(108)	(220)	(829)	(3.460)	(7.430)	(10.223)	(13.802)	(17.862)
Impacte acumulat total en el deute (% deute)	0,5	1,3	0,6	0,7	1,5	5,3	16,6	29,0	28,7	31,3	34,1

Concepte	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2002-2022
Finançament normatiu	15.674	16.514	17.656	17.906	19.210	20.250	21.225	20.994	22.112	23.136	354.030
Finançament normatiu corregit	15.138	15.946	17.364	17.780	19.244	20.197	21.318	20.945	22.554	23.633	367.901
Població ajustada	7.446.814	7.436.018	7.422.511	7.400.191	7.420.029	7.461.661	7.522.125	7.597.326	7.575.423	7.596.194	n/a
Finançament normatiu (€/hab. ajustat)	2.105	2.221	2.379	2.420	2.589	2.714	2.822	2.763	2.919	3.046	2.318
Finançament normatiu corregit (€/hab. ajustat)	2.033	2.144	2.339	2.403	2.593	2.707	2.834	2.757	2.977	3.111	2.408
Deute públic	58.179	64.466	72.675	75.118	77.740	78.732	79.054	79.486	82.393	84.518	
Escenari 1: Infrafinançament relatiu normatiu											
Infrafinançament anual	(247)	(237)	(157)	(142)	56	(15)	(54)	(25)	(76)	(58)	(4.293)
Infrafinançament acumulat	(3.583)	(3.821)	(3.978)	(4.120)	(4.064)	(4.079)	(4.133)	(4.159)	(4.234)	(4.293)	
Despeses financeres associades acumulades	(1.192)	(1.351)	(1.414)	(1.492)	(1.575)	(1.660)	(1.747)	(1.829)	(1.905)	(1.981)	
Impacte acumulat total en el deute	(4.775)	(5.172)	(5.391)	(5.612)	(5.639)	(5.739)	(5.881)	(5.987)	(6.139)	(6.273)	
Impacte acumulat total en el deute (% deute)	8,2	8,0	7,4	7,5	7,3	7,3	7,4	7,5	7,5	7,4	
Escenari 2: Insuficiència reducció del Fons de suficiència global											
Insuficiència anual	(1.672)	(1.865)	(1.928)	(1.832)	(1.791)	(1.998)	(2.066)	(1.679)	(2.143)	(2.436)	(21.014)
Insuficiència acumulada	(3.276)	(5.141)	(7.070)	(8.901)	(10.693)	(12.691)	(14.757)	(16.436)	(18.579)	(21.0149)	
Despeses financeres associades acumulades	(167)	(309)	(385)	(505)	(659)	(844)	(1.065)	(1.296)	(1.533)	(1.796)	
Impacte acumulat total en el deute	(3.443)	(5.450)	(7.455)	(9.406)	(11.351)	(13.535)	(15.822)	(17.731)	(20.111)	(22.810)	
Impacte acumulat total en el deute (% deute)	5,9	8,5	10,3	12,5	14,6	17,2	20,0	22,3	24,4	27,0	
Escenari 3: Insuficiència respecte al finançament precrisi (2002-2008)											
Insuficiència pròpia anual	(3.834)	(3.073)	(1.975)	(1.725)	(381)	152	540	(497)	959	1.254	(22.956)
Insuficiència relativa anual	(154)	(154)	(155)	(155)	(155)	(156)	(159)	(162)	(162)	(167)	(3.136)
Insuficiència pròpia acumulada	(18.210)	(21.283)	(23.258)	(24.983)	(25.364)	(25.212)	(24.672)	(25.169)	(24.210)	(22.956)	
Insuficiència relativa acumulada	(1.711)	(1.865)	(2.020)	(2.176)	(2.330)	(2.486)	(2.646)	(2.807)	(2.969)	(3.136)	
Despeses financeres associades acumulades	(2.354)	(3.130)	(3.455)	(3.879)	(4.347)	(4.828)	(5.319)	(5.775)	(6.195)	(6.600)	
Impacte acumulat total en el deute	(22.276)	(26.278)	(28.734)	(31.038)	(32.041)	(32.526)	(32.637)	(33.751)	(33.375)	(32.692)	
Impacte acumulat total en el deute (% deute)	38,3	40,8	39,5	41,3	41,2	41,3	41,3	42,5	40,5	38,7	
Escenari 4: Insuficiència respecte a les necessitats reconegudes en el SFA-2009											
Insuficiència pròpia anual	(3.260)	(2.498)	(1.391)	(1.135)	212	758	1.168	151	1.611	1.931	(13.896)
Insuficiència relativa anual	(779)	(779)	(790)	(795)	(797)	(810)	(835)	(858)	(863)	(893)	(12.955)
Insuficiència pròpia acumulada	(14.702)	(17.200)	(18.590)	(19.726)	(19.514)	(18.756)	(17.588)	(17.437)	(15.826)	(13.896)	
Insuficiència relativa acumulada	(5.535)	(6.314)	(7.104)	(7.899)	(8.696)	(9.506)	(10.341)	(11.199)	(12.062)	(12.955)	
Despeses financeres associades acumulades	(2.392)	(3.180)	(3.510)	(3.941)	(4.418)	(4.907)	(5.409)	(5.875)	(6.305)	(6.720)	
Impacte acumulat total en el deute	(22.629)	(26.694)	(29.205)	(31.567)	(32.628)	(33.170)	(33.339)	(34.511)	(34.193)	(33.571)	
Impacte acumulat total en el deute (% deute)	38,9	41,4	40,2	42,0	42,0	42,1	42,2	43,4	41,5	39,7	

Imports en milions d'euros.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, Fedea, Banc d'Espanya i elaboració pròpia.

n/a: no aplicable

APROVACIÓ DE L'INFORME

Certifico que a Barcelona, el 3 de desembre del 2024, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes, presidit pel síndic major, Miquel Salazar Canalda, amb l'assistència dels síndics Anna Tarrach Colls, Manel Rodríguez Tió, Llum Rodríguez Rodríguez, Maria Àngels Cabasés Piqué, Ferran Roquer i Padrosa i Josep Viñas i Xifra, i de la secretària general de la Sindicatura, Marta Junquera Bernal, actuant com a ponent el síndic major Miquel Salazar Canalda, amb deliberació prèvia s'acorda aprovar l'informe de fiscalització 24/2024, relatiu al deute públic de la Generalitat, exercicis 2002-2022. Resolució 436/XIV del Parlament.

I, perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo aquesta certificació, amb el vistiplau del síndic major.

La secretària general

Vist i plau,

El síndic major

