

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

INFORME 56/2018





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

Contacto AIReF:

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

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

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

ÍNDICE

1	Objeto y alcance del informe.....	5
2	Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.....	8
3	Objetivo de deuda.....	11
4	Recomendaciones.....	13
4.1.	Recomendaciones nuevas.....	14
	Anexo I: Gráficos para el análisis.....	15

1

OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

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

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2019¹, que, en el ámbito autonómico, se completa con los informes individuales sobre las líneas fundamentales y/o proyectos de presupuestos de cada comunidad. Sobre la información disponible sobre el Plan Presupuestario para 2019 presentado en el mes de octubre y la adicional facilitada por las distintas administraciones en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2019, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector en su conjunto. El presente informe, junto con los demás que se emitan, viene a completar el anterior descendiendo al análisis individual de las líneas presupuestarias de cada comunidad autónoma, actualizadas, en su caso, con los proyectos autonómicos de presupuestos para 2019 ya publicados.

Publicado el proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Canarias, la AIReF analiza sus previsiones presupuestarias y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio. El 29 de octubre de 2018 se aprobó por el Consejo de Gobierno el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma Canaria 2019, que actualiza y amplía la información previa de líneas fundamentales remitida por la comunidad. La AIReF analiza en el presente informe las previsiones y medidas

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2019](#)

contenidas en el proyecto señalado y la posibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 a partir de las mismas.

Para efectuar el análisis, la AIReF define su escenario central para 2019 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración, si bien contempla el impacto de escenarios alternativos. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIReF debe definir su escenario central y efectuar la valoración de 2019 sobre una serie de supuestos:

- Se realiza la valoración respecto al objetivo de estabilidad para las CC.AA. del -0,1% del PIB aprobado en julio de 2017 y vigente hasta la fecha, bajo el que se están elaborando los proyectos autonómicos.
- Se espera que al final del ejercicio las CC.AA. percibirán unos recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) similares a los comunicados en julio, a los que se añadirían los derivados de la neutralización del efecto que el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA, adoptado en 2017, tiene sobre la liquidación de estos recursos. En el Informe general sobre los PEF 2108-2019 de las CC.AA.² publicado en junio se recogió el detalle de este efecto.
- Se considera que se aplicarán las medidas adoptadas en el acuerdo de sindicatos del pasado marzo sobre incrementos retributivos y estarán vigentes los convenios bilaterales acordados entre las comunidades y el Estado que afectan a 2019.

Aunque estos son los supuestos considerados más probables, debe considerarse también la posibilidad de que se apruebe la modificación que se está tramitando en estos momentos de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) por la que se modifica el sistema de aprobación de los objetivos. De cumplirse esta circunstancia, podría salir adelante la propuesta de objetivos aprobada por el Gobierno en el Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, que amplía en dos décimas el déficit que deben cumplir las CC.AA., pasando su objetivo de estabilidad del -0,1% al -0,3% del PIB.

Adicionalmente, dado el peso de los recursos del SFA de las comunidades de régimen común y la incidencia que la prórroga de los PGE y otras medidas previstas tienen en estos recursos, el análisis se completa considerando escenarios alternativos en relación con los mismos, que, de materializarse, disminuirían la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019. Así, se tiene en cuenta el impacto que tendría en dicha probabilidad:

² [Informe general sobre los PEF 2018-2019 de las CC.AA.](#)

- La prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA.
- La no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA.

Estos escenarios alternativos, en la medida en que afectan esencialmente a los ingresos autonómicos, tienen impacto en relación con el objetivo de estabilidad y su probabilidad de cumplimiento, pero, en principio, tienen efecto neutro en el gasto computable a efectos de la regla de gasto.

2 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

El proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de Canarias prevé cumplir las reglas fiscales alcanzando un superávit del 0,9% del PIB con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,7%, igual a la tasa de referencia fijada. Según se recoge en el proyecto de presupuestos de la comunidad para 2019, la comunidad prevé alcanzar en 2019 un superávit del 0,9% del PIB con un crecimiento del gasto computable ajustado a la tasa de referencia del 2,7%.

