

INFORME 24/2024

DEUDA PÚBLICA  
DE LA GENERALIDAD,  
EJERCICIOS 2002-2022  
RESOLUCIÓN 436/XIV  
DEL PARLAMENTO



INFORME 24/2024

**DEUDA PÚBLICA  
DE LA GENERALIDAD,  
EJERCICIOS 2002-2022**  
RESOLUCIÓN 436/XIV  
DEL PARLAMENTO

---

Edición: junio de 2025

Documento electrónico etiquetado para personas con discapacidad visual

Páginas en blanco insertadas para facilitar la impresión a doble cara

Autor y editor:

Sindicatura de Cuentas de Cataluña  
Vía Laietana, 60  
08003 Barcelona  
Tel. +34 93 270 11 61  
[sindicatura@sindicatura.cat](mailto:sindicatura@sindicatura.cat)  
[www.sindicatura.cat](http://www.sindicatura.cat)

Publicación sujeta a depósito legal de acuerdo con lo previsto en el Real decreto 635/2015, de 10 de julio

**ÍNDICE**

ABREVIACIONES.....	7
ACLARACIÓN SOBRE REDONDEOS .....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	9
1.1. INFORME.....	9
1.1.1. Objeto y alcance .....	9
1.1.2. Metodología .....	9
2. CONCLUSIONES .....	11
2.1. CUANTIFICACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA .....	12
2.2. CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO DE CATALUÑA.....	13
2.2.1. Infr FINANCIACIÓN DE CATALUÑA E IMPACTO EN LA DEUDA .....	17
2.3. SOLUCIONES PROPUESTAS .....	20
3. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.....	23
3.1. DEUDA PÚBLICA .....	23
3.1.1. Evolución de la deuda pública .....	23
3.1.2. Evolución de los intereses de la deuda pública .....	29
3.1.3. Mecanismos de financiación estatales.....	32
3.1.4. Deuda a largo y a corto plazo de la Administración General de la Generalidad de Cataluña a 31 de diciembre de 2022 .....	34
3.2. SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA .....	36
3.2.1. Componentes del modelo de financiación de 2009 .....	39
3.2.2. Efectos de los componentes del sistema de financiación autonómica de 2009 en la financiación normativa .....	49
3.3. IMPACTO DE LA INFR FINANCIACIÓN EN EL ENDEUDAMIENTO DE CATALUÑA.....	52
3.3.1. Escenario 1: Infr FINANCIACIÓN RELATIVA RESPECTO A LA FINANCIACIÓN normativa por habitante ajustado de la media de las comunidades autónomas de régimen común .....	54
3.3.2. Escenario 2: Compensación de los efectos recaudatorios de las modificaciones al alza de los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales.....	56
3.3.3. Escenario 3: Infr FINANCIACIÓN DERIVADA DE LA FUERTE CAÍDA EN LOS ingresos de Cataluña una vez aprobado el sistema de financiación autonómica de 2009.....	57

3.3.4. Escenario 4: No cobertura de las necesidades de financiación pactadas cuando se aprueba el sistema de financiación autonómica de 2009.....	59
4. ANEXO: DATOS PARA CALCULAR LA INFRAFINANCIACIÓN DE CATALUÑA .....	61
APROBACIÓN DEL INFORME .....	64

## **ABREVIACIONES**

AGGC	Administración General de la Generalidad de Cataluña
Fedea	Fundación de Estudios de Economía Aplicada
FGSPF	Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales
FLA	Fondo de liquidez autonómico
FSG	Fondo de suficiencia global
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
M€	Millones de euros
PDE	Protocolo de déficit excesivo
PIB	Producto interior bruto
SFA	Sistema de financiación autonómica

## **ACLARACIÓN SOBRE REDONDEOS**

Los importes monetarios que se presentan en los cuadros de este informe se han redondeado de forma individualizada, lo que puede producir diferencias entre la suma de las cifras parciales y los totales de los cuadros.



## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. INFORME**

#### **1.1.1. Objeto y alcance**

La Sindicatura de Cuentas, como órgano fiscalizador del sector público de Cataluña, de acuerdo con la normativa vigente y en cumplimiento de la Resolución 436/XIV, de 14 de julio de 2022, del Parlamento de Cataluña, ha emitido este informe, relativo a la deuda pública de la Generalidad.

La Resolución 436/XIV del Parlamento de Cataluña estableció lo siguiente:

Encargar a la Sindicatura de Cuentas la elaboración de un informe que cuantifique la deuda pública de la Generalidad y analice su composición y sus causas, así como las posibles soluciones.

En cumplimiento de esta resolución, el objeto del informe ha sido, por un lado, cuantificar y detallar la composición de la deuda pública de la Generalidad y analizar la evolución tanto de la deuda pública como de la situación financiera, y, por otro lado, analizar el Sistema de financiación autonómica (SFA) aplicado en el período comprendido entre los ejercicios 2002 y 2022 para determinar cuáles han sido las causas del endeudamiento y las posibles soluciones.

El ámbito temporal, el período 2002-2022, se ha limitado a períodos inferiores cuando se han hecho comparaciones con otras comunidades autónomas, en función de los datos disponibles.

El apartado 2, Conclusiones, incluye la cuantificación y composición de la deuda, las causas del endeudamiento, el efecto de la infrafinanciación y su impacto en la deuda de la Generalidad, así como las soluciones propuestas para reducir la deuda.

#### **1.1.2. Metodología**

Para la elaboración de este informe se ha utilizado información de las cuentas generales de la Generalidad de Cataluña enviadas por su Intervención General y fiscalizadas anteriormente por la Sindicatura de Cuentas, así como información estadística del Banco de España,

del Ministerio de Hacienda y Función Pública, del Instituto Nacional de Estadística y de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea).<sup>1</sup>

También se ha contado con el asesoramiento externo del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), entidad experta en la financiación autonómica con quien la Sindicatura ha contratado los servicios correspondientes.

En el informe se han utilizado los datos del Banco de España o del Ministerio de Hacienda y Función Pública cuando ha sido necesario comparar las cifras de la deuda pública con la del resto de comunidades autónomas, mientras que para la evolución de la deuda de la Administración General de la Generalidad de Cataluña (AGGC) se han utilizado los datos obtenidos del pasivo de los balances de la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña.

Es importante aclarar que las cifras de la deuda pública pueden variar en función de las fuentes de información empleadas. Así, las cifras de endeudamiento elaboradas por el Banco de España comprenden la deuda en poder de las administraciones públicas del subsector comunidades autónomas que incluye la AGGC y las entidades dependientes consideradas administraciones públicas según el Sistema europeo de cuentas nacional y regional de la Unión Europea.

Los datos del Banco de España son elaborados de acuerdo con la metodología del Protocolo de déficit excesivo (PDE). Este concepto de endeudamiento, regulado por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no incluye los pasivos de las administraciones públicas en poder de otras administraciones, ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago, además de valorar la deuda por su valor nominal.

No forman parte del alcance de este informe los diferenciales de costes entre las comunidades autónomas de régimen común, el impacto económico derivado de la no aplicación de la disposición adicional tercera del Estatuto de autonomía de Cataluña, durante la mayor parte de los años analizados; ni el análisis detallado del gasto por ámbitos, ni el impacto en este de las distintas leyes estatales de creación de nuevos servicios en los sectores de salud, servicios sociales y función pública, entre otros.

En el apartado 3.1 del informe se detalla la evolución y la composición de la deuda pública de la AGGC y de otras magnitudes financieras en el período 2002-2022.

En el apartado 3.2 se analiza la estructura del SFA aprobado en 2009 (en adelante, SFA-2009) vigente en el ejercicio 2022, y se muestran los efectos que experimenta Cataluña en su

---

1. Fedea es un instituto de investigación que tiene como objetivo investigar sobre cuestiones económicas y sociales que sean de utilidad para el diseño de políticas económicas y sociales.

financiación como resultado de la aplicación de los diferentes mecanismos del SFA-2009, comparándolos con los del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común.

En el apartado 3.3 del informe se analizan las consecuencias de la aplicación del modelo de financiación autonómica y su impacto en los recursos recibidos y en el nivel de la deuda pública de Cataluña en el período 2002-2022.

## 2. CONCLUSIONES

La situación de la deuda del período analizado y las carencias del SFA-2009 se detallan en las 3 conclusiones siguientes:

1. Una parte significativa del endeudamiento de Cataluña se debe a la insuficiencia financiera colectiva sufrida por las comunidades autónomas de régimen común al final del *boom* inmobiliario y durante los años de la crisis que se inició en 2008. Según cuál sea la referencia considerada para valorar los recursos que deberían haberse garantizado, la infrafinanciación sufrida representaría entre un 26,99% y un 39,72% de la deuda de Cataluña del ejercicio 2022, teniendo en cuenta los gastos financieros que se derivan de ella.
2. La deuda de Cataluña que pueda asociarse a un problema de infrafinanciación relativa,<sup>2</sup> en comparación con la media de las comunidades autónomas de régimen común, no es de un importe comparable al derivado de la infrafinanciación colectiva, señalada en el punto anterior. Si se estima comparando la recaudación normativa por habitante de Cataluña en el SFA-2002 y en el SFA-2009 con la media de las comunidades, la insuficiencia relativa que habría existido en el período 2002-2022 representaría un 7,42% del total del endeudamiento de 2022.

A pesar de que la financiación de Cataluña por habitante ajustado es muy similar a la de la media de las comunidades autónomas de régimen común, sus recursos están claramente por debajo de los de 7 comunidades que tienen una capacidad tributaria menor que Cataluña, ya que se beneficiaron de recibir los traspasos de competencias en mejores condiciones, y por consiguiente no se cumple el criterio llamado de ordinalidad entendido como que, aunque los recursos se nivelen, no se altere el orden que deriva de la capacidad tributaria, de modo que ninguna comunidad reciba menos por habitante que ninguna otra cuya contribución haya sido menor.

---

2. Se entiende por infrafinanciación relativa la posición de Cataluña en el reparto de recursos del SFA-2009 en términos de financiación por habitante ajustado.

3. La infrafinanciación colectiva<sup>3</sup> sufrida por las comunidades es consecuencia de la combinación de 2 problemas presentes en el diseño del SFA-2009.

El primero de estos problemas es la insuficiente autonomía fiscal de las haciendas autonómicas en el ámbito de los impuestos indirectos, que las hace dependientes de las decisiones del Estado para dar respuesta a caídas de recursos como las de la crisis de 2008. Cuando estas decisiones no garantizan la suficiencia de recursos, el riesgo de déficit y endeudamiento de las comunidades aumenta.

El segundo problema es que el modelo de financiación no define los recursos que deben garantizarse para mantener un nivel de gasto estable, por unidad de necesidad, en los servicios públicos fundamentales que prestan las comunidades.

## **2.1. CUANTIFICACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA**

El endeudamiento de Cataluña de 10.830,22 M€ en el ejercicio 2002<sup>4</sup> se incrementó hasta 84.518,17 M€ en el ejercicio 2022, según datos del Banco de España, un 33,12% del producto interior bruto (PIB).<sup>5</sup> La deuda a 31 de diciembre de 2022, calculada de acuerdo con la metodología del PDE, incluye la de la AGGC y la de las entidades dependientes consideradas administración pública según el Sistema europeo de cuentas nacional y regional de la Unión Europea (véanse los apartados 1.1.2 y 3.3).

El endeudamiento a 31 de diciembre de 2022 registrado por la AGGC era de 83.177,23 M€.

En el período comprendido entre los ejercicios 2002 y 2011 el endeudamiento de la AGGC con entidades financieras representaba entre el 70,90% y el 81,67% de los pasivos totales. Desde el ejercicio 2012 este porcentaje se ha ido reduciendo, hasta el 6,59% en el ejercicio 2022.

Así, a 31 de diciembre de 2022 los préstamos con entidades financieras y las emisiones de deuda pública representaban el 3,58% y el 2,89%, respectivamente, de la deuda a corto y largo plazo de la AGGC, 83.177,23 M€; la deuda derivada de los mecanismos de financiación estatales, de 71.305,68 M€, representaba el 85,73% y el endeudamiento clasificado como otras deudas, el 7,80% del endeudamiento total (véanse los apartados 3.1.1, 3.1.4 y el anexo).

---

3. Se entiende por infrafinanciación colectiva la sufrida por todas las comunidades autónomas de régimen común como consecuencia de la crisis económica iniciada en el ejercicio 2008.

4. El endeudamiento previo al ejercicio 2002 no ha sido objeto de análisis detallado en este informe.

5. Las referencias en el informe son respecto del PIB de Cataluña, salvo cuando se habla del PIB de otras comunidades autónomas de régimen común, que se refiere al de cada comunidad.

En el siguiente cuadro se muestra la situación del endeudamiento de la AGGC a 31 de diciembre de 2021:

**Cuadro 1. Detalle del endeudamiento de la Administración General de la Generalidad de Cataluña a 31 de diciembre de 2022**

Tipo de endeudamiento	Importe	%
Préstamos derivados de los mecanismos de financiación estatales	71.306	85,73
Préstamos con entidades financieras	2.978	3,58
Emisiones de deuda pública	2.403	2,89
Otros*	6.490	7,80
<b>Total</b>	<b>83.177</b>	<b>100,00</b>

Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

\* Incluye un préstamo de 31M€ con el ICO que no deriva de los mecanismos de financiaciones estatales.

## 2.2. CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO DE CATALUÑA

A partir del análisis de la trayectoria de la deuda y de las principales variables presupuestarias de Cataluña y de la revisión de la estructura del sistema de financiación autonómica, se detallan las siguientes causas del endeudamiento de Cataluña en el período 2002-2022:

### Trayectoria de la deuda y de las principales variables presupuestarias de Cataluña

- Desde la homogeneización del traspaso de la mayor parte de competencias a las comunidades autónomas de régimen común y la aprobación en 2002 de un nuevo modelo de financiación, hasta el ejercicio 2022, los recursos de Cataluña han ido creciendo, pero su evolución no ha sido regular ni ha ido al mismo ritmo que la trayectoria temporal de las necesidades, ligadas básicamente a la evolución y distribución geográfica de la población y a una estructura demográfica que ha experimentado cambios significativos.

Hasta el año 2007 los déficits de Cataluña ni eran elevados ni estaban generalizados, pero a partir de 2008 y hasta 2016 las finanzas de Cataluña pasaron casi una década de fuertes déficits, que la abocó a un gran crecimiento de la deuda.

Los recursos de Cataluña experimentaron una caída importante en ese período, años de la crisis financiera de 2008, y el gobierno autonómico, aunque hizo importantes recortes de su gasto, se vio obligado a incrementar el endeudamiento (véanse los apartados 3.1.1 y 3.3).

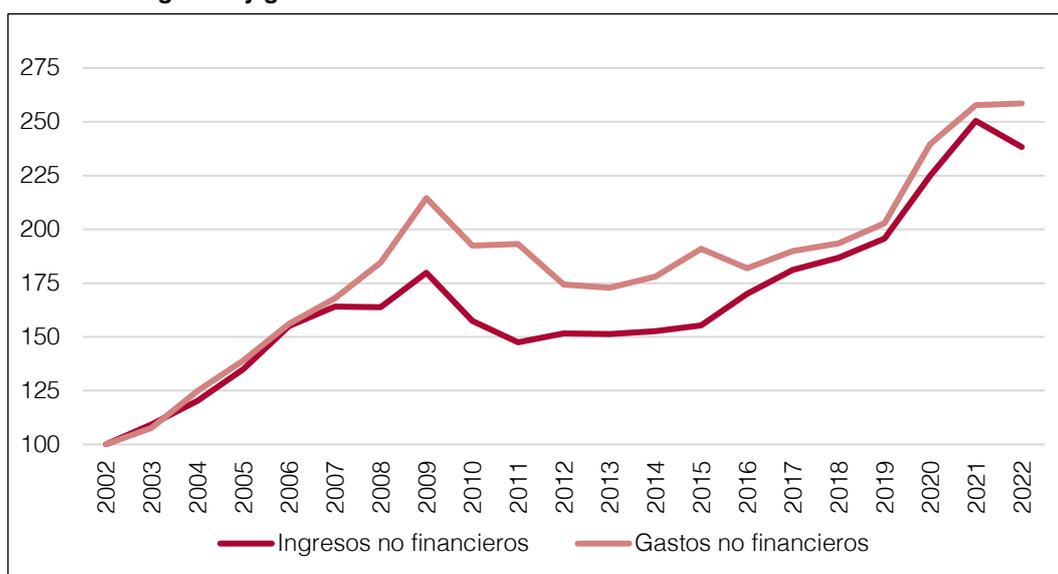
2. Las dificultades financieras de Cataluña se deben, además de a las circunstancias económicas, a las respuestas de política monetaria y fiscal dadas por el Estado y por la Unión Europea a los problemas planteados por la crisis financiera de 2008 que puso fin al *boom* inmobiliario. Cataluña tuvo que abordar la crisis asumiendo importantes caídas en sus ingresos y el cumplimiento de exigentes objetivos de déficit marcados por el Estado, lo que supuso un importante ajuste del gasto en servicios públicos de competencia autonómica (sanidad, educación y servicios sociales), fuertes déficits presupuestarios y aumento severo del endeudamiento. Estas respuestas incidieron gravemente en la aplicación del SFA-2009 y no eran las únicas posibles, como muestra la experiencia de la última crisis derivada de la covid.

Los desequilibrios financieros de Cataluña en la última crisis no fueron tan graves como en la crisis de 2008 porque las políticas adoptadas por el Estado fueron muy diferentes, ya que ofrecieron a los gobiernos autonómicos recursos para hacer frente al incremento de las necesidades sanitarias, sociales y económicas, que evitaron los déficits presupuestarios de la etapa anterior (véase el apartado 3.2).

3. Cataluña no tiene recursos suficientes para financiar el gasto y, ciertamente, estas insuficiencias de recursos se asocian a los sistemas de financiación autonómica porque los ingresos que proceden de estos sistemas representan entre el 85,4% y el 91,5% de los recursos totales de Cataluña. Por lo tanto, los resultados de la aplicación de los modelos de financiación son decisivos para la suficiencia financiera de Cataluña (véanse el apartado 3.1.1 y los gráficos 6 y 11).

A continuación se presenta la evolución de los ingresos y los gastos no financieros de Cataluña en el período 2002-2022:

**Gráfico 1. Ingresos y gastos no financieros de Cataluña**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

Nota: Base del ejercicio 2002 = 100.

Los ingresos no financieros de Cataluña evolucionaron hasta el ejercicio 2009 con un crecimiento del 79,82%. Tras la fuerte contracción de recursos, iniciada en 2010, no se inició la recuperación hasta 2014.

Los gastos no financieros presentaron una mayor variabilidad. Entre los ejercicios 2002 y 2009 el gasto más que se duplicó en Cataluña, con un incremento del 114,63%, mientras que la contracción posterior duró hasta el año 2014, momento a partir del cual el gasto volvió a incrementarse un 45,22% hasta el ejercicio 2022.

### **Estructura del SFA-2009 y resultados financieros para Cataluña**

La estructura del SFA aprobado en 2009 destaca por su complejidad. Combina varios instrumentos de asignación de fondos: Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales (FGSPF), Fondo de suficiencia global (FSG) y Fondo de convergencia autonómica –integrado por el Fondo de competitividad y por el Fondo de cooperación–, cada uno de ellos definido con distintos criterios, no fáciles de entender. La realidad ha estado alejada de los planteamientos iniciales del modelo aprobado que preveía objetivos de mejora de la autonomía financiera y fiscal, de suficiencia de recursos para el estado del bienestar y de equidad, con resultados insatisfactorios (véanse los apartados 3.2.1.2, 3.2.1.3 y 3.2.1.4).

4. En cuanto a la autonomía financiera, en el período 2009-2022 hubo graves dificultades para que las comunidades pudieran responder mediante decisiones fiscales autónomas a las variaciones de sus ingresos para proteger los niveles de gasto.

Cataluña tiene una autonomía fiscal limitada para llevar al mismo ritmo sus ingresos a sus necesidades de gasto. Esta limitación se deriva fundamentalmente de la falta de capacidad normativa en la tributación indirecta, lo que también implica una limitación sustancial de la autonomía financiera de Cataluña. Los inconvenientes que esto representa se han puesto de manifiesto de manera clara en la crisis financiera de 2008, en la que el margen de maniobra de las comunidades y en particular de Cataluña para responder a las caídas de la recaudación fue muy pequeño y dependió de decisiones del Estado que la afectaron negativamente, ya que no compensaron la reducción significativa de recursos.

El gobierno del Estado utilizó sus facultades normativas para modificar al alza los tipos impositivos de los impuestos indirectos: impuesto sobre el valor añadido (IVA) y de los impuestos especiales, de los que dependen también los ingresos de las comunidades autónomas, pero neutralizó sus consecuencias financieras mediante la minoración del FSG, y compensó así el aumento de la recaudación derivada de las subidas de tipos impositivos.

Como consecuencia de estas limitaciones y a pesar de que Cataluña ejerció al alza su capacidad normativa en los tributos en los que la tenía, fundamentalmente en el tramo autonómico del IRPF, pero también por la forma en que el Estado gestionó las compe-

tencias normativas en tributos de los que dependía la financiación de las comunidades, Cataluña sufrió graves insuficiencias financieras que desembocaron en un elevado endeudamiento (véase el apartado 3.2).

5. Cataluña tiene una capacidad de generación de ingresos tributarios claramente por encima de la media de comunidades autónomas de régimen común, pero los sistemas de financiación le proporcionan unos recursos normativos prácticamente iguales a la media como consecuencia de 2 mecanismos de naturaleza y justificación muy diferentes:

- El primero de los mecanismos son los compromisos de solidaridad que prevé el modelo del SFA-2009 mediante la transferencia al FGSPF para nivelar los recursos de las comunidades para prestar los servicios públicos fundamentales y reforzar la equidad.

