

# INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2021 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

INFORME 11/21





Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

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

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

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

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE .....	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO .....	9
1.1. Previsiones para 2021 .....	9
1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas. ....	15
1.3. Perspectivas a medio plazo.....	15
2. DEUDA PÚBLICA.....	17
2.1. Nivel de deuda.....	17



# INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

**La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar un Informe sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el que se analicen las variaciones sobre las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas.** El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que la AIReF debe elaborar antes del 1 de abril un informe sobre los presupuestos de las CC.AA.. Por su parte, el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, concreta que, en la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones en la documentación recibida, en particular con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos.

**Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC.AA. contenido en el Informe 1/21 sobre los Presupuestos Iniciales 2021 de las Administraciones Públicas (AA.PP.)<sup>1</sup>.** El análisis general sobre los presupuestos de las AA.PP. contenido en el Informe 1/21, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA.PP. y de cada uno de los subsectores en 2021. El análisis del subsector CC.AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC.AA..

**El pasado 3 de diciembre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2021 de la Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>2</sup>.** La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 de la Comunidad Autónoma de Cataluña teniendo en cuenta la información remitida por la comunidad en sus líneas fundamentales de presupuestos para este ejercicio.

**No habiéndose aprobado presupuesto para 2021, la AIReF analiza la prórroga presupuestaria y las previsiones de cierre actuales de la comunidad, actualizando la valoración del informe anterior.** A la fecha, la comunidad no

---

<sup>1</sup> [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2021 de las AA.PP.](#)

<sup>2</sup> [Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos 2021 de Cataluña.](#)

dispone de un presupuesto aprobado para 2021, por lo que ha regulado la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior, y facilitado una previsión de cierre que incorpora en los planes presupuestarios a medio plazo que debe remitir al Ministerio de Hacienda (MINHAC) antes del 15 de marzo. La prórroga de los presupuestos de la comunidad para 2020, que quedaron superados por la situación actual, implica previsiones de empleos no adaptados al momento excepcional, por lo que no pueden considerarse como elemento de referencia para valorar la situación fiscal de la comunidad. Por ello, se ha considerado para el análisis la previsión de cierre actualizada que ha remitido la comunidad para 2021. Así, la AIReF actualiza en el presente informe las perspectivas para la Comunidad Autónoma de Cataluña en 2021 teniendo en cuenta las actuales previsiones de la comunidad y las variaciones respecto a la información de líneas, así como el cierre de 2020 y los cambios previstos en el escenario macroeconómico general.

**Como ya ocurrió en el informe sobre las líneas presupuestarias, la suspensión acordada de las reglas fiscales en 2021 condiciona el objeto del presente informe.** Como consecuencia de la crisis de la COVID-19, los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF de 13 de octubre sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la LOEPSF. Para 2021, únicamente se ha señalado como referencia el déficit del 1,1% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento de la AIReF, normalmente dirigido a valorar en términos de probabilidad el cumplimiento de las reglas fiscales fijadas para el ejercicio correspondiente, que ahora se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2021 por cada comunidad en sus presupuestos o previsiones actuales.

**Para efectuar el análisis, la AIReF revisa los supuestos de su escenario central para 2021.** Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe general de los Presupuestos Iniciales 2021 de las AA.PP., e implican un empeoramiento de las perspectivas para este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior.

Por otro lado:

- Se sigue asumiendo inicialmente que los nuevos fondos vinculados al PRTR esperados para 2021 en el ámbito autonómico tendrán un efecto neutro en el déficit, si bien se ha actualizado la distribución individual

de los 10.000 millones del REACT EU de acuerdo con la comunicación efectuada el 28 de diciembre desde el MINHAC. La distribución asumida por la AIR<sup>e</sup>F puede diferir de la recogida por las CC.AA. en sus presupuestos o previsiones y, tanto en un caso como en otro, de la distribución final de todos los fondos. En este sentido, cabe advertir que las previsiones actuales en CC.AA. podrían mejorar con la posible financiación por parte de estos fondos de parte del gasto ya previsto no asociado inicialmente a esta fuente de ingresos.