De acuerdo con la información facilitada en las líneas fundamentales, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2018 con un superávit del 0,7%. Este punto de partida exigiría un ajuste de dos décimas para cumplir las previsiones del proyecto para 2019. El ajuste se alcanzaría con un crecimiento de los ingresos en torno al 6%, que aumentarían más de una décima su peso en el PIB, y un aumento de los gastos superior al 4%, lo que mantendría su peso en términos de PIB regional. Estas evoluciones incorporan, en los ingresos, el efecto de las medidas de rebaja fiscal previstas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), por un importe conjunto estimado de 99 millones de euros. En el ámbito de los gastos, la comunidad valora en 20 millones de euros las medidas autonómicas de incremento de las retribuciones del personal, adicionales a las acordadas con carácter general en el ámbito estatal, que afectarían a los ámbitos sanitario y educativo.

La evolución señalada de los empleos no financieros llevaría, de acuerdo con las estimaciones del proyecto, a un crecimiento más moderado del gasto computable, ajustado al 2,7%, fundamentalmente por el efecto positivo derivado del aumento del fondo de competitividad derivado de la modificación por Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 de la disposición adicional segunda de la ley 22/2019, de 18 de diciembre (184 millones de euros). Este aumento de ingresos amplía el margen de aumento del gasto computable, si bien en parte quedaría compensado por

las medidas de rebaja fiscal adoptadas (99 millones), que, en sentido contrario, restringen dicho margen de crecimiento.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *muy probable* que la Comunidad Autónoma de Canarias cumpla el objetivo de estabilidad para 2019, apreciándose *factible* que alcance el superávit previsto en su escenario. Este saldo permitiría cumplir simultáneamente, aunque de forma ajustada, la regla de gasto, dadas las estimaciones actuales de ingresos. El superávit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la Comunidad Autónoma de Canarias, similar al estimado por la comunidad, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 no exija ningún ajuste de consolidación para la comunidad y que, por tanto, exista casi certeza de cumplimiento de dicho objetivo. A partir de la información proporcionada en las líneas, actualizada con el proyecto de presupuestos para 2019, y bajo los supuestos del escenario central de la AIReF, se estima que la evolución de los recursos y empleos, en su conjunto, será semejante a la planteada en el proyecto de presupuestos autonómico, lo que permitirá alcanzar en 2019 un superávit similar al previsto por la comunidad. Sin embargo, la AIReF considera que el crecimiento en los empleos no financieros y el impacto de las medidas de rebaja fiscal previstas para este ejercicio, que restringen el margen de crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto, pueden llevar a que un aumento del gasto computable muy ajustado a la tasa de referencia del 2,7% fijada, fácilmente superable ante pequeñas desviaciones en las previsiones de gastos o en las exclusiones esperadas, por lo que se aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto.