La capacidad tributaria normativa por habitante ajustado de Cataluña en 2021 era un 20,47% superior a la media de las comunidades autónomas de régimen común. De acuerdo con la liquidación definitiva del SFA del ejercicio 2021, Cataluña, por ser una comunidad con elevada capacidad fiscal, hizo una transferencia de nivelación al FGSPF que representaba el 6,22% de su capacidad tributaria normativa de 2021 (véanse los apartados 3.2.1.1 y 3.2.2).

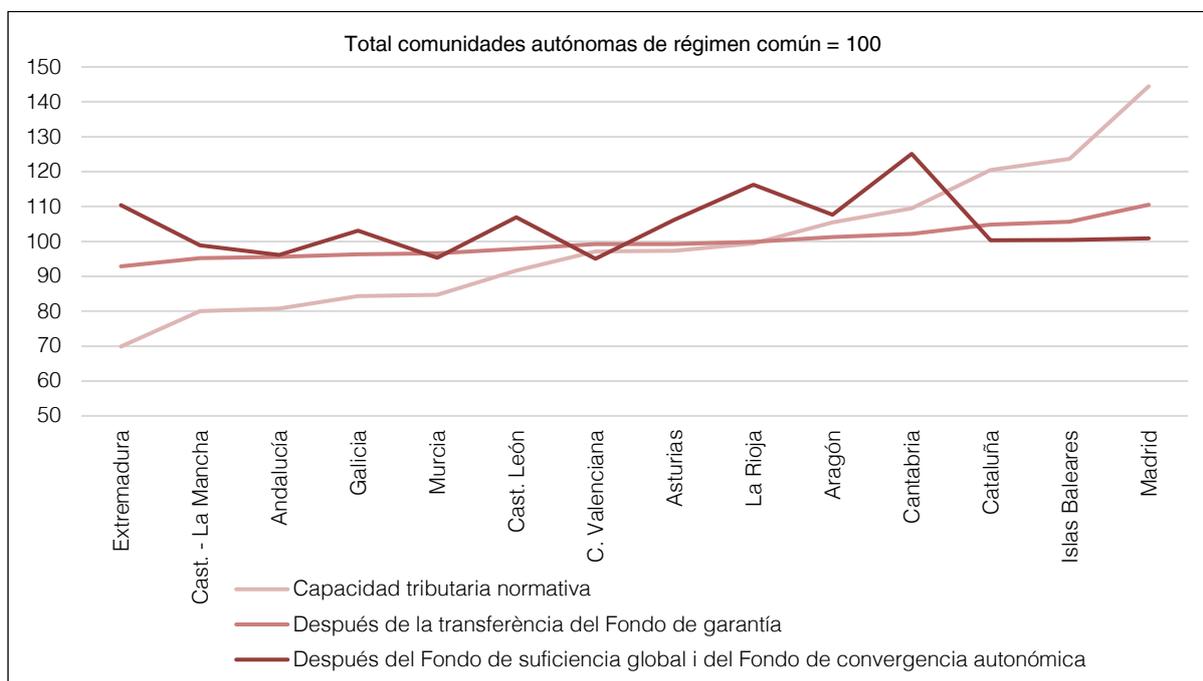
- El segundo mecanismo es la combinación de 3 elementos: la historia del despliegue de los servicios públicos en Cataluña antes de los traspasos, valorados según el coste efectivo de los servicios transferidos, que ha supuesto que otras comunidades se beneficiaran del *statu quo*<sup>6</sup> que representó haber recibido las competencias traspasadas en condiciones más favorables; el respeto desde entonces al *statu quo*, mediante transferencias al FSG, y el efecto de las minoraciones del FSG para compensar las subidas de impuestos indirectos por parte del Estado durante la crisis de 2008.

En el ejercicio 2021, dado que la capacidad tributaria normativa de Cataluña menos la aportación al FGSPF superó la estimación de sus necesidades de financiación, calculadas a partir de la valoración de las competencias traspasadas y de acuerdo con el *statu quo*, Cataluña hizo una transferencia al FSG que representaba el 8,06% de su capacidad tributaria normativa de 2021.

En el siguiente gráfico se presenta una imagen general de los cambios de posición que experimentaron las comunidades autónomas de régimen común respecto de la media de la financiación normativa por habitante ajustado en el período 2009-2021, como resultado de la aplicación de los múltiples mecanismos del SFA-2009.

---

6. La cláusula del *statu quo* establecida en el SFA-2009 garantiza que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo y garantiza los recursos proporcionados por el SFA-2002 para cada comunidad más los recursos adicionales previstos en el nuevo modelo.

**Gráfico 2. Financiación normativa por habitante ajustado aplicando los mecanismos del sistema de financiación autonómica de 2009. Media del período 2009-2021**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

Cataluña recibió unos recursos en términos normativos para competencias homogéneas prácticamente iguales a la media de comunidades e inferiores a los de 7 comunidades que, con peor capacidad tributaria, se beneficiaron de las transferencias del FSG, orientadas a proteger el *statu quo* financiero de las que recibieron los traspasos de competencias en mejores condiciones. Así pues, no se cumplió el criterio llamado de ordinalidad, entendido como que, aunque los recursos se nivelen, no se altere el orden que deriva de la capacidad tributaria (véase el apartado 3.2.2).

### 2.2.1. Infr FINANCIACIÓN DE CATALUÑA E IMPACTO EN LA DEUDA

Una vez detectadas las causas del elevado endeudamiento en Cataluña, se analiza el efecto en la infr FINANCIACIÓN relativa y colectiva de Cataluña y el impacto en el volumen de la deuda a 31 de diciembre de 2022.

#### Infr FINANCIACIÓN relativa de Cataluña en el SFA-2002 y en el SFA-2009

En el SFA-2002 los recursos normativos de Cataluña estaban por debajo de la media de comunidades autónomas de régimen común en la mayoría de ejercicios, y se puede decir que en los años de aplicación existía una infr FINANCIACIÓN relativa de entre un 2,3% y un 4,9%, que explicaría un mayor nivel de endeudamiento en Cataluña en el período 2002-2008.

En el SFA-2009 los datos indican que la financiación de Cataluña, en términos de población ajustada,<sup>7</sup> es muy similar a la media de las comunidades autónomas de régimen común, aunque sus recursos están claramente por debajo de los de algunas comunidades con una capacidad tributaria menor. Este problema de ordinalidad es relevante para una comunidad con elevada capacidad fiscal y se explica porque en algunos territorios el Estado había desplegado los servicios a mayor nivel que en otros, antes de los traspasos de competencias. Se trata de un problema heredado del criterio de valoración de los traspasos basado en el coste efectivo de los servicios transferidos, pero que los sistemas de financiación no han corregido, ya que han mantenido instrumentos como el FSG del actual modelo.

Sin perjuicio de que sea cuestionable la posición relativa de los ingresos que recibe Cataluña de los SFA en comparación con otras comunidades, los recursos de esta comunidad no están significativamente por debajo de la media, ni en el sistema anterior ni en el actual, pero sí alejados de las comunidades con más recursos de este grupo y sin duda de las autonomías con sistemas forales propios (véase el apartado 3.3.1).

### **Infrafinanciación colectiva de las comunidades autónomas en el SFA-2009**

La infrafinanciación sufrida por Cataluña durante parte del período de aplicación del modelo actual de financiación proviene del impacto de la crisis sobrevenida al inicio de aplicación del SFA-2009, que cambió las condiciones financieras en que estaba previsto que se desarrollaran las comunidades en el nuevo modelo. Los recursos de Cataluña fueron inferiores a los previstos si se consideran cualquiera de estas 2 referencias: la media de los recursos de financiación normativa corregidos de los que se había dispuesto en el modelo 2002-2008, y el nivel de recursos que se había pactado en 2009 como base del nuevo modelo.

En Cataluña las pérdidas de recursos respecto a estas referencias son sustanciales. Si la referencia es la financiación del SFA-2002, las pérdidas de recursos se cuantifican en 22.956,01 M€, y si es la pactada en el SFA-2009, de 13.895,60 M€. La diferencia es menor en el segundo caso porque las necesidades de financiación reconocidas por Cataluña en el año base del SFA-2009 están infravaloradas porque se calculan con la recaudación normativa sin corregir del SFA-2002.

Estas insuficiencias colectivas pueden considerarse, principalmente, como un coste de la falta de capacidad normativa de las comunidades autónomas en la imposición indirecta, al estar en la base de la minoración del FSG decidida por el Estado, después de subir los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales, para recuperar parte de la recaudación perdida por la crisis.

---

7. Unidad de necesidad que se refiere a la población de un territorio ponderada por sus necesidades definidas según distintos criterios (población envejecida, población en edad escolar, dispersión de la población, insularidad, etc.).

Esta minoración supuso para Cataluña una minoración de recursos de 21.014,41 M€ en el período 2010-2022, por lo que explicaría gran parte de la pérdida de recursos de Cataluña y en alguna de las estimaciones la totalidad de las pérdidas de Cataluña (véanse los apartados del 3.3.2 al 3.3.4).

### **Impacto de las insuficiencias financieras en la deuda acumulada a 31 de diciembre de 2022**

El impacto de las insuficiencias<sup>8</sup> de recursos derivadas de las disfunciones de los SFA que generaron déficits presupuestarios e incremento en la deuda acumulada por Cataluña se resume en los 4 escenarios siguientes:

- Impacto de la infrafinanciación relativa. El escenario 1 estima qué parte de la deuda podría haberse evitado si la financiación por habitante ajustado de Cataluña hubiera sido igual a la media de las comunidades autónomas de régimen común en el período 2002-2022. El impacto en este escenario sería de 6.273,40 M€, generado principalmente en el SFA-2002, que representa un 7,42% de la deuda de Cataluña del ejercicio 2022 (véase el apartado 3.3.1).
- Impacto de la minoración del FSG. El escenario 2 supone que, si las comunidades autónomas hubiesen tenido autonomía tributaria sobre los impuestos indirectos, el Estado no habría podido compensar en el FSG los efectos financieros de la modificación al alza de los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales. Si las comunidades autónomas hubieran adoptado el mismo incremento impositivo decidido por el Estado para recuperar la caída de ingresos derivada de la crisis, sus recursos habrían aumentado en la cifra que perdieron por la minoración del FSG. El impacto de este cambio en la deuda de Cataluña sería de 22.810,04 M€, un 26,99% de la deuda del ejercicio 2022 (véase el apartado 3.3.2).
- Impacto de la infrafinanciación colectiva y relativa respecto a los ingresos del SFA-2002. El escenario 3 considera que el Estado habría evitado el impacto de la crisis de 2008 sobre las finanzas de las comunidades autónomas (como hizo durante la pandemia de la covid) garantizando la financiación normativa corregida por habitante ajustado que cada comunidad tuvo de media durante el período 2002-2008. También estima la deuda derivada de la infrafinanciación relativa de Cataluña, comparando su financiación con lo que habría conseguido si hubiera percibido la financiación por habitante ajustado medio de las comunidades autónomas de régimen común durante el período 2002-2008. Bajo estos supuestos, la deuda de Cataluña se reduciría en 32.692,07 M€, un 38,68% del endeudamiento de 2022 (véase el apartado 3.3.3).

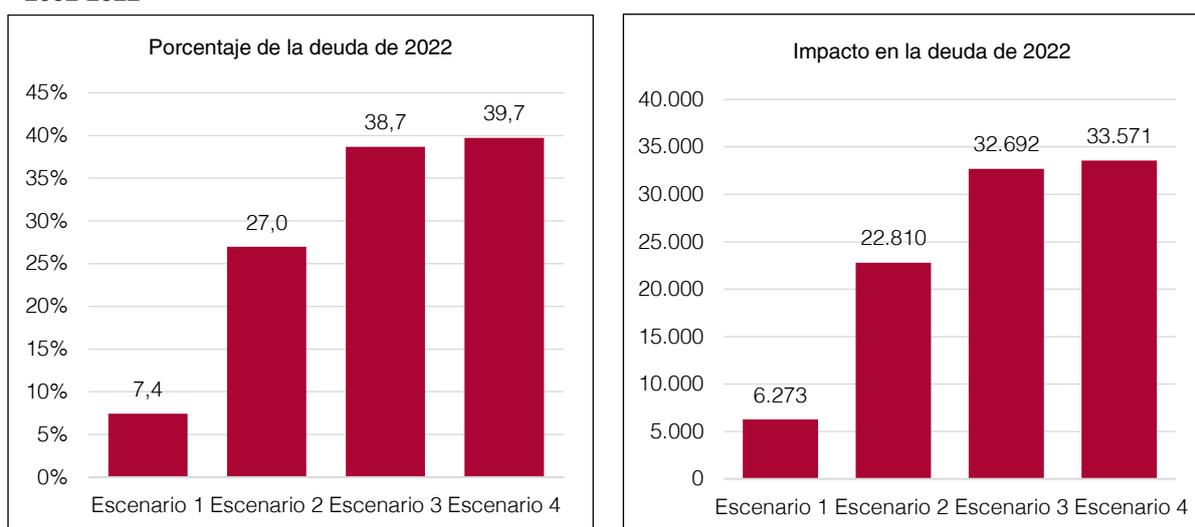
---

8. Las insuficiencias de recursos calculadas incluyen los gastos financieros derivados de la infrafinanciación.

- Impacto de la infrafinanciación colectiva y relativa respecto a los ingresos del SFA-2009. El escenario 4 supone que el Estado habría garantizado a todas las comunidades autónomas las necesidades de financiación por habitante ajustado pactadas cuando se aprobó el SFA-2009. En el conjunto de las comunidades autónomas esta garantía era superior a la media de recursos conseguidos en el período 2002-2008 porque el nuevo modelo proponía mejorar el estado del bienestar; por eso las insuficiencias colectivas de este escenario son mayores que las del escenario 3. Además, como en el escenario anterior, se estima la deuda derivada de la infrafinanciación relativa de Cataluña respecto a las necesidades reconocidas en el conjunto de las comunidades autónomas. Bajo estos supuestos, la deuda de Cataluña se reduciría en 33.570,61 M€, un 39,72% del endeudamiento acumulado en 2022 (véase el apartado 3.3.4).

En el siguiente gráfico se muestra una visión global del impacto de la infrafinanciación en la deuda de Cataluña en los 4 escenarios planteados.

**Gráfico 3. Escenarios planteados e impacto en la deuda de Cataluña. Efecto acumulado en el período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea, Banco de España y elaboración propia.

Clave:

Escenario 1: Infrafinanciación relativa normativa.

Escenario 2: Insuficiencia por la reducción del Fondo de suficiencia global.

Escenario 3: Insuficiencia respecto a la financiación precrisis (2002-2008).

Escenario 4: Insuficiencia respecto a las necesidades reconocidas en el SFA-2009.

## 2.3. SOLUCIONES PROPUESTAS

Las carencias del SFA-2009 detalladas en los apartados anteriores han contribuido a la generalización del endeudamiento de Cataluña a partir de 2008. En consecuencia, es condición necesaria para evitar que los problemas de endeudamiento generalizado se continúen produciendo, que estos defectos sean corregidos en la próxima revisión del sistema de fi-

nanciación autonómica. Esta revisión debería tener en cuenta, entre otras cuestiones, los siguientes aspectos:

- Revisar el cálculo de las necesidades de financiación de Cataluña, que en el SFA-2009 se calcularon teniendo en cuenta el coste efectivo de los servicios transferidos a cada comunidad en el momento de realizar el traspaso.
- En el momento del traspaso de competencias de algunas comunidades, el Estado había hecho un mayor despliegue de los servicios transferidos que en otras comunidades y, por tanto, esos servicios fueron valorados a niveles más altos y perjudicaron a las comunidades que, como Cataluña, recibieron antes el traspaso de competencias.
- Respetar el principio de ordinalidad: los recursos se pueden nivelar, pero no puede alterarse el orden que deriva de la capacidad tributaria de cada comunidad autónoma, de modo que ninguna comunidad reciba menos por habitante que ninguna otra cuya contribución haya sido menor. Cataluña recibe unos recursos en términos normativos por competencias homogéneas inferiores a los de 7 comunidades con menor capacidad tributaria.

También deberían tomarse las acciones necesarias para iniciar una negociación con el Estado para revisar el endeudamiento de forma total o parcial, teniendo en cuenta alguno de los 4 escenarios planteados en el apartado 2.2.1 del informe:

- El escenario 1, que valora la infrafinanciación relativa, representaría una reducción del endeudamiento de 6.273,40 M€, un 7,42% de la deuda de Cataluña a 31 de diciembre de 2022.
- El escenario 2, que calcula la insuficiencia derivada de la reducción del FSG, representaría una reducción del endeudamiento de 22.810,04 M€, un 26,99% de la deuda de Cataluña a 31 de diciembre de 2022.
- El escenario 3, que calcula la insuficiencia respecto a la financiación del período 2002-2008, representaría una reducción del endeudamiento de 32.692,07 M€, un 38,68% de la deuda de Cataluña a 31 de diciembre de 2022.
- El escenario 4, que calcula la insuficiencia respecto a las necesidades reconocidas en el SFA-2009, representaría una reducción del endeudamiento de 33.570,61 M€, un 39,72% de la deuda de Cataluña a 31 de diciembre de 2022.

### **Reflexión final**

Cualquier cambio que se plantee en el sistema de financiación de las comunidades autónomas para superar las carencias que se han detectado en el SFA-2009 y de difícil previsión en el momento de su aprobación debería pasar por un sistema que fuera capaz de asumir que el ciclo económico es variable. Asimismo, en el sistema habrá que prever episodios críticos que generarán tensiones en la gestión presupuestaria por la caída de los ingresos.

La crisis inmobiliaria de 2008, que coincidió temporalmente con la aprobación del sistema de financiación vigente, puso de manifiesto que hacían falta sistemas correctores, ya que las comunidades autónomas tuvieron que desplegar en el campo asistencial todo tipo de medidas para paliar los efectos de la caída de ingresos en los sectores más desfavorecidos que, como se recoge en el escenario 2, no fueron acompañadas de apoyo financiero por parte del Estado.

Esta misma situación se dio en otro período de crisis, en este caso no generado por problemas financieros sino por la aparición en la vida pública de un escenario de pandemia. En el ejercicio 2020 hubo nuevamente un descenso de los ingresos de las comunidades autónomas por una caída de la actividad producida por la situación de crisis mundial generada por la covid. En este caso el gobierno del Estado sí generó fórmulas para mitigar la caída de los ingresos autonómicos y financiar las necesidades de los sistemas sanitario y social, incrementadas por la alta demanda generada por los estragos producidos por el contagio del virus. Sin embargo, este apoyo no se generó apelando al sistema de financiación, ya que este no dispone de mecanismos adecuados, sino que el Estado subvencionó directamente las caídas de ingresos y el incremento de gastos basándose en el estado de alarma declarado por el Estado para hacer frente a la pandemia. La Comisión Europea también respondió de forma proactiva con la suspensión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la inyección de liquidez a los Estados miembros.

La reforma del vigente sistema de financiación debería prever los escenarios 2 y 4 antes explicados tomando en consideración el importe máximo resultante de cada uno de ellos, año por año. El escenario 2 actuaría como base para el cálculo de la financiación, y el resultado del escenario 4 como garantía de la financiación de los costes de los servicios públicos, de modo que los recursos evolucionaran de acuerdo con la variación de la cesta de impuestos que consta en la definición del modelo (escenario 2), pero atendiendo a que las competencias de las comunidades autónomas están muy tensionadas en períodos de crisis económica, principalmente en el ámbito social y sanitario, y la evolución de los recursos tendrá un mínimo determinado por la evolución de las necesidades (escenario 4).

En definitiva, se trata de disponer de una fórmula que sea capaz de responder a episodios, sean económicos o no, que cíclicamente afectan a la economía y en consecuencia a los ingresos del sistema público, que permitan a las administraciones autonómicas contar con financiación suficiente para prestar los servicios básicos que competencialmente tienen atribuidos y que generan mayor necesidad de recursos en dichos períodos. Esta fórmula también debería tener en cuenta los diferenciales de costes entre las comunidades autónomas de régimen común.

### **3. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO**

#### **3.1. DEUDA PÚBLICA**

La deuda pública puede definirse como el conjunto de pasivos que una Administración pública ha contraído para financiar su actividad y que se ha comprometido a devolver a personas, empresas o instituciones nacionales o extranjeras.

Este concepto de deuda pública es el más amplio posible y comprende todos los pasivos contraídos independientemente de su naturaleza, como, por ejemplo, préstamos, emisión de deuda pública, créditos comerciales y otras obligaciones pendientes de pago.

En el marco de la actividad económica de cualquier agente, los gastos no financiados con ingresos corrientes o de capital deben ser financiados mediante la contracción de pasivos llamados generalmente deuda o endeudamiento.

La deuda pública es una herramienta habitual utilizada por el sector público, especialmente en los períodos de crisis económicas, en los que las administraciones tienen menos ingresos pero deben seguir con sus gastos estructurales y servicios esenciales u otros gastos que puedan surgir.

Hay otras definiciones de la deuda, como por ejemplo la utilizada por el Banco de España, que elabora la información según la metodología del PDE. Este concepto de endeudamiento no es tan amplio como el anterior y se diferencia del anterior en que no incluye los pasivos de las administraciones públicas en poder de otras administraciones, ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago.