- Aún no se ha aprobado por el gobierno central el Real Decreto que debe fijar los criterios definitivos de distribución de la transferencia extraordinaria del Estado por 13.486 millones de euros para reducir el déficit de las CC.AA.. Por ello, se sigue estimando que supondrá para cada comunidad el 1,1% del PIB regional. Este es el criterio recogido en la mayoría de los presupuestos y previsiones autonómicas, si bien los criterios finales de reparto pueden ser diferentes.
- Con efecto neutro sobre el saldo, se ha incorporado la distribución entre comunidades de los 7.000 millones de euros de ayudas directas a empresas aprobadas por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.
- Se recoge la mayor transferencia desde el Estado a las CC.AA. para el nivel acordado de dependencia, introducida en los PGE por enmienda al proyecto y recogida en la Disposición Adicional centésima vigésima novena de la Ley de PGE.





# 1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

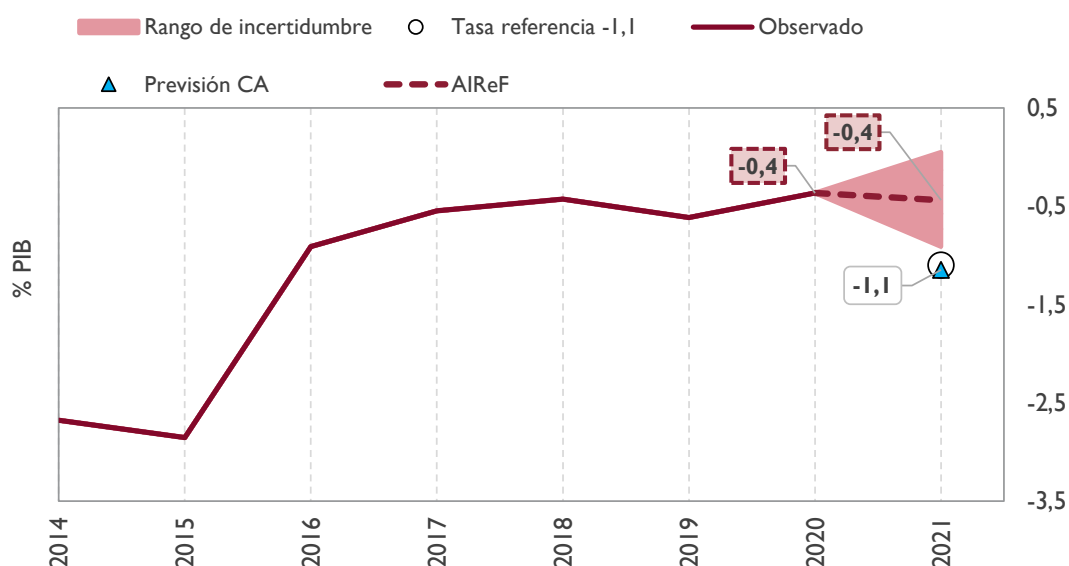
## 1.1. Previsiones para 2021

**La AIREF prevé para la Comunidad Autónoma de Cataluña para 2021 un déficit del 0,4% del PIB, 1 décima por encima del informe anterior e inferior a la tasa de referencia del -1,1% del PIB.** La variación en las previsiones de la AIREF sobre las del informe anterior se deriva en su mayor parte del cierre de 2020. Adicionalmente, se han revisado otros elementos que compensan en parte esa mejora. Con efecto positivo, aumentan ligeramente las transferencias de la AGE por la aprobación de los PGE: se amplía el importe por el nivel acordado de dependencia y se recogen nuevas transferencias a favor de Cataluña. En sentido contrario, se moderan las previsiones de crecimiento de otros ingresos ajenos a los del sistema de financiación por el empeoramiento de las previsiones macroeconómicas, aumenta la previsión de gasto por remuneración de asalariados con la actualización del efecto de las medidas adoptadas por la comunidad; y se espera un menor aumento de los fondos estructurales tradicionales de la UE que el registrado en 2020. Por otro lado, se ha revisado al alza el impacto asociado a la pandemia a partir de la mayor información proporcionada por la comunidad para 2020 y 2021, con efectos similares en ambos ejercicios.