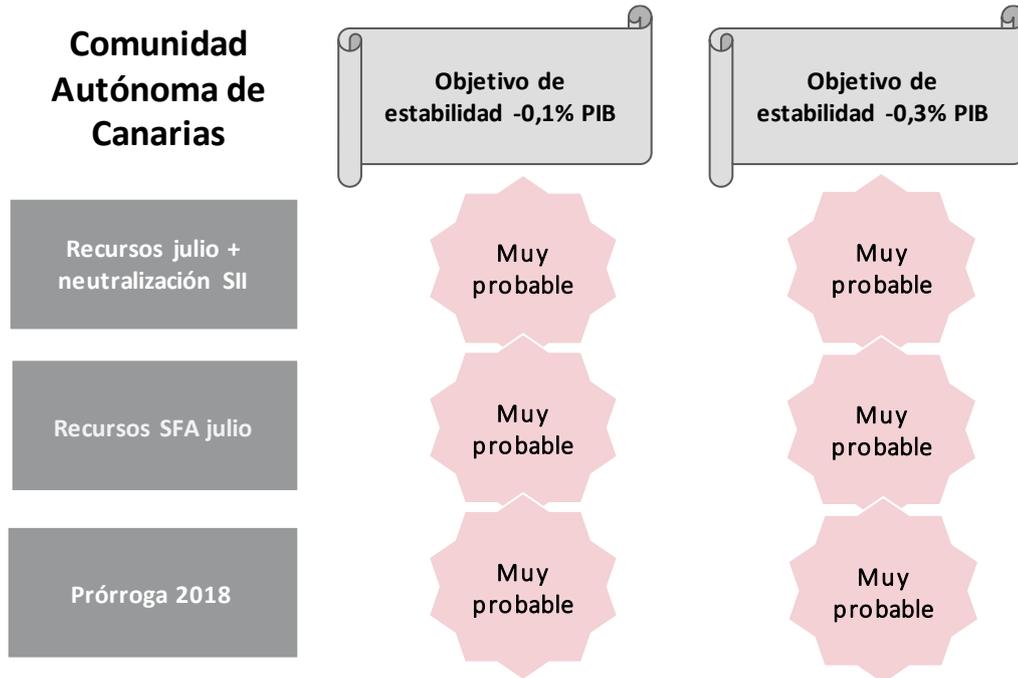
Bajo escenarios alternativos distintos respecto al objetivo de estabilidad y a los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirá la comunidad en 2019, se aprecia igualmente *muy probable* el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019, ya que en todo caso la evolución del conjunto de los ingresos le permitiría mantener una situación de superávit. Frente a la previsión derivada del escenario central, bajo el objetivo actual del -0,1% del PIB, la no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA, supondría para la comunidad un crecimiento de los recursos en su conjunto del 4% que, frente al aumento previsto en los gastos, permitiría alcanzar en 2019 un superávit similar al del ejercicio anterior, sin ninguna dificultad para cumplir el objetivo del -0,1% del PIB. Del mismo modo, un escenario de prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA, aunque tendría una incidencia acusada en el saldo, éste seguiría siendo de superávit, por lo que se mantendría la casi certeza de cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Si se modificara el objetivo de estabilidad aprobándose para todas las CC.AA. el -0,3% del PIB, aumentaría la holgura para el cumplimiento de dicho

objetivo, especialmente en el caso de que fuera acompañado de una medida adicional dirigida a neutralizar el impacto del SII del IVA.

La figura siguiente resume las valoraciones de la AIReF respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad por la comunidad en el escenario central y los alternativos.

CUADRO I. PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD DE 2019 BAJO ESCENARIOS ALTERNATIVOS. CA DE CANARIAS



3

OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad de Autónoma de Canarias cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. De acuerdo con la información contenida en su proyecto de ley de presupuestos, la comunidad prevé reducir en 2019 su nivel de deuda en 126 millones, lo que permitiría cumplir ampliamente el objetivo de deuda. Esto es así porque el actual sistema de fijación de objetivos de deuda de las CC.AA. permite incrementar el endeudamiento neto para financiar el déficit del 0,1% del PIB fijado como objetivo de estabilidad para 2019 independientemente de que, en este caso, Canarias haya previsto un superávit de 410 millones para ese ejercicio. La AIREF ha recomendado en numerosas ocasiones que, al recalcular el objetivo de deuda para su verificación al cierre del ejercicio, se tenga en cuenta la necesidad de financiación real de la comunidad cuando esta sea inferior al objetivo de estabilidad fijado. Por su parte el MINHAC, aunque ha indicado que estudiará la propuesta, parece que sigue defendiendo los mismos elementos del actual sistema. Por tanto, como ya ha señalado la AIREF en Informes anteriores³, la amplia definición de los objetivos de deuda por el flexible y poco restrictivo sistema de fijación de objetivos hace que, en general, resulte previsible el cumplimiento de esta regla fiscal, en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos de deuda para el trienio 2019-2021.

No obstante, debería aclararse por parte de la comunidad el destino en 2019 para el superávit que prevé obtener en 2018. De acuerdo con el artículo 32 de la LOEPSF, el superávit obtenido deberá destinarse a la reducción del endeudamiento neto. La comunidad prevé alcanzar en 2018 un superávit de 322 millones (0,7% del PIB), de los cuales 126 millones se van a destinar a reducir el endeudamiento neto, según se indica en su proyecto de ley de presupuestos para 2019. Por tanto, la comunidad debería aclarar el destino

³ [Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AAPP 2018](#)

para el resto del superávit, en la medida en que su aplicación podría afectar al cumplimiento de las reglas fiscales en ese ejercicio.