##### **3.1.1. Evolución de la deuda pública**

En el cuadro 2 y en el gráfico 4 siguientes se muestran desde el ejercicio 1992, momento en el que la Intervención General de la Generalidad de Cataluña presentó el primer Balance, hasta el ejercicio 2022 los pasivos a largo y corto plazo registrados en el Balance de la AGGC en su acepción más amplia de deuda pública. También se incluyen las obligaciones no reconocidas ni contabilizadas en el Balance que hasta el año 2003 la citada Intervención no contabilizó pero estaban cuantificadas en los informes de fiscalización de la Cuenta general elaborados por la Sindicatura de Cuentas.

Los datos reflejados en el siguiente cuadro se refieren solo a la AGGC. La consolidación de las cuentas financieras de las entidades mayoritarias dependientes de la AGGC se presentó por primera vez en la Cuenta general del ejercicio 2021. El proceso de consolidación contable se prevé concluir con la consolidación de las entidades multigrupo y asociadas en la Cuenta general del ejercicio 2023.

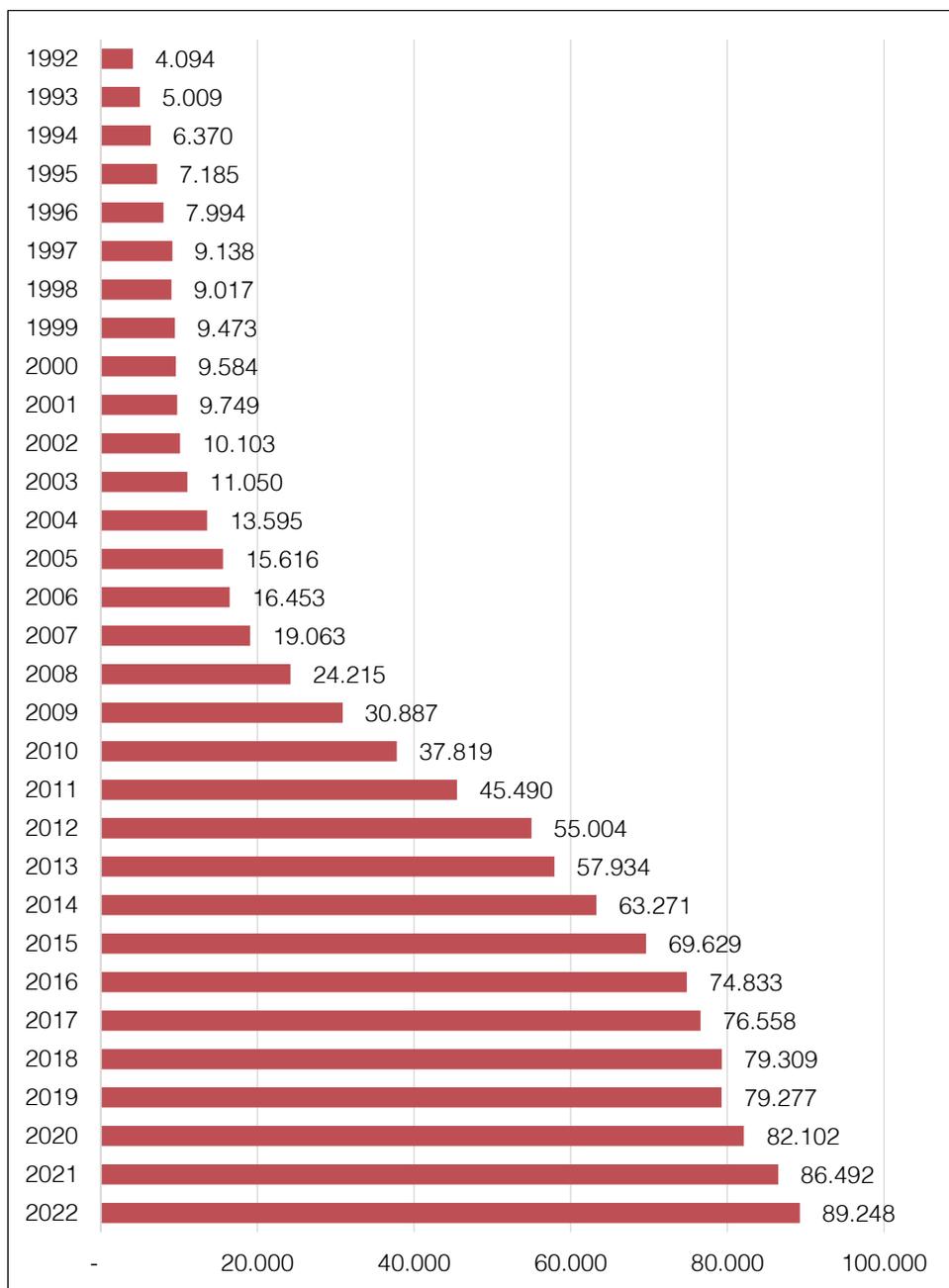
**Cuadro 2. Pasivos de la Administración General de la Generalidad de Cataluña. Período 1992-2022**

Ejercicio	Largo plazo	Corto plazo	Obligaciones no reconocidas	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

Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En el período 1992-2022 han estado vigentes 3 planes contables diferentes. Para unificar criterios, en el período 1992-2017 se incluyen los importes recogidos en los epígrafes Acreedores a corto plazo y Acreedores a largo plazo, añadiendo los Ingresos a distribuir en diversos ejercicios y las Provisiones para riesgos y gastos. A partir de 2018 los epígrafes incluidos son Pasivo corriente y Pasivo no corriente.

**Gráfico 4. Evolución de los pasivos de la Administración General de la Generalidad de Cataluña. Período 1992-2022**

Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

La evolución de los pasivos de la AGGC presenta una cierta estabilidad hasta el ejercicio 2002 con un volumen total inferior a 10.000,00 M€, momento a partir del cual tienen un incremento constante y progresivo, salvo en el ejercicio 2019. Por tanto, el objeto de análisis de este informe será el período 2002-2022.

Entre los ejercicios 2004 y 2012 se produjeron los incrementos más significativos de los pasivos de la AGGC con el siguiente detalle:

- Las leyes de presupuestos de la Generalidad de Cataluña autorizaron aumentar el endeudamiento de la AGGC, con el fin de amortizar el endeudamiento de las entidades públicas que se clasifican como sector público, para optimizar la carga financiera global.

Durante el ejercicio 2004, la AGGC hizo uso de esta autorización con la asunción de la deuda del Servicio Catalán de la Salud y la cancelación de la de varias universidades por 1.069,02 M€ y 709,12 M€, respectivamente. En el ejercicio 2007 destaca la asunción de la deuda de la Corporación Catalana de Radio y Televisión por 935,39 M€, y en el ejercicio 2008 la de la deuda de Gestión de Infraestructuras, SAU, por 694,32 M€.

- La puesta en circulación en los ejercicios 2010, 2011 y 2012 de emisiones de deuda pública de la Generalidad destinadas a inversores detallistas, con 3.000,00 M€, 7.414,76 M€ y 2.312,67 M€, respectivamente.
- La puesta en funcionamiento, en el ejercicio 2007, de un nuevo sistema de gestión de tesorería corporativa llamado *cash-pooling* con el objetivo de optimizar los recursos financieros mediante la centralización de los flujos de caja de la AGGC y varias entidades del sector público. Las disposiciones de fondos por centralización de tesorería de las entidades adheridas a 31 de diciembre de 2007 fue de 1.054,64 M€, y a 31 de diciembre de 2022, de 2.181,00 M€.
- Contabilización en el ejercicio 2012 de la deuda derivada de la liquidación definitiva del modelo de financiación de los ejercicios 2008 y 2009 comunicada por el Estado, por 2.396,92 M€.

La evolución en el período 2002-2022 de los pasivos de la AGGC, clasificados según si el acreedor era el Estado, una entidad financiera u otros tipos de acreedores, se muestra en el cuadro 3 y en el gráfico 5.

La evolución del resultado presupuestario de las operaciones no financieras de la AGGC en el mismo período se presenta en el cuadro 4 y en el gráfico 6.

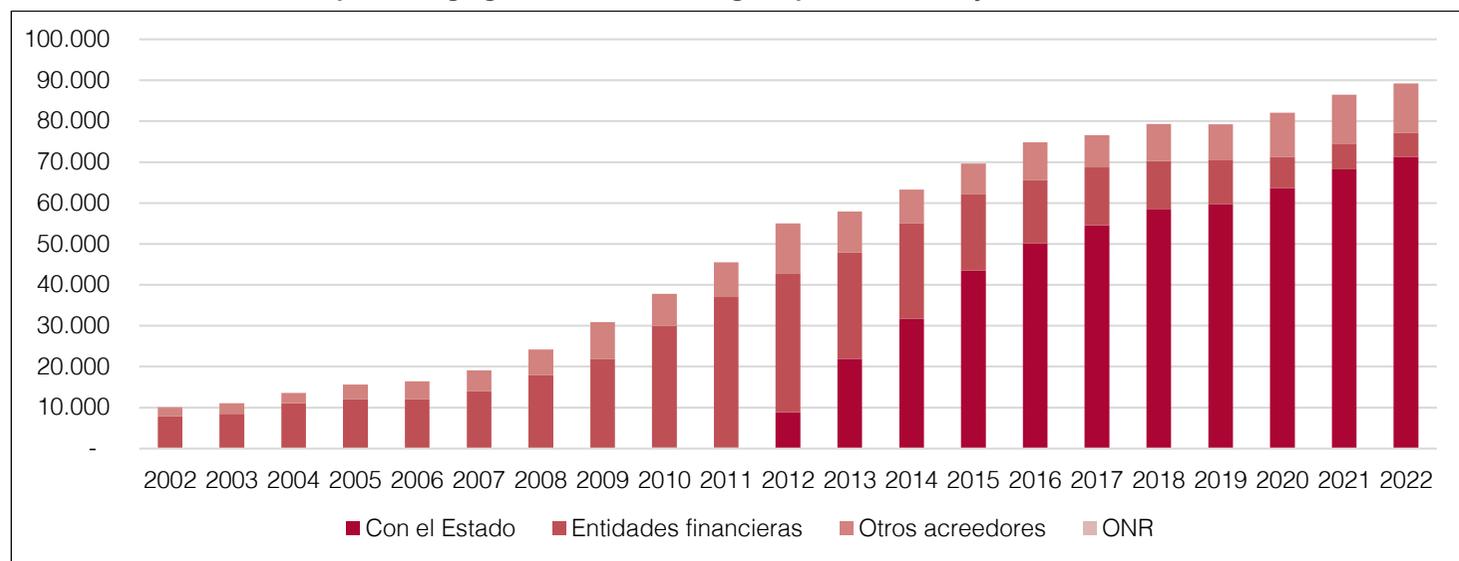
**Cuadro 3. Evolución de los pasivos agregados según el tipo de acreedor. Período 2002-2022**

Acreedor	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	200	200	8.885	21.926	31.643	43.506	50.164	54.546	58.436	59.754	63.666	68.208	71.337
Entidades financieras	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
Otros acreedores	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
Obligaciones no reconocidas	121	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total AGGC</b>	<b>10.103</b>	<b>11.050</b>	<b>13.595</b>	<b>15.616</b>	<b>16.453</b>	<b>19.063</b>	<b>24.215</b>	<b>30.887</b>	<b>37.819</b>	<b>45.490</b>	<b>55.004</b>	<b>57.934</b>	<b>63.271</b>	<b>69.629</b>	<b>74.833</b>	<b>76.558</b>	<b>79.310</b>	<b>79.277</b>	<b>82.102</b>	<b>86.492</b>	<b>89.248</b>

Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña.

**Gráfico 5. Evolución de los pasivos agregados clasificados según tipo de acreedor y sector. Período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña.

ONR: Obligaciones no reconocidas.

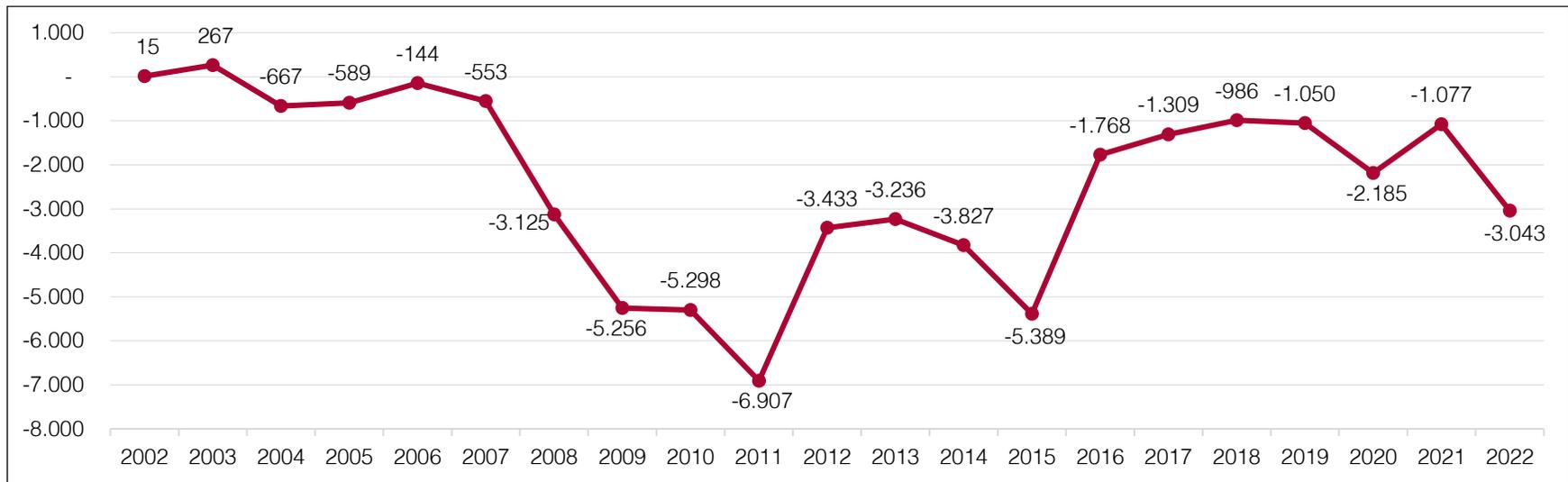
**Cuadro 4. Evolución del resultado presupuestario no financiero de la Administración General de la Generalidad de Cataluña. Período 2002-2022**

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Derechos reconocidos (capítulos 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
Obligaciones reconocidas (capítulos 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
Resultado presupuestario no financiero	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)

Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña.

**Gráfico 6. Evolución del resultado presupuestario. Período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña.

En el análisis de los datos de los cuadros y gráficos anteriores se observa como, en el período comprendido entre los ejercicios 2002 y 2011, el endeudamiento de la AGGC con entidades financieras representaba entre el 70,90% y 81,67% de los pasivos totales. Desde el ejercicio 2012 este porcentaje se ha ido reduciendo hasta alcanzar el 6,59% en el ejercicio 2022.

A partir de la crisis financiera de 2008, las dificultades de la AGGC para obtener recursos de las entidades financieras que permitieran financiar los vencimientos de deuda y los déficits presupuestarios generados, supuso el aplazamiento de las deudas con otros acreedores que en el ejercicio 2009 llegaron a representar el 29,10% de los pasivos totales de la AGGC.

Ante esta situación, a partir del ejercicio 2012 el Estado facilitó diferentes mecanismos de financiación a las comunidades autónomas. Este hecho supuso que el endeudamiento con otros acreedores se redujera y se mantuviera alrededor del 13% en los últimos ejercicios del período analizado y que el endeudamiento obtenido de entidades financieras fuera sustituido por el endeudamiento con el Estado, siendo en 2022 el 79,93% de los pasivos de la AGGC (véase el apartado 3.1.3).

En cuanto a los derechos reconocidos de las operaciones no financieras, estos evolucionaron positivamente hasta el ejercicio 2009. A partir de entonces y coincidiendo con el inicio de la crisis financiera de 2008, se inició un período de retroceso de los ingresos de la AGGC que no se recuperó hasta el ejercicio 2016.

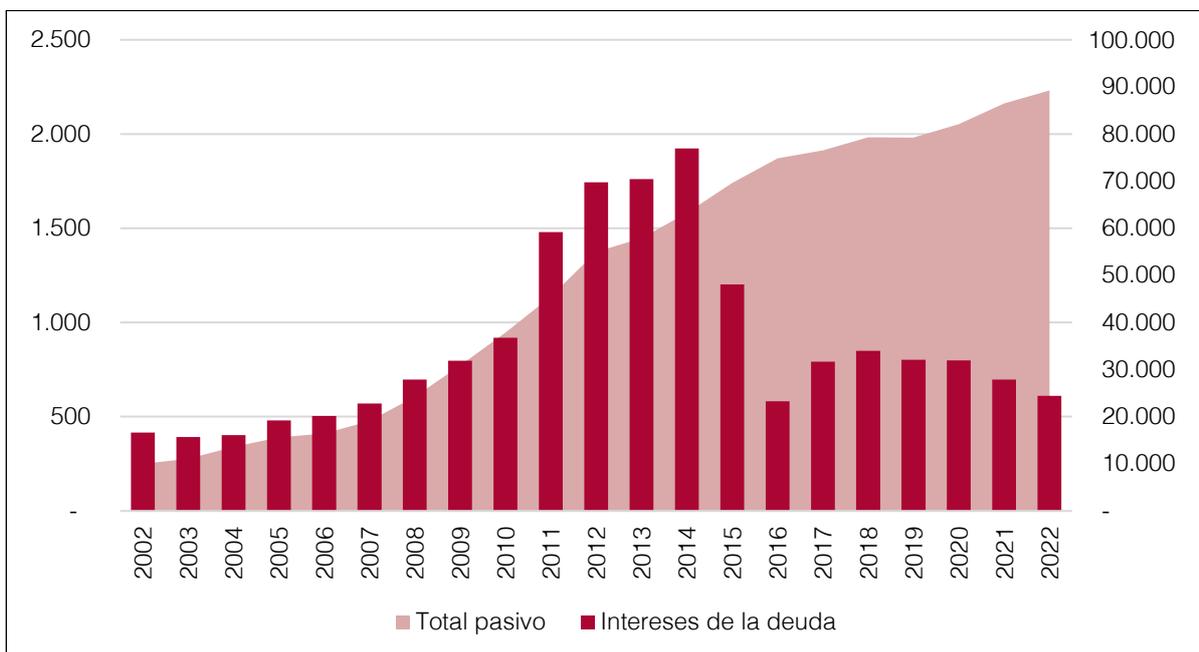
La evolución de las obligaciones reconocidas de las operaciones no financieras fue más irregular: aumentaron mucho más que los derechos liquidados en los ejercicios 2008 y 2009 y no disminuyeron al mismo ritmo que los ingresos en los años 2010 y 2011, lo que causó déficits muy elevados.

El desigual comportamiento de los ingresos y los gastos, iniciada la crisis de 2008, trajo consigo un fuerte incremento del déficit no financiero con resultados presupuestarios negativos superiores a 3.000,00 M€ en el período 2008-2015, lo cual contribuyó a que la AGGC tuviera que usar el endeudamiento para hacer frente a los desequilibrios financieros.

### **3.1.2. Evolución de los intereses de la deuda pública**

A continuación se presentan una serie de gráficos en los que se muestra la evolución de los intereses de la deuda en relación con los pasivos de la AGGC y con el PIB y la evolución de los tipos de interés (euríbor a 3 meses) en el período 2002-2022.

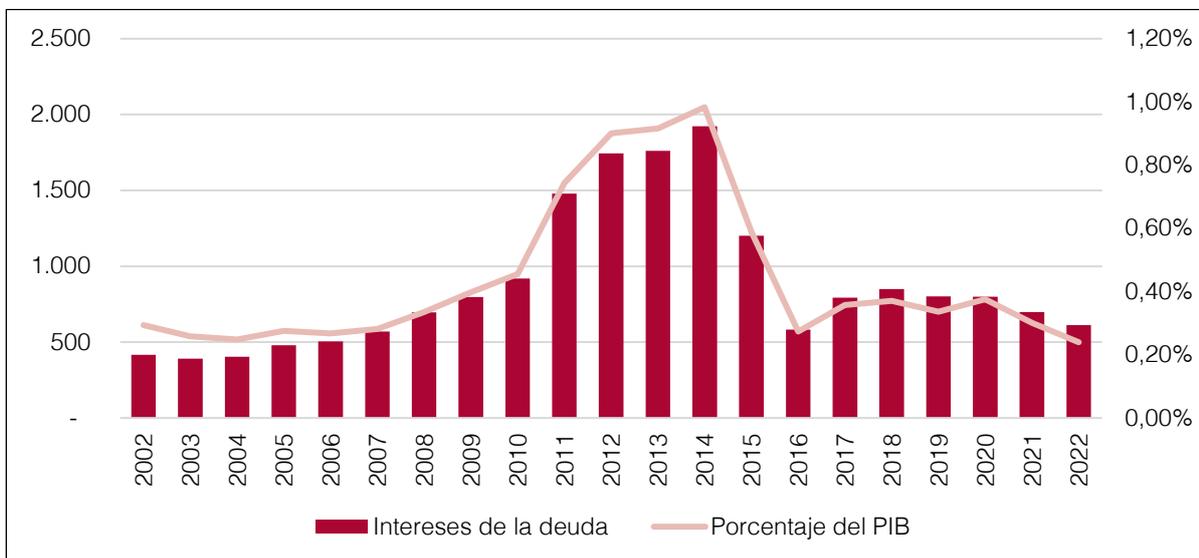
**Gráfico 7. Evolución de los intereses de la deuda y los pasivos de la Administración General de la Generalidad de Cataluña. Período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña.