**La comunidad sigue previendo alcanzar un déficit del 1,1% con un crecimiento de empleos, ajeno a fondos PRTR y ayudas directas a empresas, superior al estimado por la AIREF.** La comunidad mantiene unas previsiones de cierre de 2021 similares a las comunicadas en las líneas fundamentales, si bien aumentando el nivel de ingresos y gastos por la incorporación de fondos del PRTR de gestión directa y procedentes del Estado. Las discrepancias con las previsiones autonómicas de saldo se derivan fundamentalmente de que la AIREF sigue contemplando para 2021 una evolución más contenida del gasto que la recogida en las previsiones autonómicas, aunque revisada al alza con los datos de cierre y la nueva información sobre medidas. La comunidad estima alcanzar en 2021 el -1,1% del PIB fijado como referencia para el subsector, con crecimientos moderados en los ingresos y acusados en

los gastos, sin tener en cuenta los fondos del PRTR y las ayudas directas a empresas financiadas por la AGE.

**GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. CATALUÑA (% PIB)**



**El déficit alcanzado en 2020, del 0,4% del PIB, explica una parte de la variación de las previsiones para 2021.** La comunidad ha cerrado 2020 con un déficit del 0,4% del PIB, inferior en una décima al esperado en el informe de líneas, como consecuencia, fundamentalmente, de una mejora en los ingresos superior a la mayor ejecución del gasto sobre el nivel esperado. Aunque de la información facilitada por la comunidad, se desprende que se ha incurrido en un mayor coste de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia que el estimado en el informe anterior, los ingresos percibidos de la AGE y la ejecución del resto de gastos corrientes por debajo de los niveles de 2019 han permitido que el déficit de la Comunidad Autónoma de Cataluña se reduzca en más de dos décimas de PIB sobre 2019. Las principales desviaciones en los datos de cierre de 2020 sobre las previsiones de ingresos de la AIReF se han concentrado en los ingresos asociados a la producción y a prestaciones de servicios, menos afectados por la pandemia de lo esperado, y los procedentes de fondos estructurales de la UE. En los empleos, se ha registrado al cierre un nivel superior tanto en los gastos corrientes como de capital, en línea con la valoración al alza del impacto asociado a la COVID. La mejora en el saldo y las variaciones de recursos y empleos sobre las perspectivas para 2020 del informe de líneas se trasladan a las actuales proyecciones para 2021 prácticamente en su totalidad.

Para 2021, aumentan las estimaciones sobre el impacto de la pandemia por medidas adoptadas por la comunidad, en paralelo a la revisión de su efecto en 2020, a lo que se unen las ayudas a empresas financiadas por la Administración Central (AC). A partir fundamentalmente de la nueva información proporcionada por la comunidad, se han actualizado las previsiones sobre el gasto asociado a la pandemia en 2021 considerando los siguientes elementos:

- Valoración del impacto en 2020: Las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia han supuesto en 2020 un mayor coste, pero también menor impacto macroeconómico que el estimado en el informe previo. Las principales variaciones se derivan de los últimos datos remitidos, por un lado, sobre el gasto sanitario incurrido en el ámbito de la COVID, que aumenta su importe más de un 30% sobre las previsiones de líneas; y, por otro, sobre medidas no sanitarias puestas en marcha, que aumentan en más de 700 millones. Dentro de estas últimas, las medidas educativas mantienen su importe, y los incrementos más destacables se producen en las áreas de promoción económica (ayudas a empresas y autónomos), por unos 310 millones, y servicios sociales (ayudas a entidades prestadoras), por más de 160 millones. En sentido contrario, la caída de ingresos ha sido inferior en un 29% a la estimada en el informe de líneas.

**CUADRO 1. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2020. CATALUÑA (% PIB)**

Cataluña	Estimación actual	Informe de líneas
<b>Medidas COVID</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,0%</b>
Sanidad	0,9%	0,7%
Educación	0,1%	0,1%
Otras (ingresos y gastos)	0,6%	0,3%
<b>Impacto macro</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,7%</b>

- Incorporación de la información disponible en los primeros meses del ejercicio sobre el gasto sanitario por COVID ejecutado a la fecha: Se ha proyectado el gasto sanitario asociado a la pandemia considerando los datos disponibles de cierre de 2020 considerados en relación con la incidencia relativa. Se mantiene la estimación de que se generará un gasto mensual de personal similar hasta junio y una

reducción gradual del mismo a partir del segundo semestre, y que en el resto de las partidas de gasto corriente se mantendrá una proporción del gasto incurrido en el ejercicio anterior, tomando las previsiones autonómicas para gasto sociosanitario e inversiones. Bajo estos supuestos y datos, se ha revisado al alza en un 50% el gasto sanitario en el que podría incurrir la comunidad en 2021 a consecuencia de la pandemia.