4

RECOMENDACIONES

Como la AIReF ya viene señalando en informes anteriores, no existe una consistencia en la fijación de las reglas fiscales. El objetivo de estabilidad se fija independientemente de la regla de gasto, de manera que el objetivo puede resultar un límite máximo demasiado amplio donde la verdadera restricción provenga de la aplicación de la regla de gasto, que exija incurrir en menor déficit o incluso en superávit. Así mismo, el objetivo de deuda, recalculado para verificar su cumplimiento, se fija como límite máximo permitiendo incrementar el endeudamiento neto por el déficit teórico del objetivo de estabilidad independientemente de cuál sea la liquidación al cierre.

Por este motivo, la AIReF ha recomendado en numerosas ocasiones que, al recalcular el objetivo de deuda no se tenga en cuenta el objetivo teórico de estabilidad sino la necesidad o capacidad de financiación real de la comunidad al cierre del ejercicio. El MINHAC, aunque ha señalado que estudiará esta propuesta, parece que sigue defendiendo los elementos del actual sistema al señalar que el objetivo está formulado en términos de máximo, siendo las CC.AA., en el ejercicio de su autonomía financiera, las que deben utilizar dicho recurso para financiar sus verdaderas necesidades de financiación, así como la falta de incentivos por parte de las comunidades de agotar un margen de deuda cuando no fuese necesario. En definitiva, el MINHAC parece renunciar a la fijación de un objetivo realista para confiar en la prudencia de las CC.AA. a la hora de incrementar su endeudamiento neto.

La AIReF considera que, sin perjuicio de que a efectos prácticos el nivel de deuda irá asociado a las necesidades reales de financiación, no es bueno para la credibilidad y la robustez del marco fiscal que se vacíe de contenido a una de las tres reglas fiscales que lo conforman y que se renuncie a la existencia de un objetivo de deuda pública realista y efectivo para las CC.AA. al servicio del principio de sostenibilidad financiera.

A estos efectos, si bien la AIReF no vuelve a reiterar esta recomendación por considerar explicados por el MINHAC los motivos para apartarse de ella, mantiene esta recomendación como viva y la publica bajo esta denominación en el apartado de recomendaciones de su página web.

4.1. Recomendaciones nuevas

La obtención de un superávit por parte de una administración pública debe destinarse a la reducción del endeudamiento neto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la LOEPSF. En 2018, la comunidad prevé alcanzar un superávit de 322 millones, de los cuales informa su intención de destinar 126 millones a reducir el endeudamiento neto, pero no especifica el destino del resto. En la medida en que la aplicación de este superávit en 2019 puede tener incidencia en el cumplimiento de las reglas fiscales de ese ejercicio, **la AIREF recomienda a la Comunidad Autónoma de Canarias que:**

- 1. Aclare el destino que piensa darle en 2019 al importe total del superávit que prevé obtener en 2018.**
-

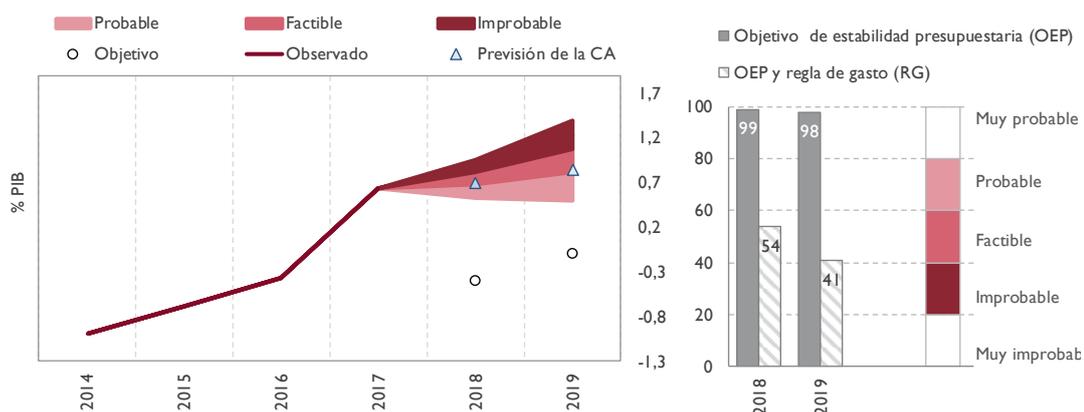
El Presidente de la AIREF



José Luis Escrivá

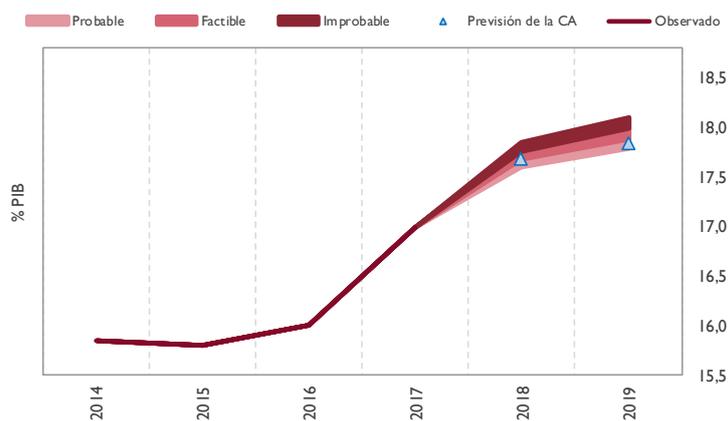
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



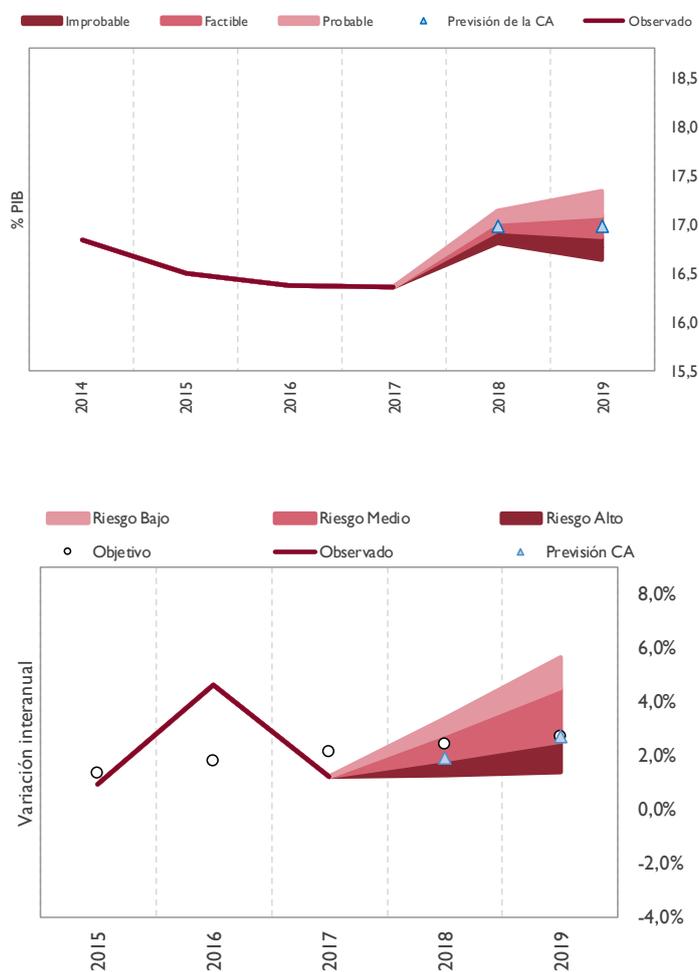
La AIReF considera *muy probable* que la Comunidad Autónoma de Canarias cumpla en 2019 el objetivo de estabilidad fijado, estimando *factible* alcanzar el superávit del 0,9% previsto por la comunidad. Se calcula que, bajo las previsiones de recursos y empleos actuales, este superávit permitiría el cumplimiento simultáneo, aunque ajustado, de la regla de gasto, apreciándose un riesgo moderado respecto al cumplimiento de la misma.

B. Recursos (% PIB)



Se consideran prudentes, en conjunto, las previsiones de recursos contenidas en el proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, estimándose, entre otros recursos, una recaudación ligeramente superior del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

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



La AIREF estima que en 2019 se alcanzará un nivel de empleos similar al previsto por la comunidad, con una variación sobre el cierre de 2018 de en torno al 4%, lo que añadido al efecto restrictivo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas para este ejercicio apunta a un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto, a pesar del efecto positivo del incremento en el fondo de competitividad que tuvo lugar por la modificación de la Ley 22/2009 del sistema de financiación mediante la Ley de Presupuestos Generales de Estado para 2017.