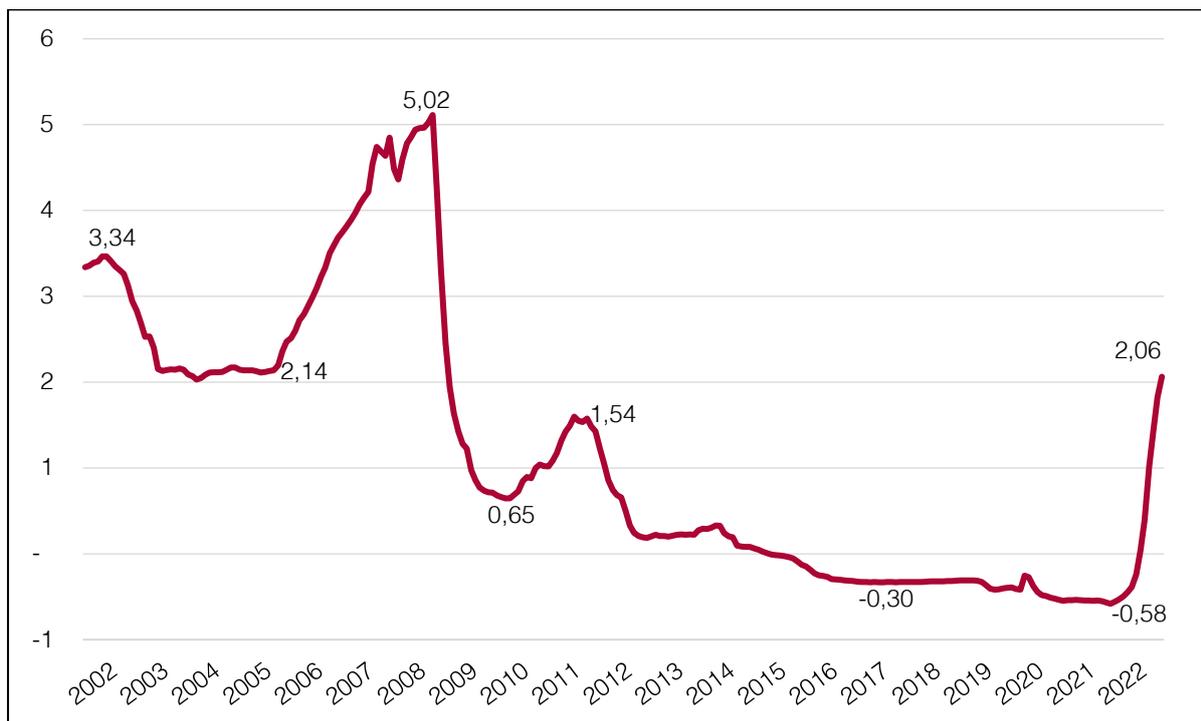
**Gráfico 8. Evolución de los intereses de la deuda en relación con el PIB. Período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los datos correspondientes a los intereses de la deuda se han obtenido de la Cuenta general de la Generalidad correspondiente a cada ejercicio y los del PIB de la Central de Información de Contabilidad Nacional de la Intervención General de la Administración del Estado.

**Gráfico 9. Serie histórica del euríbor a tres meses. Período 2002-2022**

Fuente: The European Money Market Institute (EMMI).

Para poder hacer frente a los elevados déficits presupuestarios iniciados en el ejercicio 2008 la AGGC tuvo que recurrir al endeudamiento y se llegó a unos niveles de endeudamiento, previos a la crisis de la covid, que en el ejercicio 2015 fueron de un 35,54% del PIB, y un gasto financiero en concepto de intereses de hasta el 0,98% del PIB en el ejercicio 2014 (véanse los gráficos 8 y 22).

Este endeudamiento se formalizó inicialmente con entidades financieras. En 2010, las necesidades financieras continuadas provocadas por la crisis de 2008 y las dificultades de acceso a los mercados financieros por parte de la AGGC hicieron que esta Administración decidiera realizar emisiones de deuda destinadas a inversores minoristas con un tipo de interés que alcanzó el 5,25%, lo que supuso un incremento de los intereses a pagar en los siguientes años.

En 2012, ante las necesidades de las comunidades autónomas de obtener recursos para atender las obligaciones pendientes de pago y ante las restricciones de estas comunidades para obtener financiación de los mercados financieros, el Gobierno español estableció distintos mecanismos extraordinarios para atender estas necesidades financieras. Los tipos de interés de referencia aplicados inicialmente fueron los fijados por la deuda del Estado con un margen. En el ejercicio 2015 el Estado acordó aplicar el 0%, y a partir del ejercicio 2016 los tipos de interés volvieron a ser los fijados por la deuda del Estado pero sin margen. Estos tipos de interés no superaron el 1,019% en el período 2016-2022.

En cuanto al euríbor, tipo de interés de referencia aplicado en la mayoría de préstamos con entidades financieras, experimentó un fuerte incremento en el período 2005-2008, y llegó a un 5,02% en el ejercicio 2008. La crisis de 2008 provocó una drástica caída de los tipos de interés en todo el período posterior salvo 2 incrementos puntuales en los ejercicios 2011 y 2022.

Respecto al gasto financiero en concepto de intereses de todo tipo de deudas y préstamos emitidos, contraídos o asumidos por la AGGC, destaca el fuerte incremento en el período 2011-2014 por los efectos acumulados de la subida tanto de los tipos de interés como del endeudamiento en los ejercicios anteriores. A partir del ejercicio 2014 se inicia el descenso del gasto financiero por la bajada del coste medio de las operaciones a tipo fijo y a tipo variable provocado por la reducción de los tipos de interés de la deuda del Estado, que repercute en las operaciones derivadas de los mecanismos de financiación estatal y por la minoración del euríbor, principal índice de referencia de las operaciones a tipo variable (véase el gráfico 9).

El efecto acumulador de todos estos factores explica que la evolución de la ratio tipo de interés en relación con el PIB y la de los intereses respecto a los pasivos de la AGGC (gráficos 7 y 8) presente un incremento muy significativo en el período 2011-2014 y que alcance unos valores más estables a partir de 2015.

### **3.1.3. Mecanismos de financiación estatales**

La situación económica derivada de la crisis financiera iniciada en 2008 provocó restricciones y dificultades para las comunidades autónomas para poder obtener recursos en los mercados financieros tradicionales y derivó en la acumulación de deudas comerciales por parte de las administraciones públicas.

Estas dificultades fueron paliadas por el Instituto de Crédito Oficial, que, con el objetivo de dar apoyo financiero a las comunidades autónomas, condicionado a que se cumplieran los objetivos de disciplina fiscal. En 2012 se instrumentó una línea, llamada Línea de financiación directa ICO - Comunidades autónomas 2012, a un tipo de interés de mercado, para dotar de financiación al pago de obligaciones pendientes asociadas al vencimiento de deuda financiera autonómica en forma de emisiones y préstamos con banca extranjera.

En esta línea de proporcionar liquidez, el Gobierno del Estado mediante el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, estableció un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las comunidades autónomas, al que la AGGC se adhirió.

El mismo año 2012 el Real decreto ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, creó el Fondo de liquidez autonómico (FLA) como mecanismo de apoyo a la liquidez.

Posteriormente, el Real decreto ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico,<sup>9</sup> derogó el Real decreto ley 21/2012 y puso en marcha nuevos mecanismos de apoyo a la liquidez mediante 2 fondos: uno para comunidades autónomas y otro para entidades locales.

El fondo de financiación a comunidades autónomas se estructuró en los siguientes compartimentos:

- Facilidad financiera
- Fondo de liquidez autonómico
- Fondo social
- Fondo en liquidación para la financiación para el pago a los proveedores de comunidades autónomas
- Fondo de liquidez REACT-UE

En el siguiente cuadro se muestran los importes dispuestos por la AGGC de los mecanismos de financiación estatales para los diferentes compartimentos durante el período 2012-2022, y el importe pendiente a 31 de diciembre de 2022.

---

9. La disposición final vigésima novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021, modifica el Real decreto ley 17/2014 con el añadido de un nuevo compartimento: el Fondo de liquidez REACT-UE.

**Cuadro 5. Préstamos dispuestos de los mecanismos de financiación estatales. Período 2012-2022**

Ejercicio	Línea de financiación directa ICO comunidades autónomas 2012	Financiación para el pago a los proveedores de com. aut.	Fondo de liquidez autonómico	Fondo social	Facilidad financiera	Fondo de liquidez 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
<b>Total dispuesto</b>	<b>1.044</b>	<b>6.554</b>	<b>89.494</b>	<b>397</b>	<b>19.623</b>	<b>200</b>
<b>Total pendiente a 31.12.2022</b>	<b>-</b>	<b>834</b>	<b>51.371</b>	<b>149</b>	<b>18.767</b>	<b>185</b>

Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

En el período 2012-2022 la AGGC dispuso de 117.311,99 M€ de los mecanismos de financiación estatales, el 76,29% de los cuales correspondía al FLA y el 16,73% al compartimento de facilidad financiera. A 31 de diciembre de 2022, el 72,04% de la deuda pendiente con el Estado, 71.305,68 M€, correspondía al FLA.

### 3.1.4. Deuda a largo y a corto plazo de la Administración General de la Generalidad de Cataluña a 31 de diciembre de 2022

Los epígrafes Deudas a largo y a corto plazo del pasivo de la AGGC a 31 de diciembre de 2022 recogían 83.177,23 M€,<sup>10</sup> de acuerdo con la información obtenida del Balance presentado en la Cuenta general de aquel ejercicio. La composición de la deuda a largo y a corto plazo de la AGGC a 31 de diciembre de 2022 era la siguiente:

10. La deuda de la AGGC a 31 de diciembre de 2022, de 83.177,23 M€, no coincide con la deuda publicada por el Banco de España según el PDE, de 84.518,17 M€, ya que, además de los diferentes criterios de valoración, no incluye los pasivos de las administraciones públicas en poder de otras administraciones, como, por ejemplo, los Depósitos de fondos por centralización de tesorería, *cash-pooling* y liquidaciones negativas de 2008 y 2009 por 3.304,13 M€, pero incluye la deuda de las entidades dependientes consideradas administración pública según el Sistema europeo de cuentas nacional y regional de la Unión Europea por 5.176,67 M€.

**Cuadro 6. Composición de la deuda a largo y a corto plazo a 31 de diciembre de 2022**

Tipo	Largo plazo	Corto plazo
<b>Emisiones de deuda pública:</b>	<b>2.376</b>	<b>27</b>
En euros	2.241	27
En divisas	135	-
<b>Préstamos Financiación para el pago a los proveedores:</b>	<b>141</b>	<b>693</b>
2012	-	126
2013	69	278
2014	72	288
<b>Préstamos Fondo de liquidez autonómico:</b>	<b>43.387</b>	<b>7.984</b>
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	-
<b>Préstamos Fondo social:</b>	<b>99</b>	<b>50</b>
2015	99	50
<b>Préstamos Facilidad financiera:</b>	<b>17.767</b>	<b>1.000</b>
2019	5.998	1.000
2020	11.769	-
<b>Préstamos Fondo de liquidez REACT-UE:</b>	<b>185</b>	<b>-</b>
2022	185	-
<b>Otros préstamos con el Estado</b>	<b>19</b>	<b>12</b>
<b>Préstamos con entidades financieras</b>	<b>1.927</b>	<b>1.051</b>
<b>Otras deudas:</b>	<b>3.092</b>	<b>3.366</b>
Depósitos de fondos por centralización de tesorería, <i>cash-pooling</i>	-	2.181
Proveedores inmovilizado asociación público-privada	2.069	-
Liquidaciones negativas 2008-2009	998	125
Operaciones de tesorería	-	450
Provisiones intereses	-	324
Provisiones subvenciones	-	84
Anticipos reembolsables	7	17
Derivados financieros	16	-
Censos enfitéuticos	2	3
Otros	-	182
<b>Total</b>	<b>68.993</b>	<b>14.183</b>

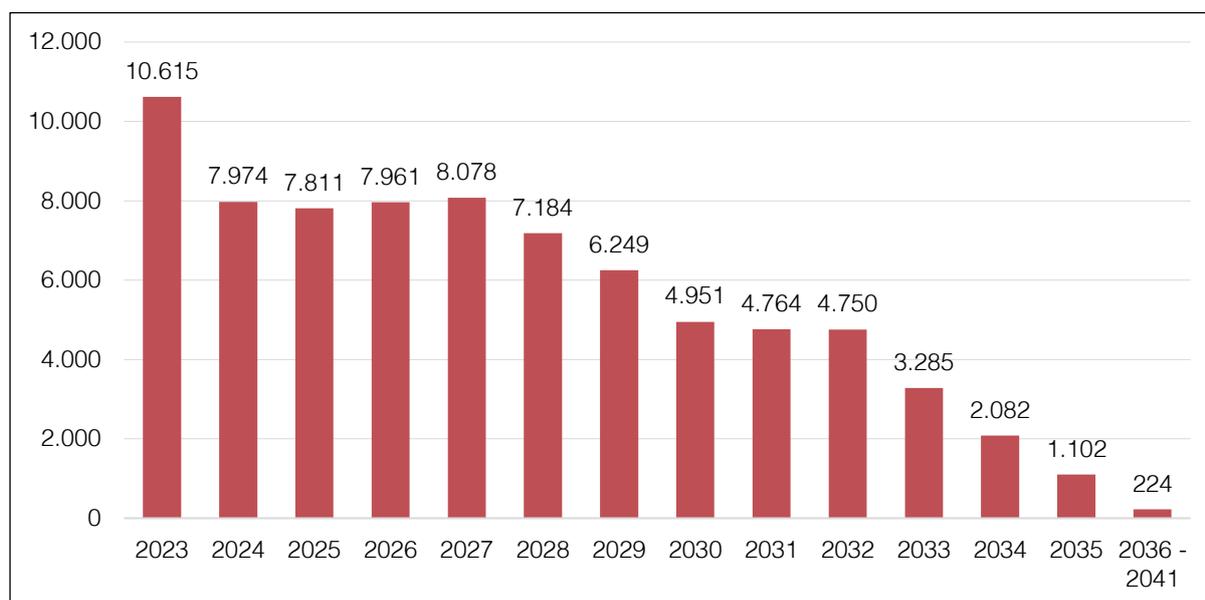
Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

A 31 de diciembre de 2022 la deuda derivada de los mecanismos de financiación estatales, 71.305,68 M€, representaba el 85,73% de la deuda a corto y a largo plazo de la AGGC. Las emisiones de deuda pública y los préstamos con entidades financieras representaban el 2,59% y el 3,58%, respectivamente, y el endeudamiento clasificado como otras deudas, el 7,76% del endeudamiento total.

En el siguiente gráfico se muestra el calendario de amortización de los préstamos con entidades financieras a 31 de diciembre de 2022. No se incluye la previsión de pagos en concepto de *cash-pooling*, censos enfitéuticos o asociaciones público-privadas.

**Gráfico 10. Calendario de amortizaciones del endeudamiento financiero a 31 de diciembre de 2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los importes a amortizar están calculados a valor efectivo.

El 72,53% de la deuda, por 55.871,75 M€, tiene vencimiento en los 7 años posteriores a 2022; a partir del año 2029 los importes a amortizar se reducen sustancialmente.

### 3.2. SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

En 2002 entró en vigor el Sistema de financiación autonómica de las comunidades autónomas de régimen común,<sup>11</sup> SFA-2002, que se aplicó hasta el año 2008. La aplicación de este SFA supuso el inicio de un período durante el cual todas las comunidades autónomas de régimen común gestionaron las competencias de sanidad y educación y, por lo tanto, los

11. Las comunidades autónomas de régimen común son aquellas que no gozan del concierto económico, es decir, que no gozan de la autonomía en la recaudación de impuestos, ya que los impuestos son recaudados por el Estado y luego distribuidos a cada comunidad autónoma. Las autonomías que gozan de concierto económico son Navarra y el País Vasco, y no se les aplican los SFA del período analizado.

gastos de las comunidades fueron más similares que en el pasado, y por eso las comparaciones entre ellas se pueden hacer de manera mucho más precisa.

En 2009 se revisó el Sistema de financiación 2002 y se aprobó un nuevo Sistema de financiación autonómica, SFA-2009, todavía vigente en 2022. Por sus características y por la mayor información disponible, los análisis del período 2009-2022 pueden ser más precisos. El año 2021 es el último ejercicio para el que se dispone de la liquidación definitiva de los SFA-2009 y, por eso, algunos de los cálculos presentados finalizan en ese ejercicio. Cuando se presentan datos de 2022, se basan en la información existente de entregas a cuenta y liquidaciones provisionales comunicadas a las comunidades.

Los datos de los ingresos no financieros durante los últimos 10 años se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7. Detalles de los ingresos no financieros. Período 2013-2022**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>a) Ingresos tributarios</b>	<b>17.221</b>	<b>18.338</b>	<b>18.386</b>	<b>20.169</b>	<b>22.487</b>	<b>23.879</b>	<b>25.031</b>	<b>26.017</b>	<b>26.968</b>	<b>26.135</b>
a.1. Impuestos directos (capítulo 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
Sucesiones y donaciones	347	349	484	465	459	511	583	597	950	937
Otros	579	1.136	567	591	601	620	637	682	699	808
a.2. Impuestos indirectos (capítulo 2)	8.644	9.284	9.239	10.145	11.426	12.285	12.451	12.237	12.808	12.037
ITP y 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
Impuestos especiales	2.513	2.648	2.425	2.526	2.718	2.779	2.756	2.683	2.797	2.459
Otros	35	41	81	38	59	117	344	268	452	563
a.3. Tasas y Precios Públicos (capítulo 3)	798	806	804	866	909	931	743	627	900	954
<b>b) Transferencias</b>	<b>2.341</b>	<b>1.337</b>	<b>1.743</b>	<b>2.148</b>	<b>1.471</b>	<b>907</b>	<b>1.049</b>	<b>4.240</b>	<b>7.197</b>	<b>5.388</b>
b.1. Transferencias corrientes (capítulo 4)	2.108	1.066	1.515	1.958	1.358	719	745	3.929	5.517	3.824
b.2. Transferencias de capital (capítulo 7)	233	271	229	190	114	187	304	311	1.680	1.565
<b>c) Otros ingresos</b>	<b>266</b>	<b>413</b>	<b>101</b>	<b>66</b>	<b>69</b>	<b>75</b>	<b>40</b>	<b>36</b>	<b>52</b>	<b>47</b>
c.1. Ingresos patrimoniales (capítulo 5)	50	80	97	62	60	56	26	34	47	39
c.2. Enajenación de inversiones reales (capítulo 6)	216	332	4	4	9	19	15	2	6	8
<b>Total Ingresos no financieros</b>	<b>19.828</b>	<b>20.087</b>	<b>20.231</b>	<b>22.383</b>	<b>24.027</b>	<b>24.861</b>	<b>26.120</b>	<b>30.293</b>	<b>34.217</b>	<b>31.571</b>
Ingresos extraordinarios por la covid	-	-	-	-	-	-	-	3.280	3.154	(137)
Ingresos Next Generation EU	-	-	-	-	-	-	-	-	1.480	1.364
<b>Resto de los ingresos no financieros</b>	<b>19.828</b>	<b>20.087</b>	<b>20.231</b>	<b>22.383</b>	<b>24.027</b>	<b>24.861</b>	<b>26.120</b>	<b>27.013</b>	<b>29.583</b>	<b>30.344</b>

Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Generalidad de Cataluña y elaboración propia. Incluye datos consolidados del sector público administrativo y el ICS ajustados con la participación de los ingresos del Estado y el Fondo europeo agrícola de garantía agraria.

El 86,12% de los ingresos de la AGGC en el ejercicio 2022, dejando de lado los recursos extraordinarios derivados de la pandemia y los procedentes de los fondos Next Generation, se obtienen de la recaudación tributaria. Para valorar la autonomía que se deriva de ese porcentaje cabe recordar que la capacidad de la AGGC para modificar los parámetros de la normativa tributaria se limita a una parte de los impuestos cedidos, circunstancia que limita su autonomía fiscal, y por tanto la financiera.

Entre los ingresos tributarios destaca por su importancia el impuesto sobre la renta de las personas físicas, que representa el 43,62% de los ingresos tributarios del ejercicio 2022 y en el que las comunidades autónomas tienen capacidad para modificar la normativa en la parte del tramo autonómico del impuesto.

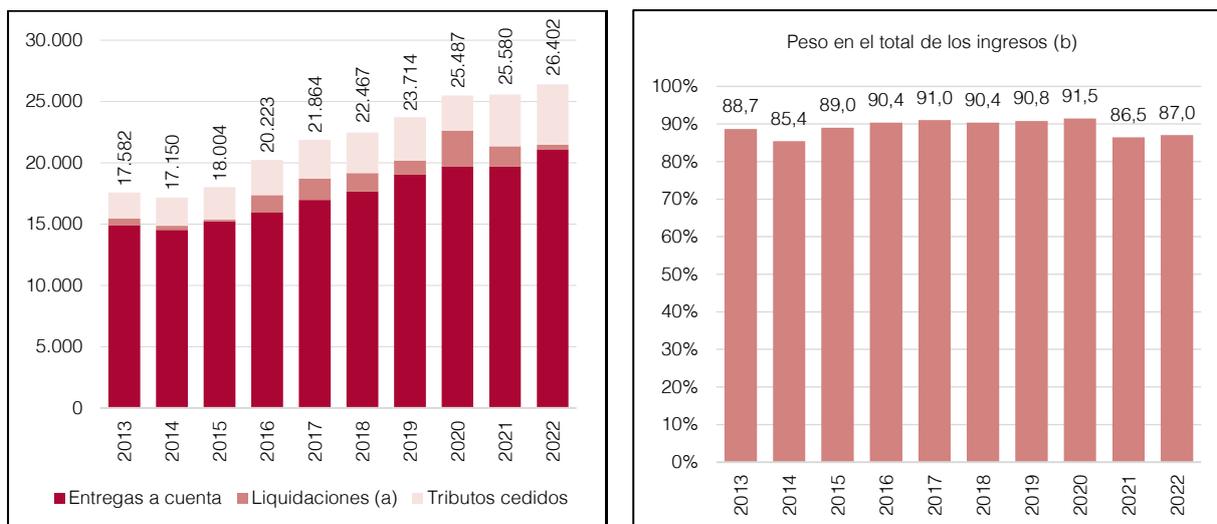
En el IVA e impuestos especiales, que representan el 32,88% de los ingresos tributarios de 2022, las comunidades autónomas no tienen capacidad normativa.