- Actualización de las medidas no sanitarias adoptadas o previstas en relación con la COVID-19 para 2021. Con la nueva información, se modera el gasto en educación estimado en el informe anterior; en sentido contrario, se registra un importante aumento del coste previsto en las áreas de promoción económica y servicios sociales, en las que la comunidad prevé para este año medidas similares a las puestas en marcha en el año anterior, valoradas en un importe conjunto de unos 700 millones de euros, que se concentran en ayudas a empresas y autónomos y a entidades de servicios sociales.
- Incorporación de las ayudas a empresas financiadas por el Estado, sin impacto en saldo.

**CUADRO 2. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2021. CATALUÑA (% PIB)**

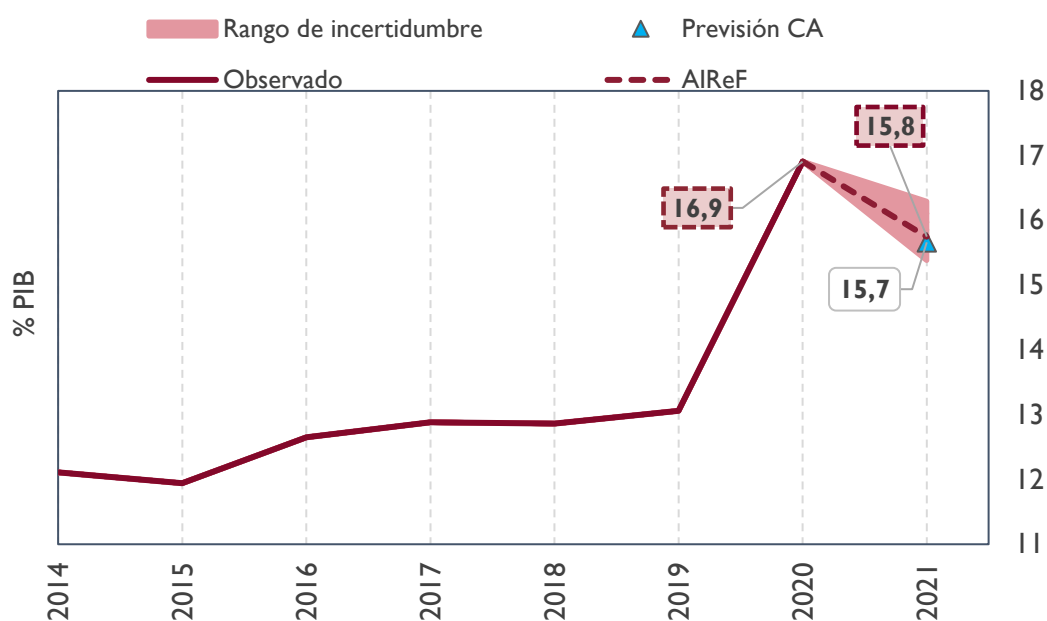
Cataluña	Estimación actual	Informe de líneas
<b>Medidas COVID</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,5%</b>
Sanidad	0,5%	0,3%
Educación	0,1%	0,2%
Otras (ingresos y gastos)	0,4%	0,1%
<b>Ayudas a empresas</b>	<b>0,4%</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,5%</b>

**Los cambios en las previsiones de evolución de otros ingresos y gastos, ajenos a fondos PRTR y ayudas a empresas, reducen la mejora derivada del cierre de 2020.** Aunque se registran mayores transferencias de los PGE sobre las previstas en el proyecto, la revisión del escenario macroeconómico empeora las previsiones de evolución de otros ingresos ajenos al sistema de financiación, que no trasladan, así, el importe total de la mejora de 2020:

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), otros recursos tributarios e ingresos vinculados a la producción y la prestación de servicios. Adicionalmente, la peor evolución esperada de los ingresos por fondos estructurales tradicionales de la UE y la revisión al alza del gasto esperado por las medidas de personal previstas en la comunidad, compensan también parte de la desviación positiva del cierre.

**La AIReF sigue previendo que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Cataluña en 2021, netos de recursos del PRTR y de las ayudas directas a empresas, crezcan en torno al 2%, minorando 1,2 puntos su peso en PIB, en línea con las actuales estimaciones de la comunidad.** La AIReF espera en los ingresos impositivos un crecimiento más moderado que el estimado en el informe anterior, pero que llevaría a un nivel superior al incorporar los mayores ingresos de 2020 sobre los previstos. La evolución esperada del PIB regional determina que el peso de los recursos en el mismo, sin tener en cuenta los nuevos fondos de la UE ni las ayudas a empresas financiadas por la AC, alcance el 15,8% del PIB. La comunidad ha revisado igualmente su escenario de ingresos: fundamentalmente, incorpora la mejora derivada del 2020 y una estimación más favorable de evolución de los ingresos tributarios y aumenta las transferencias del Estado por los fondos de PRTR.

**GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. CATALUÑA (% PIB)**

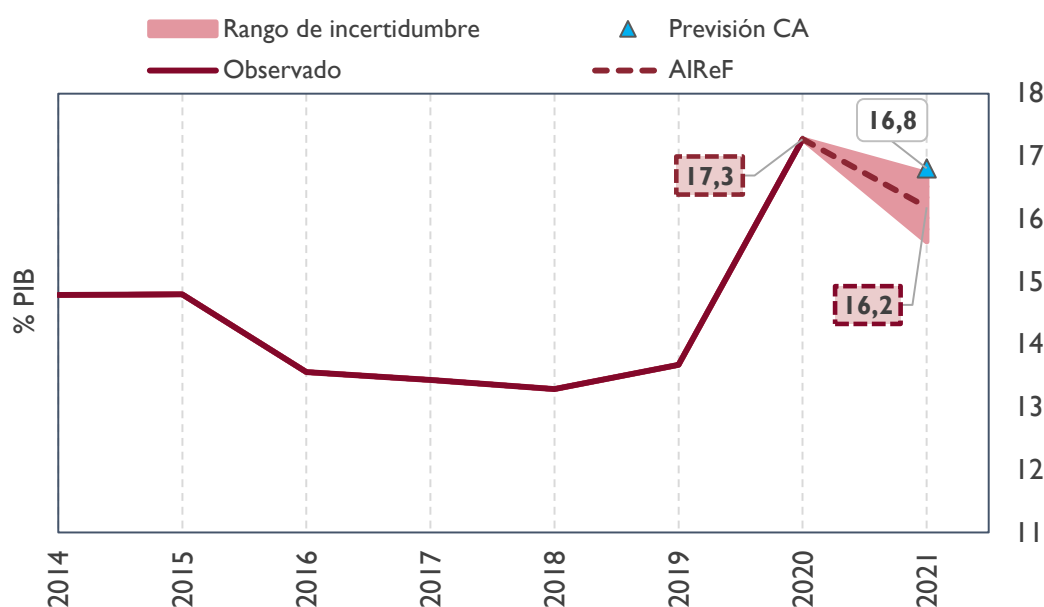


**Las previsiones de la AIReF sobre el crecimiento de los empleos sin incluir fondos PRTR ni ayudas a empresas, siguen manteniéndose por debajo de las**

**cifras estimadas por la comunidad.** Se han actualizado los elementos que sustentan las previsiones de la AIReF:

- La estimación del impacto de la pandemia en 2021, que se acentúa respecto al informe anterior, trasladándose el mayor gasto incurrido en 2020 a las previsiones de 2021. Concretamente el efecto anterior y la revisión de las medidas adoptadas corrige ligeramente al alza las estimaciones de los gastos de personal, si bien se mantiene un crecimiento ligeramente superior al 3%, coincidiendo con las actuales previsiones autonómicas.
- Se sigue considerando una variación tendencial superior a la observada en 2020, de acuerdo con el promedio de los años anteriores, en el resto de los empleos para los que no se dispone de información concreta al entender que se normalizará la ejecución de gastos no asociados a la pandemia.

**GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. CATALUÑA (% PIB)**



**La comunidad prevé un crecimiento de los empleos, sin fondos PRTR, superior al estimado por la AIReF.** Los gastos previstos por la comunidad para 2021 en los planes presupuestarios a medio plazo, siguen contemplando un considerable crecimiento de los empleos corrientes, superior al estimado por la AIReF, que la comunidad atribuye al programa de ayudas a empresas y autónomos, de carácter coyuntural y no consolidable. De no ser así, y parte del gasto tuviera naturaleza estructural, podría no contar con financiación permanente, elevando el déficit estructural existente con carácter previo a la crisis.

## 1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas.

**Se mantienen en líneas generales la valoración respecto a los Fondos del PRTR.** Las previsiones de la AIR<sup>e</sup>F actualizan la distribución de los fondos REACT-EU que la comunidad percibirá directamente de la UE de acuerdo con lo comunicado por el MINHAC el 28 de diciembre de 2020, lo cual aumenta la estimación del informe anterior. Sin más información respecto a la disponible en el informe de líneas, se mantienen los supuestos sobre su aplicación a gastos y sobre su impacto neutro en el saldo. Bajo estas estimaciones, se elevaría al 11% la variación de recursos y empleos de la comunidad, elevando su peso en PIB 1,4 décimas. La comunidad recoge en sus previsiones 2.071 millones de euros, un 0,9% del PIB, por los nuevos fondos europeos asociados al programa REACT-EU y al MRR.

**Las ayudas directas a empresas elevan el crecimiento de los recursos y los empleos hasta el 14%.** También sin efecto en el saldo, se incorpora la distribución de las ayudas directas a empresas recientemente aprobadas desde la Administración Central, un 0,4% de su PIB. La comunidad no ha incorporado aún en su escenario las transferencias de la AGE y los gastos asociados por las ayudas directas a empresas.

## 1.3. Perspectivas a medio plazo

**La AIR<sup>e</sup>F mantiene las perspectivas de medio plazo, aunque se atenúa la alerta.** Como ya se señaló en el informe anterior, en 2020 y 2021 gran parte del impacto de la pandemia será absorbido por el Estado. Sin embargo, en 2022 se espera un deterioro del saldo fiscal autonómico con el registro de la liquidación a favor del Estado de las entregas a cuenta asociadas a 2020, situación que se podría replicar en 2023. No obstante, la revisión positiva del escenario macroeconómico para 2022 mejora las expectativas de ingresos de las CC.AA. para este ejercicio respecto a las manifestadas en los informes de diciembre. Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se estimaba en el informe anterior una caída en 2022 de los recursos del sistema del 10%, que ahora, bajo previsiones más positivas de las entregas a cuenta, podría ser del 4%, por lo que se atenúa el deterioro del saldo que, no obstante, podría empeorar cerca de un punto de PIB. En cualquier caso, se mantienen las perspectivas de empeoramiento y la alerta de que la situación

podría agravarse con la consolidación de una parte importante del gasto incurrido en 2020 y 2021.

**La AIReF continúa considerando esencial el diseño de un plan de reequilibrio coordinado.** Si bien los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda se encuentran en suspenso, la AIReF sigue alertando de la existencia de elevados niveles de endeudamiento que se acentuarán en los ejercicios siguientes, lo que acrecienta la importancia de la supervisión fiscal y la urgencia del diseño de una senda de consolidación.



## 2. DEUDA PÚBLICA

### 2.1. Nivel de deuda

**De acuerdo con las previsiones de la AIReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 35,8% del PIB en 2021, 2,5 puntos de PIB menos que en 2020, valor ligeramente superior al previsto en el informe anterior.** Las estimaciones de crecimiento del PIB en 2021, aunque menores que las del informe anterior, permitirían compensar en 2021 el deterioro fiscal previsto, permitiendo un descenso en la ratio de deuda/PIB. La previsión de deuda de la AIReF para 2021 es inferior a la de la comunidad como consecuencia de la mayor necesidad de financiación prevista por la comunidad para 2021.