El impuesto sobre sucesiones y donaciones y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, que representan el 14,61% de los ingresos tributarios del ejercicio 2022, son tributos cedidos que son gestionados y recaudados directamente por la AGGC que también tiene capacidad normativa.

Los epígrafes Transferencias corrientes y Transferencias de capital incluyen los ingresos resultantes de las liquidaciones, tanto positivas como negativas, de los distintos fondos procedentes del SFA: Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, Fondo de suficiencia global y Fondo de convergencia; transferencias estatales finalistas y otros fondos procedentes de la financiación europea. Estos 2 epígrafes han tenido un aumento relevante en los últimos 3 años, derivado de las transferencias extraordinarias para combatir los efectos de la covid y de los recursos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación Next Generation EU.

Vale la pena destacar el contraste entre la reacción del Estado durante la crisis financiera de 2008 y la que tuvo durante la pandemia. En los primeros años de vigencia del SFA-2009, la crisis tuvo que ser abordada por las comunidades autónomas con la asunción de importantes caídas en sus ingresos y el cumplimiento de exigentes objetivos de déficit marcados por el Estado, lo que supuso un importante ajuste del gasto en servicios públicos de competencia autonómica (sanidad, educación y servicios sociales), fuertes déficits presupuestarios y aumento severo del endeudamiento. Por el contrario, la reacción del Estado ante la crisis pandémica de los años más recientes ha permitido a las comunidades dar respuesta al incremento de las necesidades sanitarias, sociales y económicas gracias a las transferencias de recursos extraordinarios del Estado y ha sido compatible, en general, con la contención de los desequilibrios financieros.

En el siguiente gráfico se muestra la importancia del conjunto de partidas del SFA respecto de los ingresos de la AGGC en los últimos 10 años.

**Gráfico 11. Ingresos procedentes del Sistema de financiación autonómica. Período 2013-2022**

Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Generalidad de Cataluña y elaboración propia.

Notas:

(a) Los ingresos del SFA incluyen aquellas transferencias extraordinarias relacionadas directamente con el SFA: en 2020 el Estado hizo transferencias a las comunidades autónomas, en el tramo 4 del Fondo covid, para compensar la caída de ingresos en los tributos cedidos, y en 2022 compensó las liquidaciones negativas de 2020, además de devolver el efecto de la aplicación del Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA de 2017.

(b) El total de ingresos solo prevé aquellas transferencias extraordinarias de recursos relacionadas con el SFA (tramo 4 del Fondo covid, compensación de liquidaciones negativas de 2020 y devolución del efecto del SII del IVA de 2017), pero no el resto de fondos extraordinarios ni los recursos procedentes del Next Generation EU.

Durante la última década, los ingresos del SFA representaron de media el 89,07% del total de ingresos liquidados por la AGGC. Por ello, es relevante analizar el funcionamiento del SFA, y en particular sus defectos, tanto por los problemas de equidad entre comunidades que presenta como por la insuficiencia de recursos que ofrece para la cobertura de las necesidades financieras, y también determinar qué parte de la deuda generada durante este período se puede asociar con el funcionamiento defectuoso del SFA, sobre todo del aprobado en 2009.

### 3.2.1. Componentes del modelo de financiación de 2009

El SFA-2009 es un sistema complejo, en el que se combinan elementos que responden a criterios de autonomía tributaria y compromisos de nivelación y compromisos políticos adoptados durante el proceso de negociación que precedió a la aprobación del modelo.

Desde una primera perspectiva, el SFA-2009 buscó un nuevo equilibrio entre la ampliación de la autonomía financiera de las comunidades que reforzara la conexión entre sus ingresos y la recaudación de tributos en su territorio, y asumiera compromisos de nivelación parcial de los recursos de las comunidades que garantizaran financiar un nivel similar de servicios públicos fundamentales. Desde una segunda perspectiva, introdujo 3 fondos (FGSPF, FSG y Fondo de convergencia autonómica –integrado este último por el Fondo de competitividad

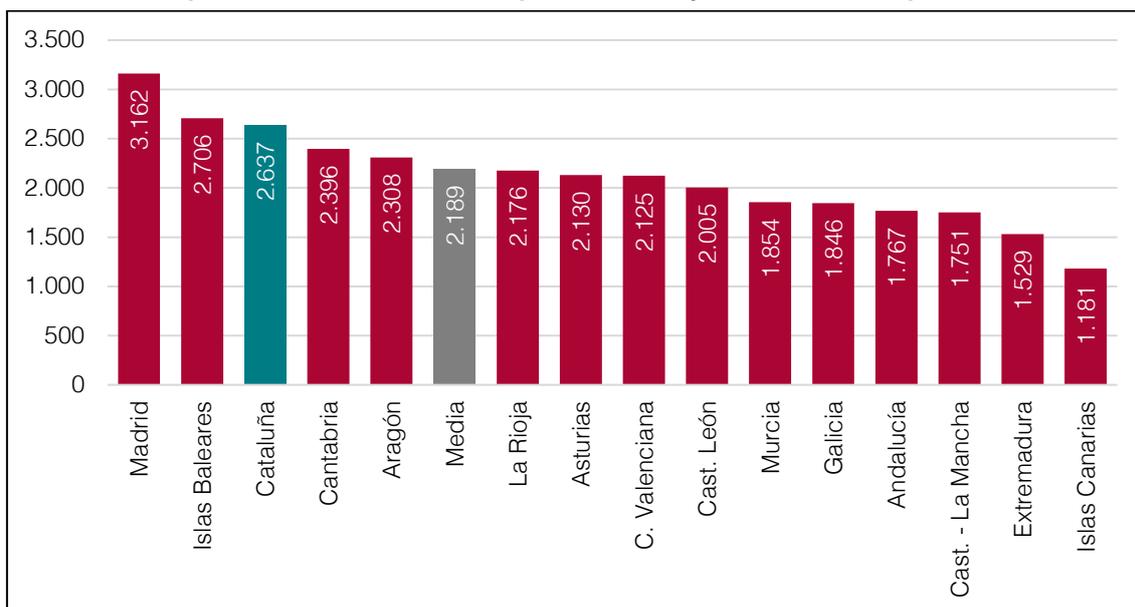
y por el Fondo de cooperación-) que canalizaron transferencias intergubernamentales que no respondían a los criterios anteriores y desfiguraron los resultados.

### 3.2.1.1. Capacidad tributaria normativa

La autonomía financiera de las comunidades autónomas se basa en los recursos tributarios generados a partir de la recaudación normativa<sup>12</sup> de los tributos cedidos tradicionales (impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto sobre el juego y tasas afectas a los servicios transferidos) y por la participación en la recaudación en sus territorios del 50% del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del 50% del IVA y del 58% de los impuestos especiales.

En los siguientes 2 gráficos se muestra la media de la capacidad tributaria normativa por habitante ajustado de Cataluña y del resto de comunidades autónomas de régimen común para el período 2009-2021.

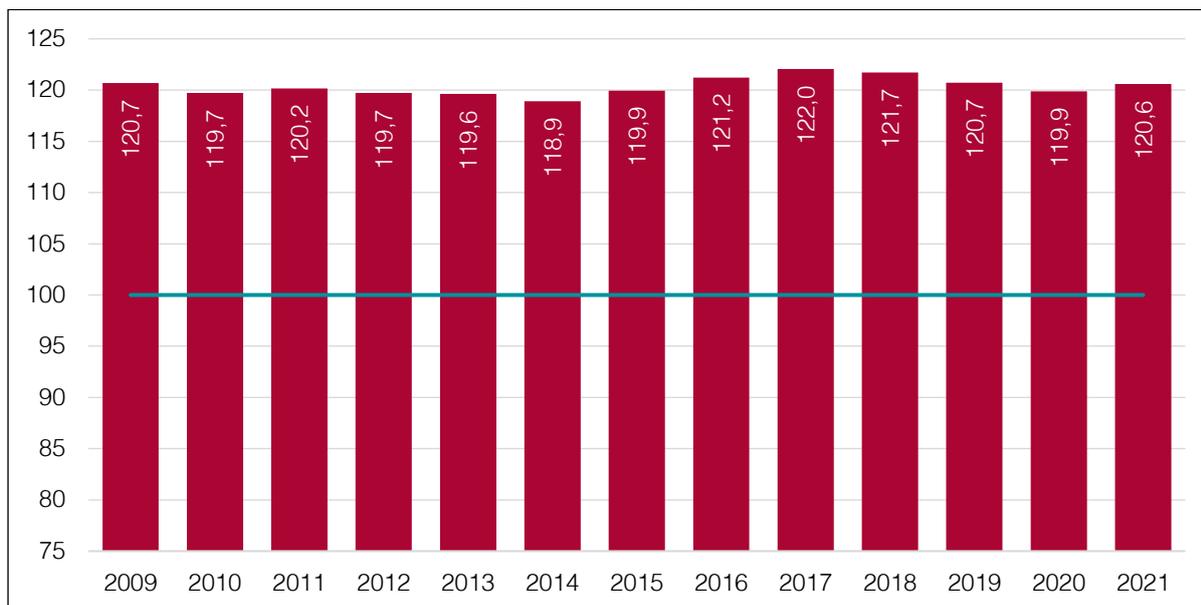
**Gráfico 12. Capacidad tributaria normativa por habitante ajustado. Media del período 2009-2021**



Importes en euros por habitante ajustado.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Generalidad de Cataluña y elaboración propia.

12. Se entiende por recaudación normativa la generada en cada comunidad autónoma si no se introducen cambios en los parámetros de los tributos. El Ministerio de Hacienda calcula la recaudación normativa mediante una estimación.

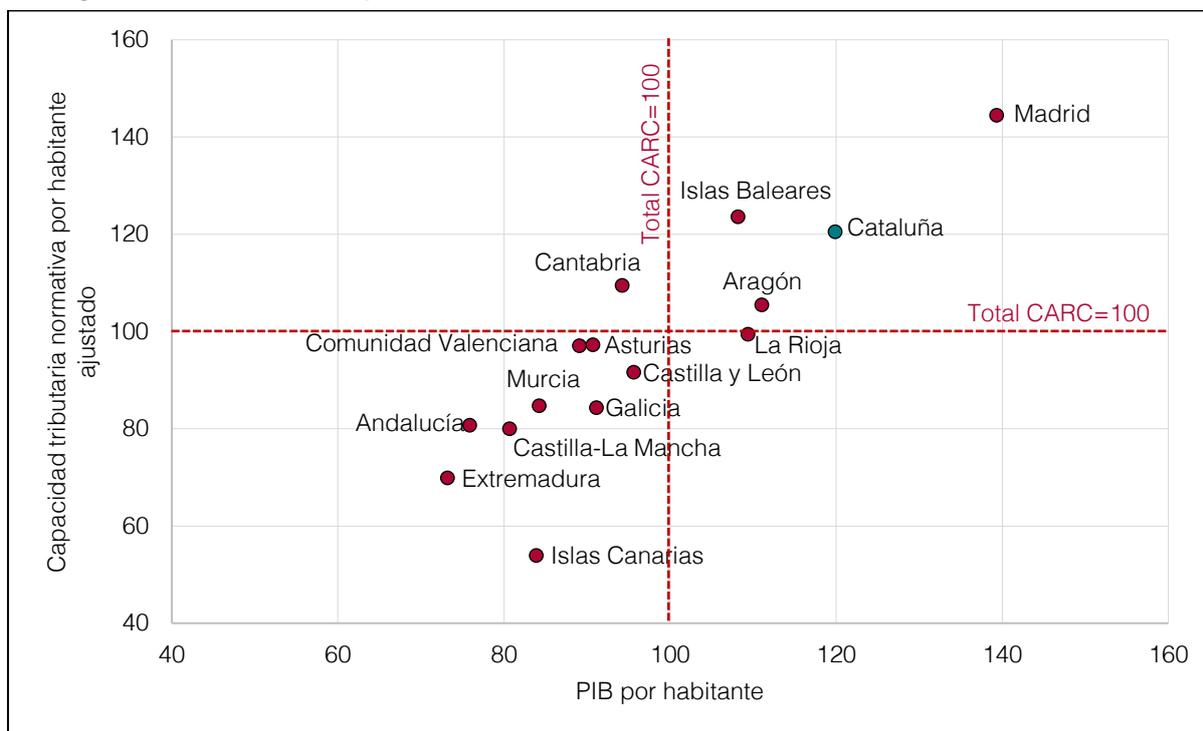
**Gráfico 13. Capacidad tributaria normativa por habitante ajustado en Cataluña. Período 2009-2021**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Generalidad de Cataluña y elaboración propia.

Nota: Total de las comunidades autónomas de régimen común = 100.

La capacidad tributaria por habitante ajustado es muy desigual entre las diferentes comunidades, ya que las bases imponibles –básicamente la renta y el consumo por habitante– lo son. Dejando de lado la posición de las Islas Canarias (tiene un régimen tributario especial que queda fuera del SFA y por tanto su posición en el gráfico no refleja realmente su capacidad tributaria), la Comunidad de Madrid más que duplica la capacidad de Extremadura. Cataluña se sitúa claramente por encima de la media de las comunidades autónomas de régimen común, con un 20,47% más, y es una de las comunidades con bases imponibles más elevadas.

Esta capacidad tributaria está claramente correlacionada con el PIB per cápita, tal y como se muestra en el siguiente gráfico. Así, las comunidades de Madrid, Cataluña, Baleares y Aragón se sitúan en el cuadrante de los territorios con PIB per cápita y capacidad tributaria por habitante ajustado por encima de la media. Por el contrario, las comunidades con un PIB y una capacidad tributaria más bajos son Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha.

**Gráfico 14. Capacidad tributaria normativa y PIB per cápita. Comparación de las comunidades autónomas de régimen común. Media del período 2009-2021**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.  
CARC: Comunidades autónomas de régimen común.

La capacidad tributaria no es el único elemento determinante de los recursos de las comunidades autónomas, ya que también influyen los compromisos de nivelación del SFA-2009 y el resto de fondos del modelo.

### 3.2.1.2. Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales

El preámbulo de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, establece, entre los ejes básicos del nuevo SFA, el incremento de la equidad. En concreto dice que el refuerzo de la equidad queda garantizado por el nuevo FGSPF, el cual garantiza que todas las comunidades autónomas recibirán los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada.<sup>13</sup>

La aplicación práctica de este criterio se establece mediante un compromiso de nivelación parcial, según el cual el 75% de la capacidad tributaria normativa del conjunto de comuni-

13. Unidad de necesidad que se refiere a la población de un territorio ponderada por sus necesidades definidas según diferentes criterios (población envejecida, población en edad escolar, dispersión de la población, insularidad, etc.).

dades autónomas se pone en común y se reparte entre comunidades en función de la población ajustada.

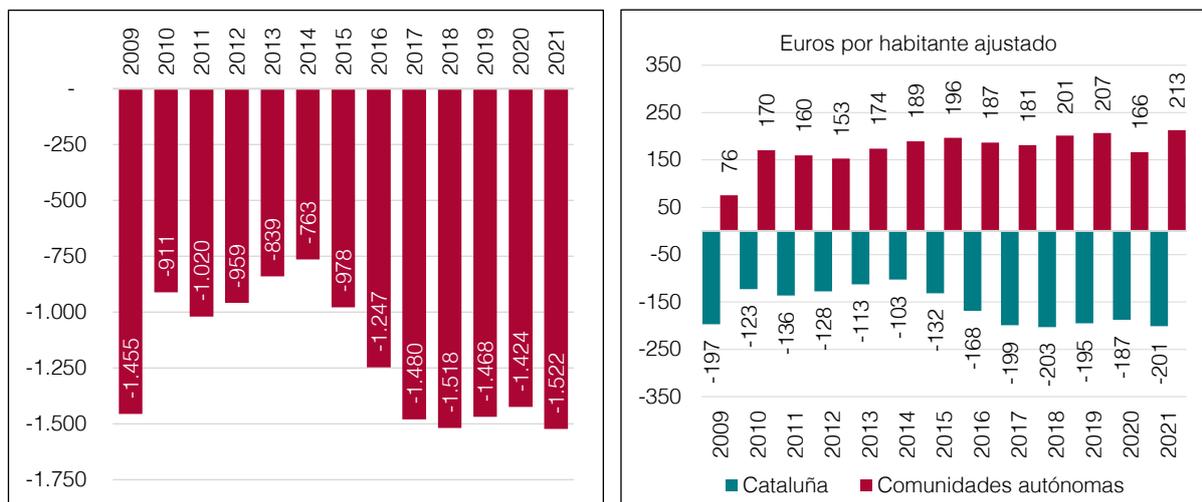
Así, el 75% de los recursos tributarios normativos de la cesta de impuestos cedidos o compartidos se mutualiza para dotar de recursos al FGSPF. Su finalidad es nivelar parcialmente la capacidad financiera de las comunidades para garantizarles recursos similares para prestar los servicios fundamentales de sanidad, educación y servicios sociales a un mismo nivel, con independencia de su capacidad fiscal. Además, este fondo se nutre también de una transferencia estatal cuya finalidad es reforzar las prestaciones del estado del bienestar.

Si el 75% de los ingresos tributarios normativos generados por una comunidad autónoma son menores que la dotación que le corresponde del FGSPF, este fondo liquida la diferencia mediante una transferencia de nivelación. En caso contrario, es la comunidad la que debe hacer la transferencia al fondo.

El 25% restante de los ingresos tributarios normativos de una comunidad corresponden a ella misma, de modo que estos recursos retenidos generan diferencias de capacidad fiscal entre los territorios. Por este motivo se habla de nivelación parcial.

Como se ha visto en los gráficos 12 y 13, Cataluña tiene una capacidad fiscal normativa superior a la media y, por tanto, debe aportar recursos al FGSPF. Las cuantías aportadas cada año de vigencia del SFA-2009 se muestran en el siguiente gráfico:

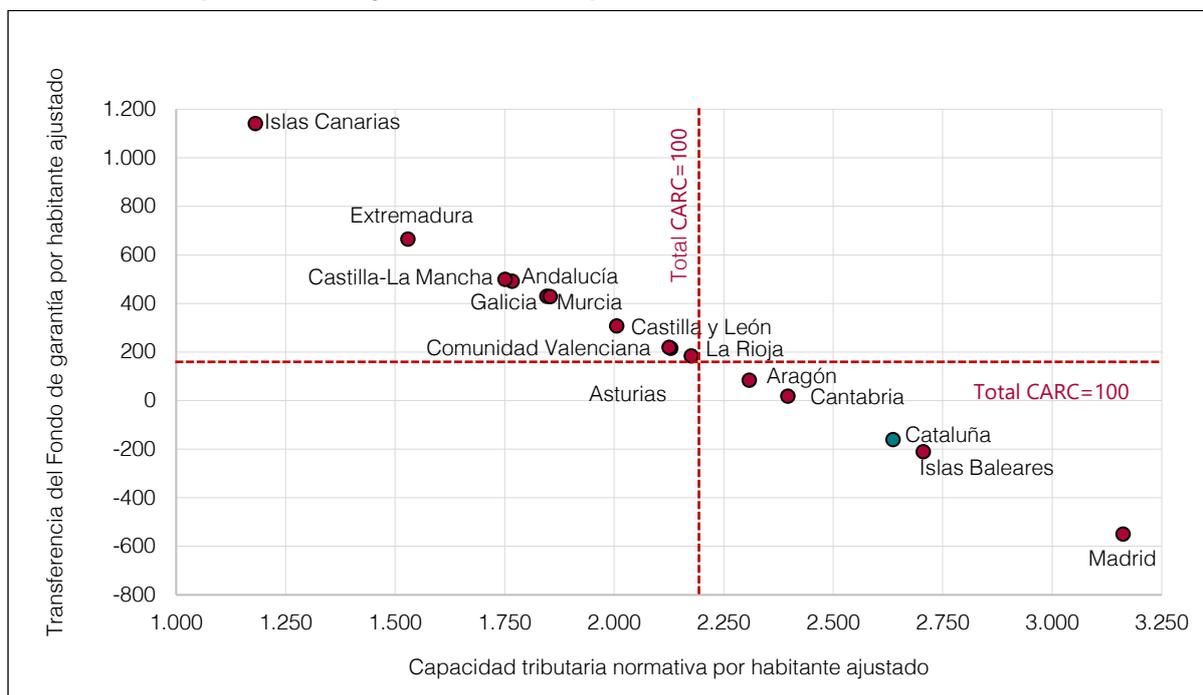
**Gráfico 15. Transferencias de Cataluña al Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales. Período 2009-2021**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

Las transferencias del FGSPF por habitante ajustado de las comunidades autónomas de régimen común son inversamente proporcionales a la capacidad tributaria normativa por habitante ajustado de las comunidades, como se puede observar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 16. Transferencia del Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y capacidad tributaria normativa por habitante ajustado. Media del período 2009-2021**

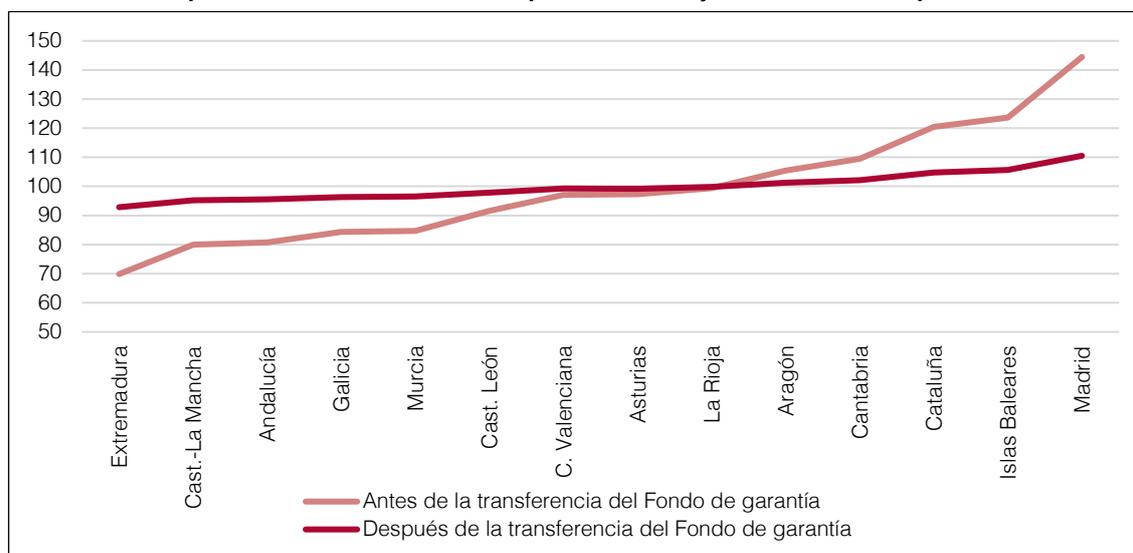
Importes en euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

CARC: Comunidades autónomas de régimen común.

Lo que sí puede considerarse una anomalía desde la perspectiva de los compromisos de solidaridad interterritorial es que las autonomías con un sistema foral propio, ambas con bases imponibles por habitante ajustado superiores a la media, no contribuyan a este Fondo, y queden al margen de los compromisos de nivelación de los servicios públicos fundamentales con el resto de comunidades.

El FGSPF tiene unos potentes efectos niveladores de los recursos de las comunidades autónomas de régimen común, a pesar de ser un mecanismo de nivelación parcial. La prueba es que la capacidad financiera normativa por habitante ajustado después de realizarse las transferencias de nivelación del Fondo reduce el rango de las diferencias de recursos de las comunidades de 75 puntos porcentuales a 18, en la media del período 2009-2021.

**Gráfico 17. Capacidad financiera normativa por habitante ajustado. Media del período 2009-2021**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

Nota: Total de las comunidades autónomas de régimen común = 100.

En el caso de Cataluña, la participación en el mecanismo de nivelación del FGSPF reduce una ventaja financiera derivada de la mayor capacidad tributaria, que la situaba un 20,47% por encima de la media, a disponer de unos recursos por habitante ajustado superiores a la media de las comunidades de régimen común del 4,78%.

### 3.2.1.3. Fondo de suficiencia global

Después de contribuir o recibir transferencias del FGSPF, los recursos de las comunidades autónomas de régimen común son comparados con los derechos que históricamente se le reconocieron al recibir los traspasos, estimados por el procedimiento del coste efectivo de los servicios transferidos y evolucionados a lo largo de los años transcurridos desde entonces con la tasa de variación de los ingresos tributarios del Estado. Si una comunidad tiene más recursos según esta estimación que los que le atribuye el FGSPF más el 25% de la capacidad tributaria normativa, la diferencia da derecho a una transferencia del FSG. En caso contrario, la comunidad autónoma debe hacer una transferencia al Fondo, que tendrá al Estado como destinatario final.

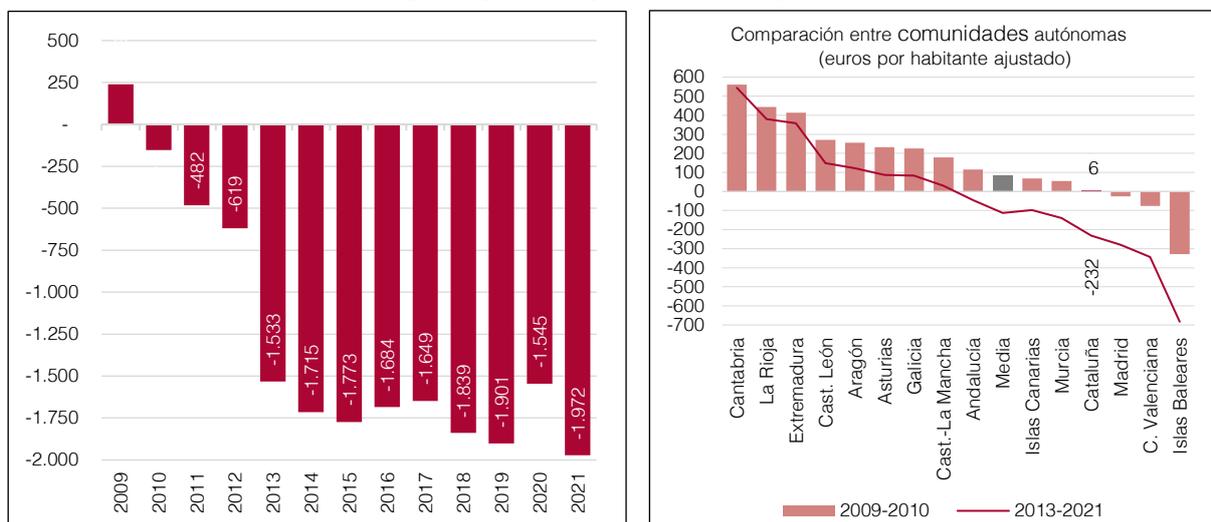
En los 2 primeros años de funcionamiento del SFA-2009, el cálculo de la transferencia del FSG dio resultados negativos para muy pocas comunidades. Esto se debe a que en esas comunidades los traspasos fueron valorados a niveles muy bajos porque estaban calculados a partir de despliegues muy modestos en sus territorios de los servicios públicos transferidos por el Estado. Pero el número de saldos negativos del FSG aumentó durante la vigencia del actual SFA-2009, un período en el que los traspasos ya estaban hechos desde hacía tiempo. El motivo es la aplicación del artículo 21 de la Ley 22/2009, que dispone que el valor del FSG

será revisado tras el traspaso de nuevos servicios, de la cesión de nuevos tributos o por la variación de los tipos impositivos estatales de los impuestos especiales o del IVA.

Durante la vigencia del SFA-2009, concretamente entre los años 2010 y 2014, el Estado incrementó considerablemente los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales. Estos incrementos en los impuestos estatales supusieron la minoración del FSG, que no solo afectó al año en que se realizó la modificación tributaria, sino también a los años posteriores de aplicación del SFA-2009.

Estos cambios supusieron para Cataluña pasar de transferencias positivas del FSG en el ejercicio 2009, calculadas por competencias homogéneas, a tener que transferir al Fondo más de 1.000,00 M€ anuales desde el ejercicio 2013, y 1.972,33 M€ en el ejercicio 2021.

**Gráfico 18. Fondo de suficiencia global para competencias homogéneas. Período 2009-2021**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

En el gráfico anterior se aprecia que las minoraciones de recursos que suponen las transferencias de Cataluña al FSG en la última década son, por habitante ajustado, el doble que las existentes en el conjunto de las comunidades autónomas. Mientras algunas comunidades presentan signos positivos en el FSG, como es el caso de Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla y León, Aragón, Asturias, Galicia y Castilla-La Mancha, otras como Cataluña pierden recursos con este Fondo.

El motivo de estas diferencias es que el FSG garantiza a todas las comunidades unas necesidades globales de financiación o *statu quo* revisado calculadas a partir de los recursos que obtenía en el SFA-2002 más los recursos adicionales incorporados en 2009 por el Estado para fortalecer el estado del bienestar.

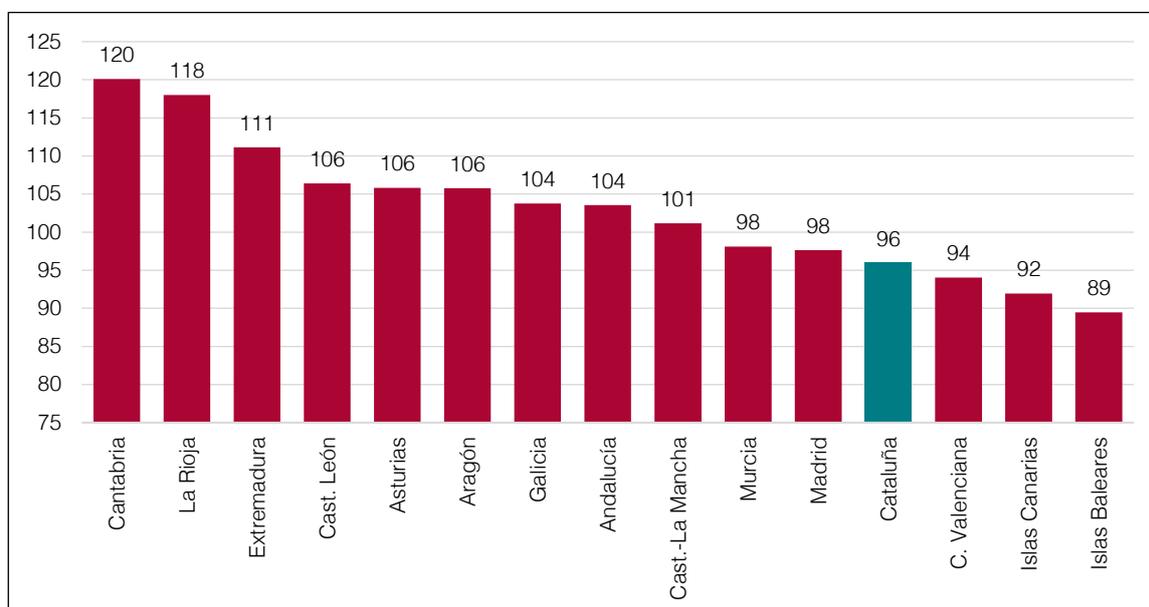
Estas necesidades de financiación se calcularon teniendo en cuenta, entre otras cosas, el coste efectivo de los servicios transferidos a cada comunidad. Dado que en algunos territorios el Estado había desplegado los servicios a mayor nivel que en otros, antes de los traspasos de competencias, estos servicios fueron valorados a niveles más altos y colocó a las distintas comunidades en situaciones muy dispares.

Este es un problema heredado del criterio de valoración de los traspasos basado en el coste efectivo de los servicios transferidos, pero que el SFA-2009 no ha corregido, ya que ha mantenido instrumentos como el FSG del modelo actual.

El abanico de financiación por habitante ajustado vuelve a abrirse hasta los 31 puntos porcentuales, pero además la posición de las comunidades cambia tras el cálculo del FSG. El Fondo de suficiencia hace que permanezcan intactas las diferencias históricas de financiación por habitante ajustado, y Cataluña sale perjudicada, ya que tiene reconocidas unas necesidades de financiación inferiores a la media.

En el inicio de aplicación del SFA-2009 la posición de Cataluña pasó de la tercera, cuando el orden lo determina la capacidad fiscal (véase el gráfico 12), a la cuarta por la cola, en cuanto a necesidades de financiación reconocidas en aquel momento (véase el gráfico 19).

**Gráfico 19. Necesidades de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas pactadas al inicio del sistema de financiación autonómica de 2009**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

Nota: Total de las comunidades autónomas de régimen común = 100.

Además del papel descrito del FSG, este fondo también es el vehículo por el que las comunidades autónomas reciben recursos para financiar las competencias no homogéneas que gestionan; es decir, aquellas que no han sido transferidas a todas las comunidades.

Por esta vía Cataluña recibe recursos para competencias singulares, cuyas cuantías oscilan entre los 1.807,20 M€ de 2009 y los 2.783,65 M€ de 2021. En el análisis solo se han considerado las competencias homogéneas y, por tanto, los cálculos realizados del SFA excluyen la financiación de competencias singulares de las comunidades autónomas de régimen común.

#### **3.2.1.4. Fondo de convergencia autonómica**

El SFA-2009 realiza ajustes finales mediante 2 fondos (Fondo de cooperación y Fondo de competitividad) llamados Fondos de convergencia autonómica, introducidos durante la negociación del modelo para aproximar la desigual financiación por habitante ajustado de las distintas comunidades después de la aplicación del FSG y para favorecer la igualdad y el equilibrio económico territorial. Se trata así de corregir con diferentes criterios *ad hoc* las fuertes diferencias de financiación por habitante ajustado tras la aplicación de este Fondo.

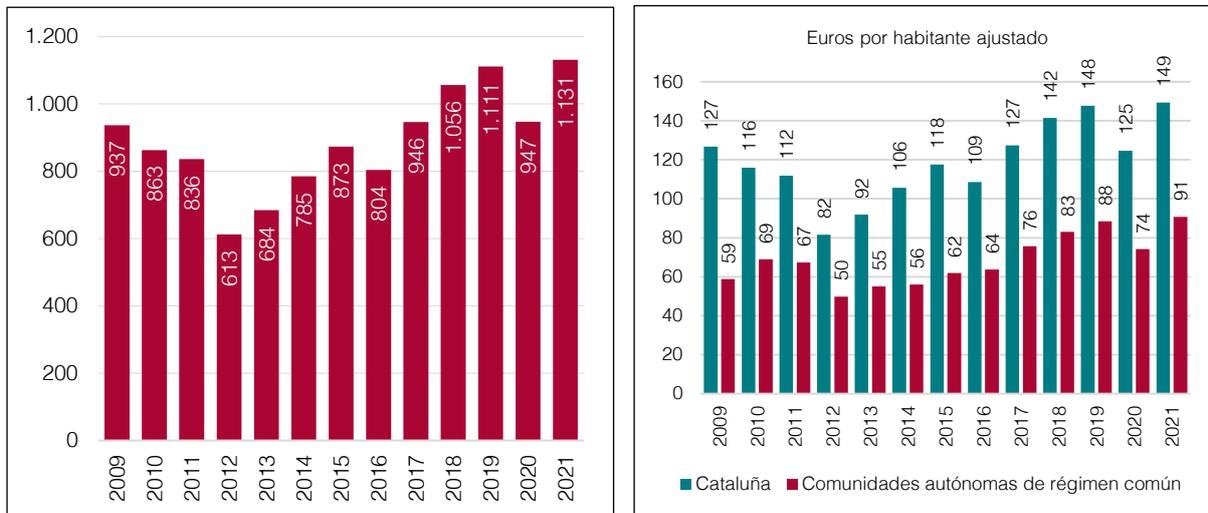
El Fondo de cooperación tiene la finalidad de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. El Fondo de competitividad pretende reforzar la equidad y reducir las diferencias de financiación homogénea per cápita, incentivando la autonomía y la capacidad fiscal de las comunidades, garantizando que las que tienen una financiación por debajo de la media converjan a esta teniendo en cuenta su capacidad fiscal.

Cataluña, al no tener un PIB per cápita inferior al 90% de la media de las comunidades autónomas, ni ser una región con baja densidad de población, no participa del Fondo de cooperación, en cambio, recibe recursos del Fondo de competitividad, que da derecho a una transferencia cuando el índice de financiación por habitante ajustado es inferior al índice de capacidad fiscal.

En el siguiente gráfico se observa que las transferencias de los Fondos de convergencia autonómica para Cataluña representan unos ingresos que se sitúan en torno a los 1.000 M€ en los últimos ejercicios.

Estas cifras son sensiblemente superiores a las cantidades medias por habitante ajustado que recibe el conjunto de las comunidades durante los años de vigencia del SFA-2009 de los Fondos de convergencia autonómica, como se puede observar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 20. Fondo de convergencia autonómica. Cataluña y media de las comunidades autónomas. Período 2009-2021**

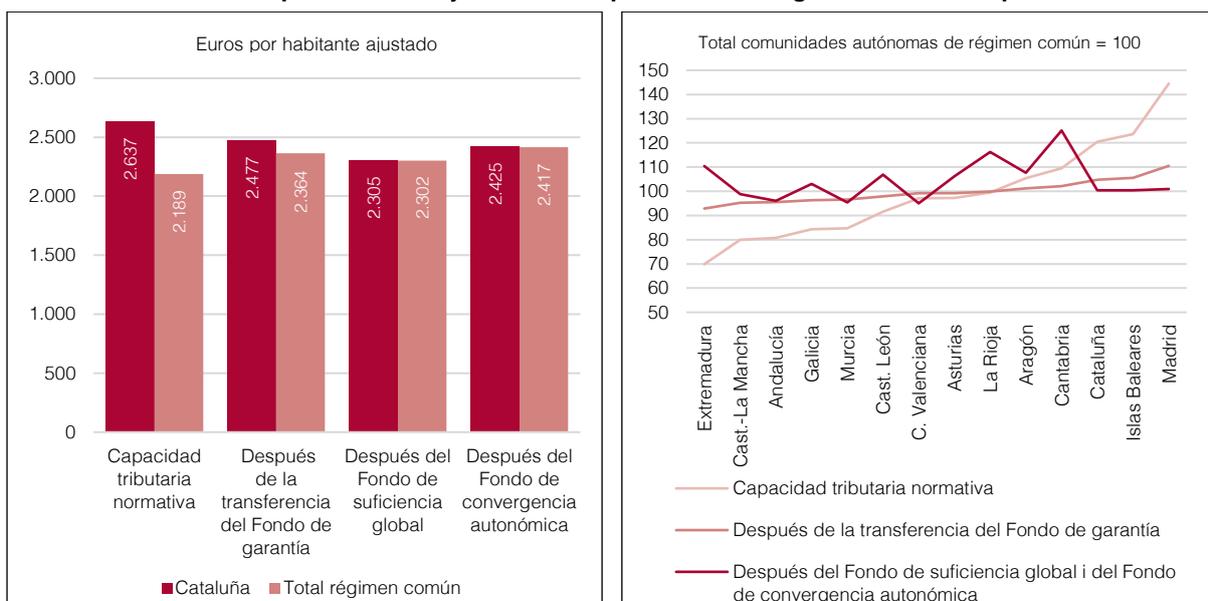


Importes en millones de euros.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

### 3.2.2. Efectos de los componentes del sistema de financiación autonómica de 2009 en la financiación normativa

En el siguiente gráfico se muestran los cambios de posición que experimentan las comunidades autónomas como resultado de aplicar los distintos mecanismos del SFA-2009.

**Gráfico 21. Efecto de los diferentes componentes del sistema de financiación autonómica de 2009 en la financiación normativa por habitante ajustado a competencias homogéneas. Media del período 2009-2021**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

En el gráfico se observa que, mientras el FGSPF lleva a cabo una reducción sustancial de las diferencias de financiación por habitante ajustado derivadas de la desigual capacidad tributaria, el FSG y los Fondos de convergencia autonómica reabren el abanico con 2 consecuencias relevantes:

- Los recursos de las comunidades ya no tienen que ver ni con diferencias de capacidad tributaria ni con diferencias de necesidad.
- Cataluña recibe unos recursos en términos normativos para competencias homogéneas prácticamente iguales a la media<sup>14</sup> de comunidades, e inferiores a los de 7 comunidades con menor capacidad tributaria, por lo que no se cumple el criterio llamado de ordinalidad, entendido como que, aunque los recursos se nivelen, no se altere el orden que deriva de la capacidad tributaria.

El principio de ordinalidad se entiende como una modulación a la solidaridad interregional de manera que se garantice que las comunidades que más aporten cuenten finalmente con recursos que no sean inferiores a las que menos aportan. La aplicación de este principio supone que el orden de las comunidades por capacidad fiscal debe mantenerse, una vez aplicados los mecanismos de solidaridad en términos de financiación per cápita, aunque se reduzca la magnitud de las diferencias.

Cabe decir que el SFA-2009 ajusta los recursos en función de variables como la edad poblacional o la dispersión geográfica, pero no tiene en cuenta las diferencias del coste de la vida entre las comunidades autónomas de régimen común, que no han sido objeto del análisis reflejado en este informe.

En el siguiente cuadro se detallan los datos de los recursos definitivos, en términos normativos, del SFA-2009 en Cataluña entre el ejercicio 2009 y el 2021 y la importancia de cada uno de los componentes de ingresos que se acaban de describir.

---

14. Para calcular el promedio de comunidades no se ha tenido en cuenta a las Islas Canarias, ya que tienen un régimen tributario especial que queda fuera del SFA y, por tanto, su posición en el gráfico no refleja realmente su capacidad tributaria.

**Cuadro 8. Descomposición de los recursos definitivos del sistema de financiación autonómica de 2009 en Cataluña. Período 2009-2021**

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>a) Financiación normativa, competencias homogéneas</b>	<b>15.394</b>	<b>17.428</b>	<b>16.912</b>	<b>16.091</b>	<b>15.674</b>	<b>16.514</b>	<b>17.656</b>	<b>17.906</b>	<b>18.649</b>	<b>20.250</b>	<b>21.225</b>	<b>19.602</b>	<b>22.112</b>
a.1. Capacidad tributaria 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. Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales	(1.455)	(911)	(1.020)	(959)	(839)	(763)	(978)	(1.247)	(1.480)	(1.518)	(1.468)	(1.424)	(1.522)
a.3. Fondo de suficiencia 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. Fondo de cooperación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
a.5. Fondo de competitividad	937	863	836	613	684	785	873	804	946	1.056	1.111	947	1.131
<b>b) Financiación por competencias no homogéneas</b>	<b>1.807</b>	<b>2.228</b>	<b>2.164</b>	<b>2.089</b>	<b>2.267</b>	<b>2.447</b>	<b>2.530</b>	<b>2.403</b>	<b>2.328</b>	<b>2.596</b>	<b>2.684</b>	<b>2.181</b>	<b>2.784</b>
<b>c) Financiación normativa total</b>	<b>17.201</b>	<b>19.656</b>	<b>19.076</b>	<b>18.180</b>	<b>17.941</b>	<b>18.961</b>	<b>20.186</b>	<b>20.309</b>	<b>20.977</b>	<b>22.846</b>	<b>23.909</b>	<b>21.783</b>	<b>24.896</b>

Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

En el ejercicio 2021 el peso de la financiación normativa para competencias homogéneas representaba el 88,82% de la financiación normativa total, y el de las competencias no homogéneas, el 11,18%.

La financiación normativa final de Cataluña para competencias homogéneas es inferior a su capacidad tributaria normativa, debido a 3 razones:

- Al ser una comunidad con elevada capacidad fiscal, es necesario realizar una transferencia de nivelación al FGSPF. En 2021 esta transferencia representaba el 6,22% de su capacidad tributaria normativa.
- Dado que su capacidad tributaria normativa menos la aportación al FGSPF superan la estimación de sus necesidades de financiación, calculadas a partir de la valoración de las competencias traspasadas evolucionadas por el índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE), y de acuerdo con el *statu quo*<sup>15</sup> establecido en la Ley 22/2009, Cataluña debe realizar una transferencia al FSG desde el ejercicio 2010. En el ejercicio 2021, el importe de esta transferencia representaba el 8,06% de la capacidad tributaria normativa.
- Cataluña no recibe recursos del Fondo de cooperación, pero sí del Fondo de competitividad, que en el ejercicio 2021 equivalían al 4,62% de su capacidad tributaria normativa.

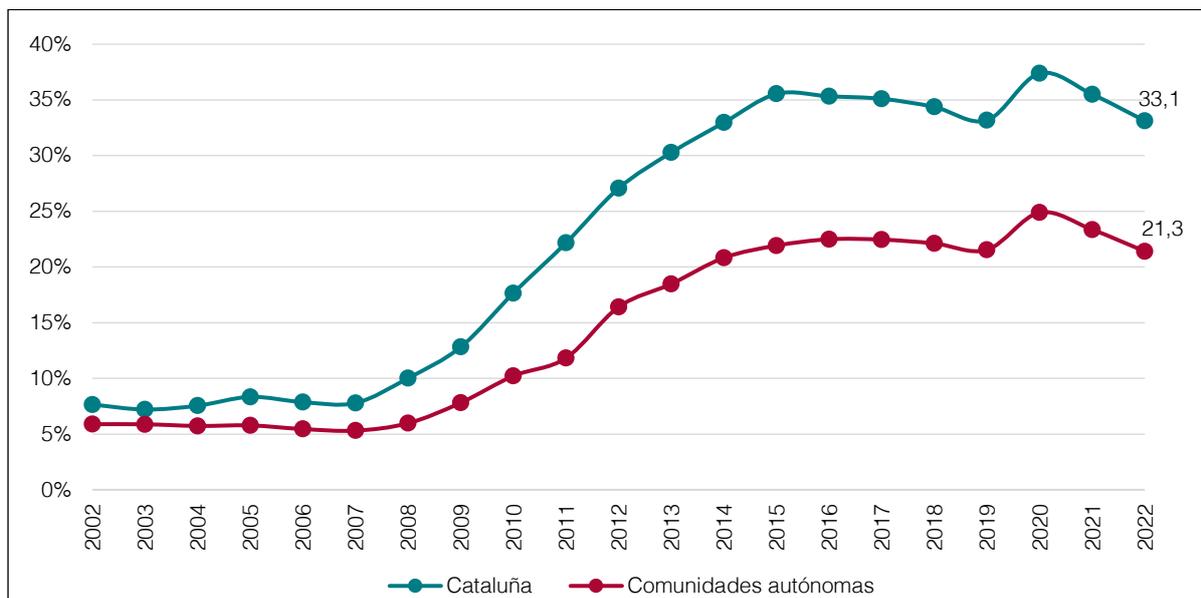
La principal fuente de ingresos de Cataluña es su capacidad tributaria normativa, pero esta es minorada por el conjunto de mecanismos del SFA-2009 por 2 vías de naturaleza muy distinta. La primera, los compromisos de nivelación que prevé el modelo del SFA-2009 mediante la transferencia al FGSPF. La segunda, el efecto combinado de 3 elementos: la historia del despliegue de los servicios públicos en Cataluña antes de los traspasos (coste efectivo de los servicios transferidos); el respeto desde entonces al *statu quo*, mediante transferencias al FSG, y el efecto de las minoraciones del FSG para compensar las subidas de impuestos indirectos por parte del Estado durante la crisis de 2008.

### **3.3. IMPACTO DE LA INFRAFINANCIACIÓN EN EL ENDEUDAMIENTO DE CATALUÑA**

La evolución de la deuda pública en relación con el PIB de Cataluña y del resto de comunidades autónomas se presenta en el siguiente gráfico:

---

15. La Ley 22/2009 quiere garantizar el principio de suficiencia mediante el FSG, que permite asegurar la financiación de todas las competencias de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, al tiempo que se respetan los resultados del modelo actual mediante la cláusula del *statu quo*, de forma que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo de financiación de 2009.

**Gráfico 22. Evolución de la deuda pública en relación con el PIB**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

Tal y como puede verse en el gráfico anterior, la deuda del conjunto de las comunidades autónomas se mantuvo en torno al 6% del PIB durante el período 2001-2007. En Cataluña esa ratio era ligeramente superior, en torno al 8%. Estos porcentajes reflejaban que no existía un problema de insuficiencia generalizado o que al menos la insuficiencia existente no provocaba déficits significativos en la mayoría de las comunidades autónomas.

Con la llegada de la crisis financiera de 2008 las circunstancias cambiaron y hubo un aumento continuado de la deuda de las comunidades autónomas que, en porcentaje del PIB, alcanzó su punto más alto en 2016, con un 22,41%. Desde 2017 este porcentaje se redujo moderadamente, a excepción de los años de pandemia, 2020 y 2021, hasta llegar al 21,34% en 2022.

El comportamiento de la deuda pública en Cataluña experimentó un mayor crecimiento en el período 2008-2015 y se situó en el 35,54% de su PIB en el ejercicio 2015. Desde el ejercicio 2016 la acumulación de deuda en Cataluña se ralentizó, de modo que en diciembre de 2022 era de 84.518,17M€, según datos del Banco de España, un 33,12% del PIB.

Para valorar los factores que pueden explicar la elevada deuda de Cataluña y su mayor crecimiento a partir del año 2008, a continuación se revisan las posibles causas y se cuantifica el impacto de las insuficiencias financieras derivadas de la aplicación de los modelos de financiación autonómica (SFA-2002 y SFA-2009), combinándolas para establecer 4 escenarios diferentes.

En cada escenario se distinguen 3 componentes: el derivado de la infrafinanciación relativa, el derivado de la insuficiencia global de las comunidades autónomas de régimen común o

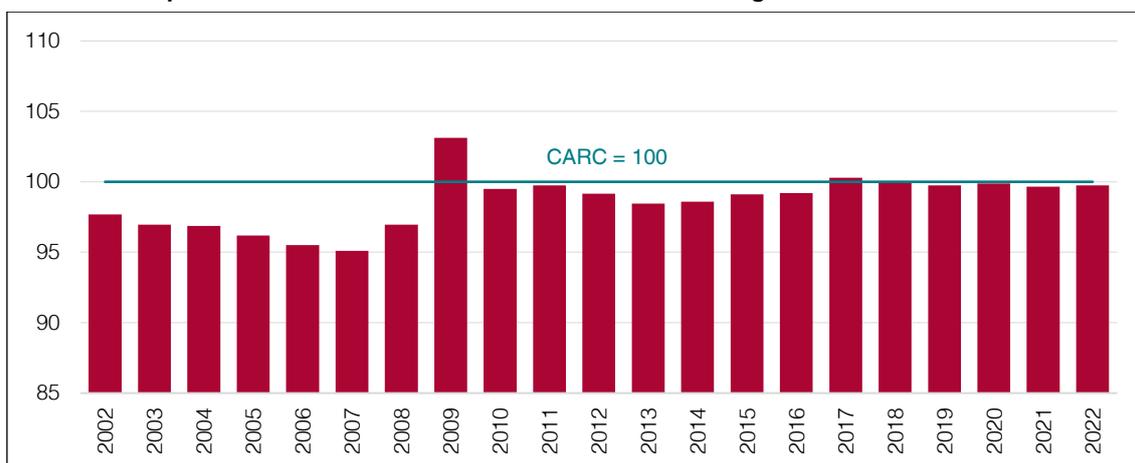
infrافیnanciación colectiva y el asociado a los gastos financieros derivados del mayor endeudamiento. Los datos utilizados para cada uno de los escenarios definidos están en el anexo.

### 3.3.1. Escenario 1: Infrافیnanciación relativa respecto a la financiación normativa por habitante ajustado de la media de las comunidades autónomas de régimen común

Una primera causa del incremento de la deuda de Cataluña puede ser la existencia de infrافیnanciación relativa respecto a la financiación normativa media de las comunidades autónomas de régimen común. Para estimar esta infrافیnanciación se consideran los recursos adicionales que Cataluña habría recibido si su financiación normativa del SFA-2002 y del SFA-2009 hubiera igualado a la financiación media de las comunidades autónomas. Este ejercicio se realiza tanto para los años de infrافیnanciación como de sobrefinanciación. Sobre este importe se calculan los gastos financieros<sup>16</sup> que Cataluña ha tenido que asumir como consecuencia de la deuda adicional.

En el gráfico 23 se muestra la posición relativa de Cataluña respecto a la financiación normativa media, y en el gráfico 24 lo que supone para Cataluña la desviación respecto a la media de la financiación normativa por habitante ajustado en cada uno de los años analizados. Como se puede ver, el impacto acumulado ha supuesto una insuficiencia relativa de financiación normativa de 4.292,54 M€.

**Gráfico 23. Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas. Posición relativa de Cataluña respecto a la media de comunidades autónomas de régimen común. Período 2002-2022**

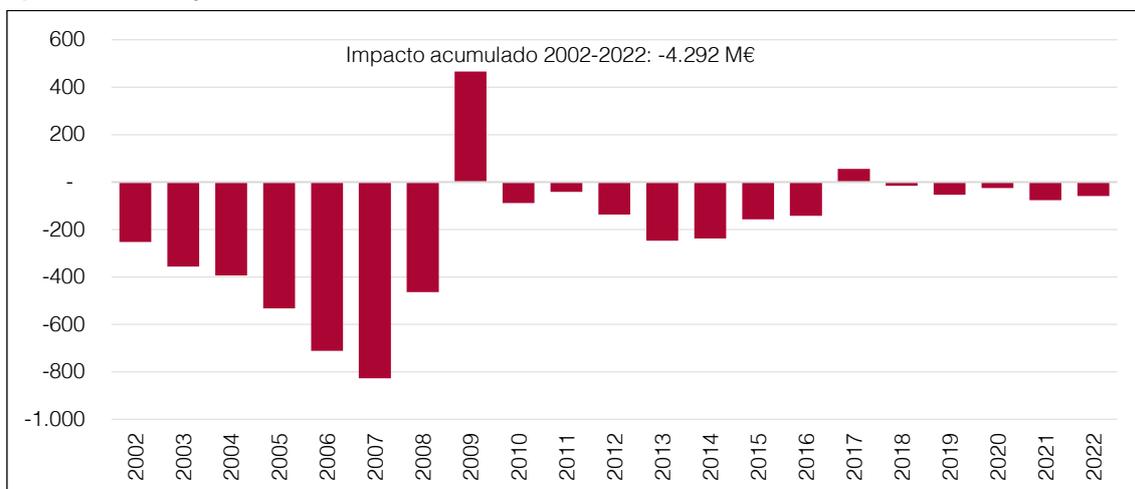


Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea y elaboración propia.

CARC: Comunidades autónomas de régimen común.

16. Los gastos financieros asociados a Cataluña se calculan como el coste medio de la deuda (gastos en intereses / deuda pública) para cada año analizado.

**Gráfico 24. Impacto de la infrafinanciación y la sobrefinanciación respecto a la financiación media por habitante ajustado. Cataluña. Período 2002-2022**



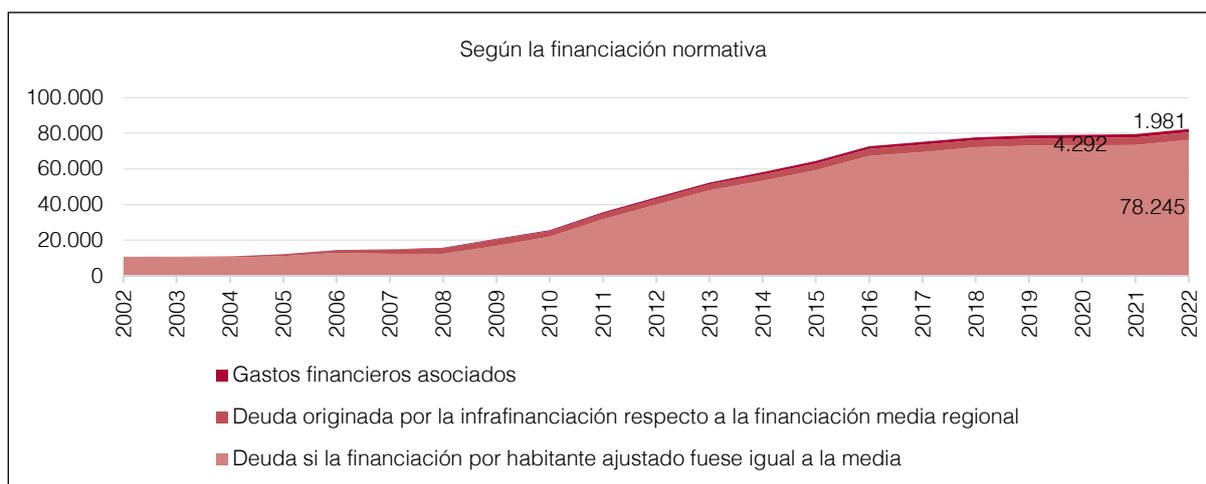
Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea y elaboración propia.

Si a este importe se añaden los gastos financieros, la infravaloración explicaría un endeudamiento adicional de 6.273,40 M€, un 7,42% del endeudamiento total, lo que situaría la deuda de Cataluña en 78.244,77 € a 31 de diciembre de 2022.

En el siguiente gráfico se muestra el impacto en la deuda de Cataluña de la infrafinanciación relativa por habitante ajustado.

**Gráfico 25. Impacto en la deuda de Cataluña de la infrafinanciación relativa por habitante ajustado. Período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea, Banco de España y elaboración propia.

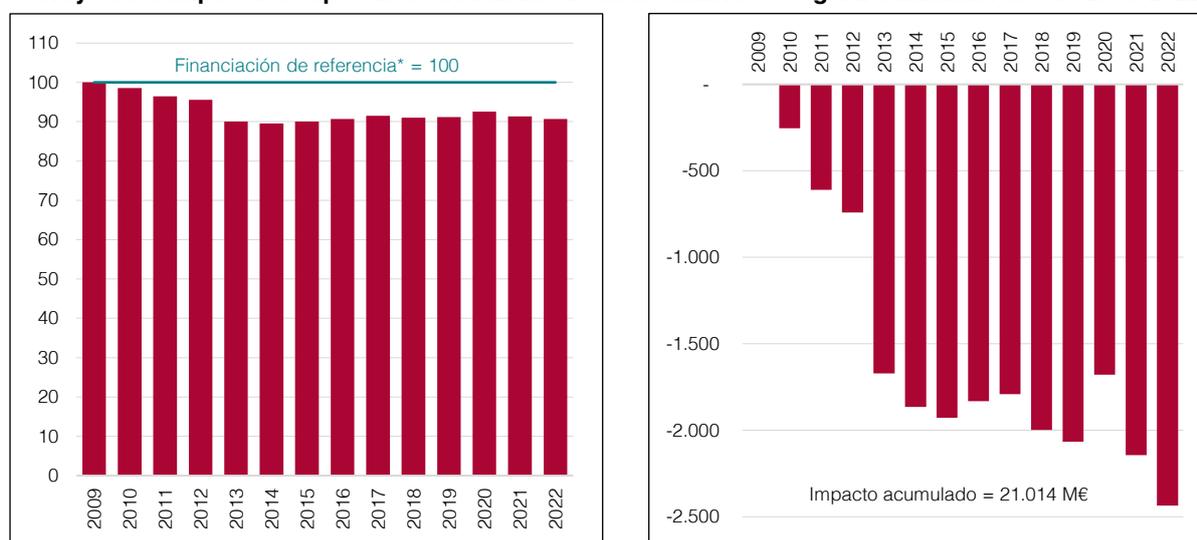
### 3.3.2. Escenario 2: Compensación de los efectos recaudatorios de las modificaciones al alza de los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales

Una segunda causa que explica el incremento del endeudamiento de las comunidades autónomas fue la decisión por parte del Estado, basada en lo dispuesto en el artículo 21 la Ley 22/2009, de compensar en el FSG los efectos recaudatorios de las modificaciones al alza de los tipos impositivos indirectos del IVA e impuestos especiales. El segundo escenario plantea la posibilidad de que las comunidades autónomas hubieran tenido facultades para modificar los tipos impositivos indirectos y hubieran tomado las mismas decisiones que el Estado, por lo tanto, se habría podido evitar una minoración del FSG.

En 2010 se dio la primera modificación al alza de los tipos impositivos del IVA y sus efectos se fueron acumulando año tras año y se añadieron nuevas modificaciones de los tipos impositivos en los años 2011 y 2013. En cuanto a los impuestos especiales, las modificaciones de los tipos impositivos fueron entre los ejercicios 2010 y 2018.

En el caso de Cataluña se pueden ver las reducciones de recursos por habitante ajustado y los impactos totales en millones de euros en el siguiente gráfico. Los efectos se producen entre 2010 y 2022 y el impacto acumulado es de 21.014,41 M€.

**Gráfico 26. Impacto de la reducción del Fondo de suficiencia global por la modificación de los tipos del IVA y de los impuestos especiales en la financiación normativa corregida. Cataluña. Periodo 2009-2022**



Importes en millones de euros.

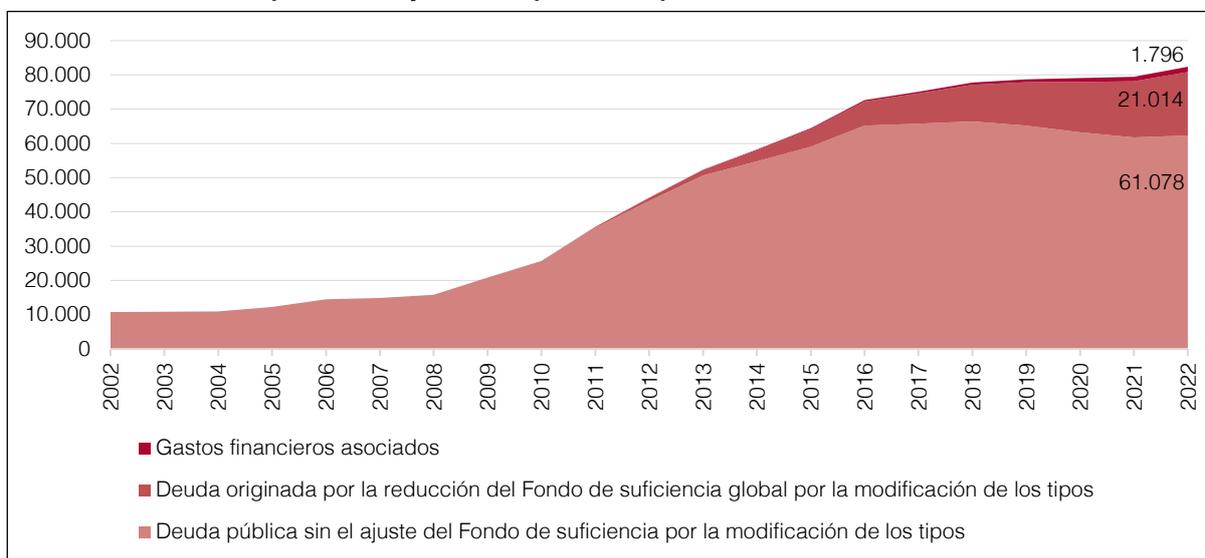
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea, Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

\* La financiación de referencia es la que habría recibido Cataluña si no hubiera habido corrección del Fondo de suficiencia global por las modificaciones del tipo impositivo del IVA y de los impuestos especiales.

Al impacto directo sobre la deuda de Cataluña de la reducción del FSG de 21.014,41 M€ se añaden los gastos financieros asociados al mayor endeudamiento, 1.795,63 M€. El impacto

final de 22.810,04 M€, un 26,99% del endeudamiento total, situaría la deuda de Cataluña en 61.708,13 M€ a 31 de diciembre de 2022, si el Estado no hubiera minorado el FSG.

**Gráfico 27. Impacto en la deuda de Cataluña de la reducción del Fondo de suficiencia global por la modificación de los tipos del IVA y de los impuestos especiales. Período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea, Banco de España y elaboración propia.

### 3.3.3. Escenario 3: Infr FINANCIACIÓN derivada de la fuerte caída en los ingresos de Cataluña una vez aprobado el sistema de financiación autonómica de 2009

El punto de partida del SFA-2009 fue un acuerdo político que definía la cantidad de recursos considerados suficientes para que las comunidades autónomas de régimen común prestaran los servicios que tenían encomendados. El cálculo de la suficiencia se basó en la medida de las necesidades de financiación de cada comunidad teniendo en cuenta la financiación normativa de 2007, ejercicio en el que solo algunas comunidades presentaban déficits y el conjunto de las demás presentaban equilibrio presupuestario. Además se aprobó una aportación adicional del Estado en los primeros años de aplicación del SFA-2009 de 7.700,00 M€, a distribuir entre las distintas comunidades, para reforzar el estado del bienestar.

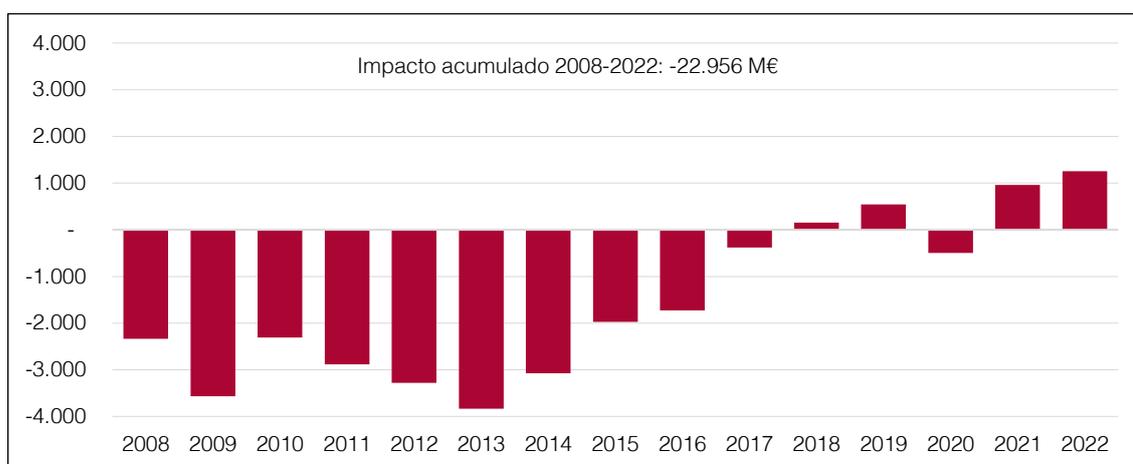
La perspectiva de mayores recursos del SFA-2009 no se vio confirmada por los hechos, ya que durante los primeros años de aplicación del nuevo modelo hubo caídas de ingresos. La crisis alteró fuertemente las referencias financieras consideradas como año base del nuevo modelo, y afectó a los presupuestos autonómicos a partir de 2010, cuando se liquidaron unos ingresos definitivos del 2008, mucho menores que los previstos. Estas insuficiencias financieras explican buena parte del incremento del endeudamiento generalizado de las comunidades autónomas a partir de 2009.

Para medir este endeudamiento provocado por la crisis se considera como referencia la financiación por habitante ajustado del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común recibida, como media, durante el período 2002-2008. Para evitar el efecto de la estimación de los cambios metodológicos que hubo en el cálculo de la financiación normativa al pasar del SFA-2002 al SFA-2009, se utiliza la financiación normativa corregida, porque esta financiación se calcula con los mismos criterios durante todo el período analizado.

Para estimar el impacto de esta caída de ingresos durante la vigencia del SFA-2009 en la deuda de Cataluña se hacen los siguientes cálculos:

- Se calcula la infrafinanciación asociada a la crisis como la diferencia entre la financiación normativa corregida por habitante ajustado de Cataluña en cada año, para el período 2008-2022, y lo que recibió la comunidad como media en el período 2002-2008. Esta financiación por habitante ajustado de referencia se actualiza mediante el deflactor del PIB.<sup>17</sup> La diferencia entre las 2 magnitudes se multiplica por la población ajustada de Cataluña cada año. El resultado final son 22.956,01 M€, con el siguiente detalle:

**Gráfico 28. Impacto en los ingresos de Cataluña de las insuficiencias colectivas del Sistema de financiación autonómica de 2009\*. Período 2008-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea y elaboración propia.

\* La financiación de referencia es la media de la financiación homogénea por habitante ajustado recibida por cada comunidad autónoma en el período 2002-2008 actualizada por el deflactor del sector público. Se considera que esta financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

- Además, tomando como referencia el supuesto de que entre los años 2008 y 2022 a todas las comunidades autónomas se les iguala la financiación media del período 2002-2008, la nueva media para medir la infrafinanciación relativa será la financiación por habitante ajustado medio del período 2002-2008 del conjunto de las comunidades autónomas de

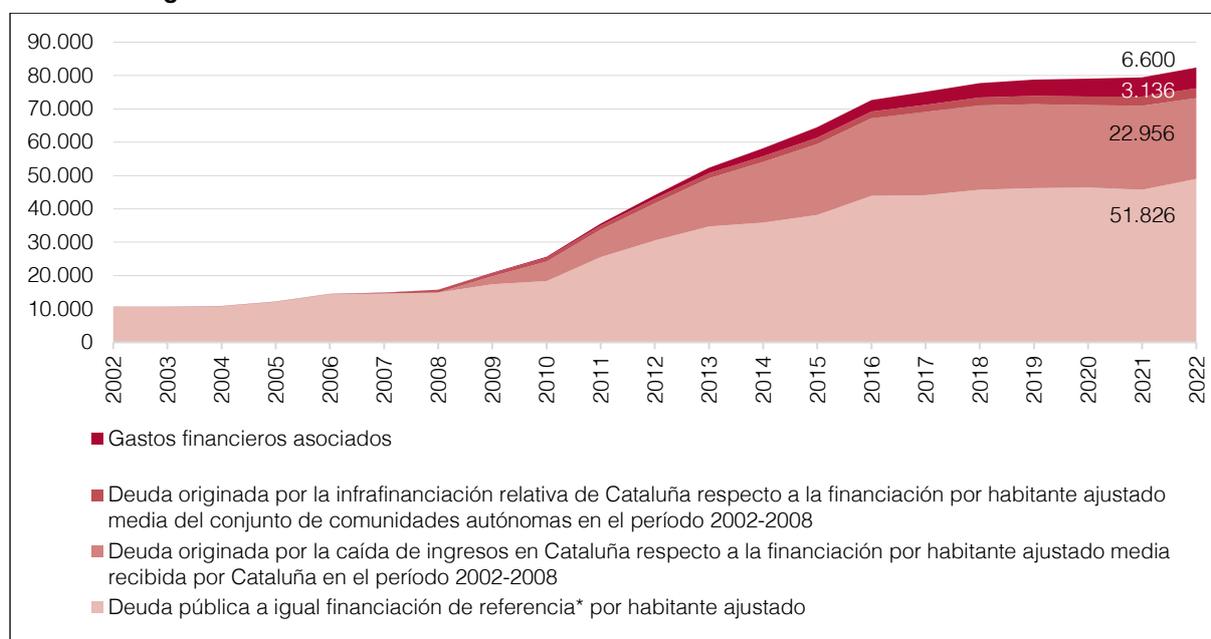
17. Deflactor del sector público obtenido de la contabilidad nacional según datos del Instituto Nacional de Estadística.

régimen común. La diferencia entre la financiación de Cataluña media 2002-2008 y la del conjunto de las comunidades autónomas muestra la infrafinanciación relativa correspondiente al funcionamiento del SFA-2002. El resultado son 3.135,92 M€ de infrafinanciación.

- Los gastos financieros asociados a estas deudas acumuladas, considerando el coste medio de la deuda asumida por Cataluña en cada uno de estos años, ascienden a 6.600,14 M€.

Si no se hubieran generado déficits por infrafinanciación por estos 3 conceptos por 32.692,07 M€, un 38,68% del endeudamiento total, la deuda de Cataluña en el ejercicio 2022 se reduciría hasta 51.826,09 M€.

**Gráfico 29. Impacto en la deuda de Cataluña de un escenario en el que se garantiza para Cataluña la financiación por habitante ajustado medio del período 2002-2008 del conjunto de comunidades autónomas de régimen común. Período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea, Banco de España y elaboración propia.

\* La financiación de referencia corresponde a la financiación por habitante ajustado medio del conjunto de comunidades autónomas de régimen común durante el período 2002-2008.

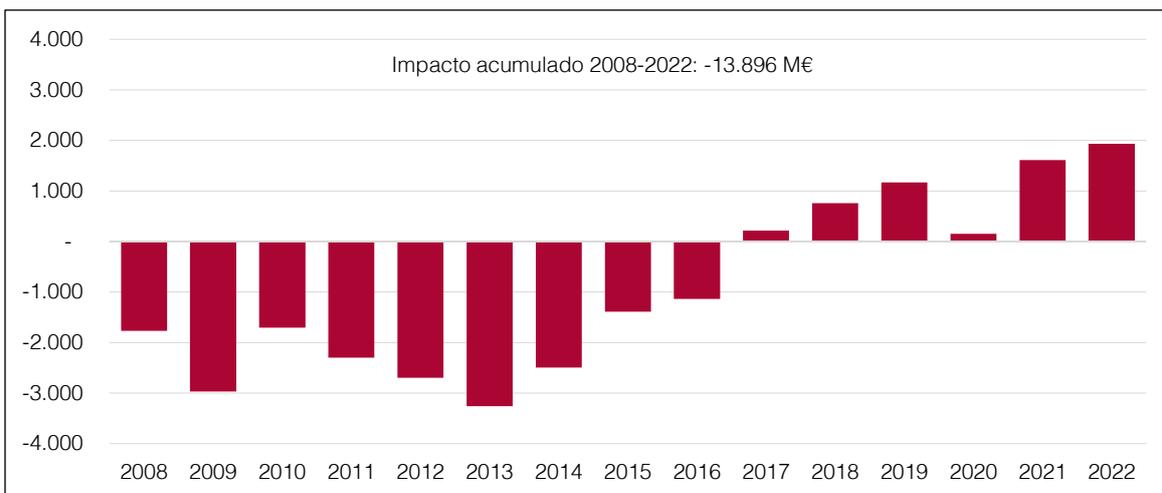
### 3.3.4. Escenario 4: No cobertura de las necesidades de financiación pactadas cuando se aprueba el sistema de financiación autonómica de 2009

La última causa del incremento del endeudamiento deriva de la no cobertura de las necesidades de financiación pactadas en el momento de la aprobación del SFA-2009. En este caso el impacto en la deuda de Cataluña toma como referencia las necesidades de financiación por habitante ajustado pactadas por el conjunto de las comunidades autónomas cuando se inició el modelo, medidas como los recursos que Cataluña habría recibido en

caso de seguir vigente el modelo anterior más los recursos adicionales incorporados en el SFA-2009. Los 3 conceptos considerados en el cálculo son los siguientes:

- El efecto financiero de la no cobertura de las necesidades por habitante ajustado pactadas para Cataluña en la aprobación del SFA-2009 se mide por la diferencia entre la financiación normativa corregida de Cataluña y sus necesidades de financiación por habitante ajustado.<sup>18</sup> Esta diferencia se multiplica por la población ajustada de Cataluña, y da como resultado 13.895,60 M€, con el siguiente detalle:

**Gráfico 30. Impacto en los ingresos de Cataluña de las insuficiencias colectivas del sistema de financiación autonómica de 2009\*. Ejercicios 2008-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea y elaboración propia.

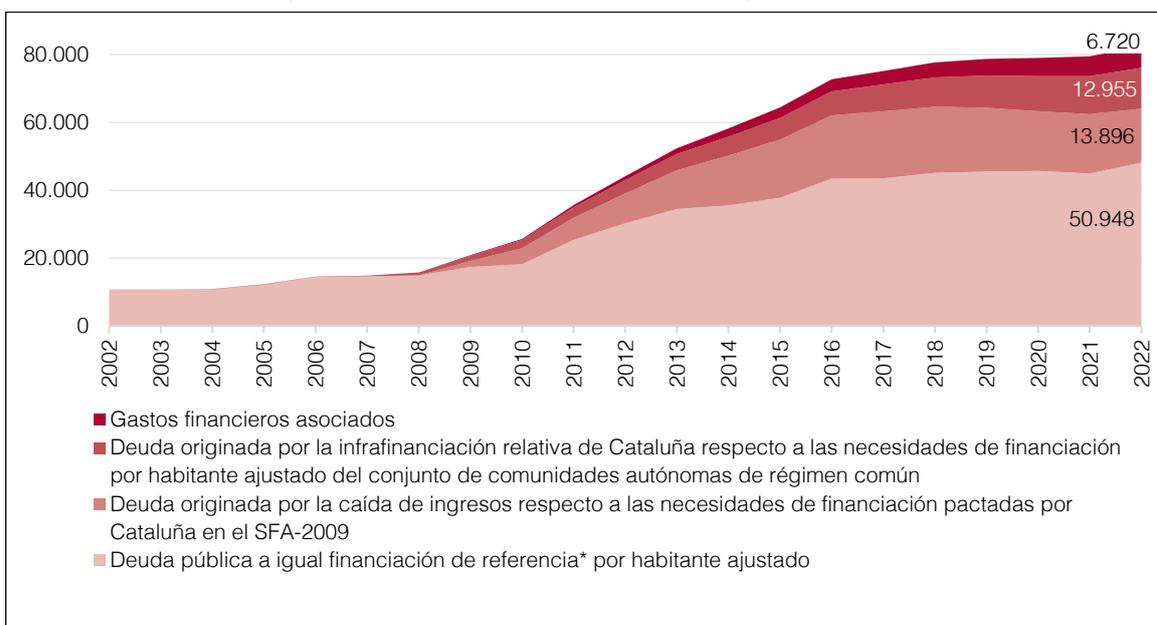
\* La financiación de referencia son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo SFA-2009 establece para cada comunidad autónoma en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que esta financiación se mantiene estable entre los años 2008 y 2022.

- En segundo lugar, Cataluña tiene una insuficiencia relativa permanente porque sus necesidades pactadas en el inicio del SFA-2009 se sitúan por debajo de las necesidades por habitante ajustado del conjunto de las comunidades autónomas. Además, en el SFA-2002 Cataluña también tenía una ligera infrafinanciación respecto a la media. El impacto de esta infrafinanciación relativa durante el período 2002-2022 es de 12.954,70 M€.
- Por último, los gastos financieros asociados a estas insuficiencias financieras, aplicando a cada año el coste medio de la deuda de Cataluña, que suponen 6.720,32 M€.

18. Las necesidades de financiación se calcularon utilizando la recaudación normativa del SFA-2002 sin corregir. Dado que esta recaudación estaba infravalorada, las necesidades de Cataluña en el SFA-2009 también lo estaban, y eso reduce la estimación de la caída de ingresos provocada por la crisis en Cataluña, en comparación con la estimada en el escenario 3.

El impacto total en la deuda de Cataluña de la no cobertura de las necesidades de financiación por habitante ajustado pactadas de 33.570,61 M€, un 39,72% del endeudamiento total, reduciría la deuda de Cataluña a 50.947,55 M€ en el año 2022.

**Gráfico 31. Impacto en la deuda de Cataluña de un escenario en el que se garantiza para Cataluña las necesidades de financiación por habitante ajustado pactadas en el sistema de financiación autonómica de 2009 del conjunto de comunidades autónomas de régimen común. Período 2002-2022**



Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea, Banco de España y elaboración propia.

\* La financiación de referencia corresponde a las necesidades de financiación por habitante ajustado pactadas en el SFA-2009 para el conjunto de comunidades autónomas de régimen común.

#### 4. ANEXO: DATOS PARA CALCULAR LA INFRAFINANCIACIÓN DE CATALUÑA

Los datos utilizados para explicar el mayor nivel de endeudamiento en Cataluña en el período 2002-2022 y cuantificar la parte de la deuda actual atribuible a la infrafinanciación de Cataluña definida en los 4 escenarios analizados se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 9. Datos para el cálculo de los 4 escenarios de la infrafinanciación de Cataluña. Ejercicios 2002-2022**

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Financiación normativa	10.588	11.341	12.154	13.457	15.143	16.039	14.807	15.394	17.428	16.912	16.091
Financiación normativa corregida	11.569	12.720	14.215	15.900	18.194	18.443	16.492	16.266	17.488	16.640	15.856
Población 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
Financiación normativa (€ / hab. ajustado)	1.649	1.716	1.808	1.951	2.153	2.254	2.036	2.084	2.344	2.263	2.143
Financiación normativa corregida (€ / hab. ajustado)	1.802	1.925	2.115	2.306	2.587	2.591	2.268	2.202	2.352	2.226	2.111
Deuda pública	10.830	10.918	12.259	14.544	14.873	15.776	20.825	25.661	35.616	44.095	52.355
<b>Escenario 1: Infrafinanciación relativa normativa</b>											
Infrafinanciación anual	(252)	(356)	(394)	(532)	(712)	(828)	(463)	466	(88)	(41)	(137)
Infrafinanciación acumulada	(252)	(608)	(1.002)	(1.534)	(2.247)	(3.074)	(3.537)	(3.071)	(3.159)	(3.200)	(3.337)
Gastos financieros asociados acumulados	(6)	(27)	(58)	(109)	(188)	(310)	(460)	(594)	(712)	(873)	(1.028)
Impacto acumulado total en la deuda	(259)	(635)	(1.060)	(1.644)	(2.435)	(3.384)	(3.998)	(3.665)	(3.871)	(4.073)	(4.365)
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	2,4	5,8	8,7	11,3	16,4	21,5	19,2	14,3	10,9	9,2	8,3
<b>Escenario 2: Insuficiencia reducción del Fondo de suficiencia global</b>											
Insuficiencia anual	0	0	0	0	0	0	0	0	(254)	(610)	(741)
Insuficiencia acumulada	0	0	0	0	0	0	0	0	(254)	(863)	(1.605)
Gastos financieros asociados acumulados	0	0	0	0	0	0	0	0	(4)	(27)	(75)
Impacto acumulado total en la deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	(258)	(891)	(1.679)
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	2,0	3,2
<b>Escenario 3: Insuficiencia respecto a la financiación precrisis (2002-2008)</b>											
Insuficiencia propia anual	0	0	0	0	0	0	(2.338)	(3.568)	(2.306)	(2.886)	(3.278)
Insuficiencia relativa anual	(50)	(87)	75	(32)	(106)	(587)	(152)	(158)	(157)	(153)	(149)
Insuficiencia propia acumulada	0	0	0	0	0	0	(2.338)	(5.906)	(8.212)	(11.099)	(14.377)
Insuficiencia relativa acumulada	(50)	(137)	(63)	(95)	(201)	(788)	(940)	(1.098)	(1.255)	(1.408)	(1.557)
Gastos financieros asociados acumulados	(1)	(6)	(10)	(13)	(19)	(41)	(127)	(314)	(586)	(1.065)	(1.639)
Impacto acumulado total en la deuda	(51)	(143)	(72)	(108)	(220)	(829)	(3.406)	(7.318)	(10.053)	(13.572)	(17.572)
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	0,5	1,3	0,6	0,7	1,5	5,3	16,4	28,5	28,2	30,8	33,6
<b>Escenario 4: Insuficiencia respecto a las necesidades reconocidas en el SFA-2009</b>											
Insuficiencia propia anual	0	0	0	0	0	0	(1.769)	(2.969)	(1.708)	(2.296)	(2.700)
Insuficiencia relativa anual	(50)	(87)	75	(32)	(106)	(587)	(774)	(812)	(808)	(796)	(778)
Insuficiencia propia acumulada	0	0	0	0	0	0	(1.769)	(4.738)	(6.446)	(8.742)	(11.442)
Insuficiencia relativa acumulada	(50)	(137)	(63)	(95)	(201)	(788)	(1.562)	(2.374)	(3.183)	(3.978)	(4.756)
Gastos financieros asociados acumulados	(1)	(6)	(10)	(13)	(19)	(41)	(129)	(318)	(594)	(1.082)	(1.665)
Impacto acumulado total en la deuda	(51)	(143)	(72)	(108)	(220)	(829)	(3.460)	(7.430)	(10.223)	(13.802)	(17.862)
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	0,5	1,3	0,6	0,7	1,5	5,3	16,6	29,0	28,7	31,3	34,1

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

Importes en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Fedea, Banco de España y elaboración propia.

n/a: no aplicable

## **APROBACIÓN DEL INFORME**

Certifico que en Barcelona, el 3 de diciembre de 2024, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, presidido por el síndico mayor, Miquel Salazar Canalda, con la asistencia de los síndicos Anna Tarrach Colls, Manel Rodríguez Tió, Llum Rodríguez Rodríguez, Maria Àngels Cabasés Piqué, Ferran Roquer Padrosa y Josep Viñas Xifra, y de la secretaria general de la Sindicatura, Marta Junquera Bernal, actuando como ponente el síndico mayor, Miquel Salazar Canalda, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 24/2024, relativo a la deuda pública de la Generalidad, ejercicios 2002-2022, Resolución 436/XIV del Parlamento.

Y, para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo esta certificación con el visto bueno del síndico mayor.

[Firma digital de Marta Junquera Bernal]

La secretaria general

Visto bueno,

[Firma digital de Miquel Salazar Canalda]

El síndico mayor