**La comunidad cerró 2020 con una deuda de 79.119 millones de euros, esto es, un 38,3% del PIB<sup>3</sup>, nivel inferior al previsto, tanto por la AIReF como por la propia comunidad, en el informe anterior.** El déficit registrado en 2020 no ha permitido disminuir las necesidades de financiación asociadas a ese ejercicio<sup>4</sup>, no obstante, la mejora del saldo presupuestario con relación a las previsiones anteriores tendrá una repercusión positiva en 2021, asociada a la reducción de la necesidad de financiación del exceso de déficit de ejercicios anteriores.

**Los riesgos inherentes a los altos niveles de deuda siguen siendo los considerados en el informe anterior, y es previsible que aumenten en los años siguientes.** A pesar de la ligera mejora en el nivel previsto de deuda para 2021 respecto a las previsiones del informe sobre líneas fundamentales, los riesgos asociados al nivel de deuda se mantienen. La liquidación de las entregas a cuenta asociada a 2020 y a 2021 supondrá una reducción importante de los recursos disponibles en 2022 y 2023, generando, muy probablemente,

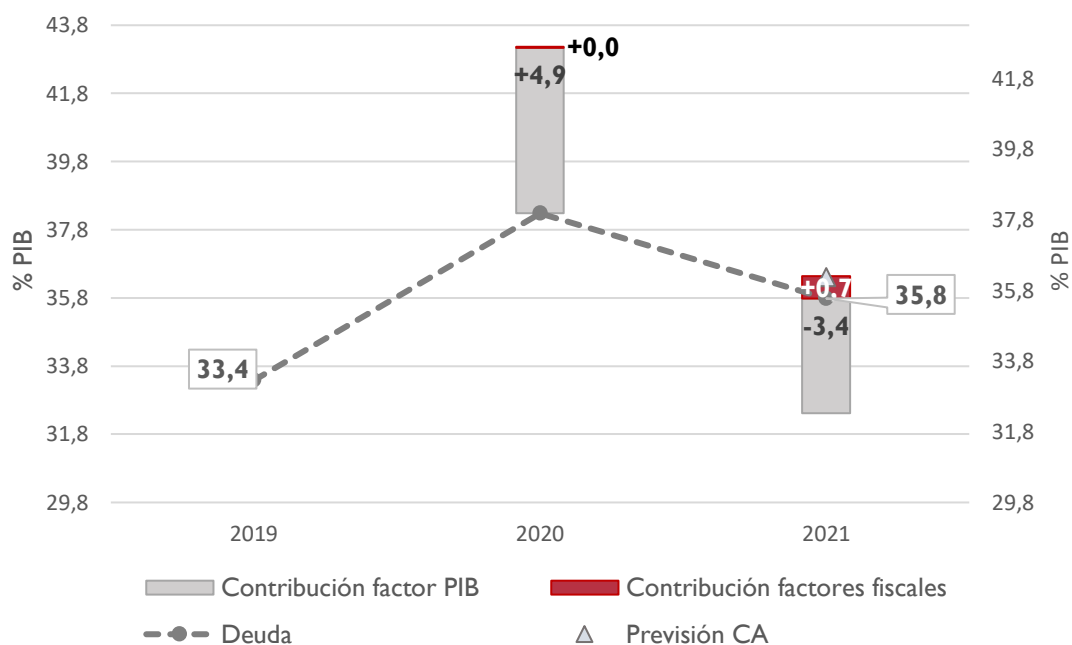
---

<sup>3</sup> Al utilizarse las previsiones de PIB de la AIReF, la ratio deuda/PIB difiere del valor proporcionado por el BdE, al utilizar éste una distribución del PIB nacional de acuerdo con la estructura del PIB regional del último año disponible (2019).

<sup>4</sup> Cabe resaltar, como se aprecia en el gráfico de evolución de la deuda, que el incremento de deuda que se produce en 2020 es de únicamente 64,87M €, cifra muy por debajo de las necesidades de financiación asociadas a su déficit de 2020 (755M€), financiación del déficit no financiado asociado a 2019 (aproximadamente 1.220 M€) y financiación de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 (124,8M€).

necesidades adicionales de endeudamiento. El previsible deterioro de los saldos fiscales retrasará el ajuste a los objetivos de deuda establecidos, tal y como ya se advertía en el informe sobre líneas fundamentales.

GRÁFICO 4. NIVEL DE DEUDA. CATALUÑA (% PIB)



La Presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez