

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

INFORME 74/2019





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

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

Contacto AIReF:

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

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

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

ÍNDICE

OBJETO Y ALCANCE.....	5
1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....	7
1.1. Previsiones autonómicas	7
1.2. Previsiones de la AIReF.....	8
2. DEUDA PÚBLICA.....	11
2.1. Previsiones autonómicas	11
2.1. Previsiones de la AIReF.....	11
2.1.1. Objetivo de deuda.....	11
2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	13
3. RECOMENDACIONES	15
3.1. Recomendaciones nuevas.....	15
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	17
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	17
G.2. Recursos (% PIB)	17
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	18

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre 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.

Las incertidumbres derivadas del contexto político han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2020. La reciente formación de gran parte de los gobiernos autonómicos junto con las incertidumbres derivadas de la falta de formación de un gobierno central, han ocasionado que hasta fechas recientes no se hayan definido en las CC.AA. las líneas presupuestarias para 2020, y a que, en muchos casos, éstas se hayan plasmado directamente en los proyectos de presupuestos. En consecuencia, la AIReF ha retrasado la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2020¹, con una valoración preliminar de los subsectores que, en el ámbito autonómico, se completa y actualiza ahora con los informes individuales de cada comunidad. Sobre la información preliminar disponible en el Plan Presupuestario para 2020 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2020 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector. El presente informe, junto con el de las demás comunidades, viene a completar y actualizar el anterior, una vez disponible la información individual de cada una de ellas. Dicha información se ha obtenido de los proyectos y/o líneas fundamentales de presupuestos.

El presente informe analiza las previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad Autónoma de Canarias contenidas en el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad Autónoma de Canarias aprobó el 23 de octubre el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2020](#)

Autónoma Canaria 2020². Este informe analiza las previsiones contenidas en el mismo y la información adicional facilitada al respecto.

Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2020 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración. 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 2020 sobre una serie de supuestos:

- A falta de comunicación desde el MINHAC de las previsiones de entregas a cuenta a las CC.AA. de los recursos del sistema de financiación (SFA) en 2020, la AIReF estima su importe de acuerdo con sus actuales previsiones de ingresos, e incorpora la liquidación prevista de 2018 que sí ha sido notificada. Se considera, dada la experiencia de años anteriores, que se actualizarán y pagarán las entregas a cuenta correspondientes a los ingresos del ejercicio, aunque éste se inicie con prórroga presupuestaria del Estado.
- La valoración se realiza respecto al objetivo de estabilidad del 0% del PIB, aprobado para las CC.AA. en julio de 2017, bajo el cual se están elaborando la práctica totalidad de las previsiones autonómicas.

² [Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma Canaria 2020](#)

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En el proyecto de sus presupuestos, la Comunidad Autónoma de Canarias prevé alcanzar un superávit del 0,6% del PIB en 2020, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,8%. La comunidad estima alcanzar en 2020 un saldo positivo del 0,6% del PIB, con crecimientos muy moderados en el conjunto de los ingresos y gastos sobre su previsión de cierre de 2019. La variación esperada en los empleos no financieros llevaría a un crecimiento del gasto computable del 2,8%, que permitiría el cumplimiento de la regla de gasto al situarse por debajo del límite actual del 2,9%.

La comunidad estima aumentar en dos décimas de PIB el superávit previsto en 2019. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2019 con un superávit del 0,4% del PIB, lo que exigiría un aumento de dos décimas para cumplir las previsiones de su proyecto para 2020. El ajuste se alcanzaría, según las estimaciones autonómicas, con un crecimiento de los ingresos que aumentaría dos décimas su peso en PIB y una evolución de los gastos que mantendría su nivel en PIB.

De acuerdo con las previsiones del proyecto, los ingresos crecerían por encima del 2% sobre el nivel de 2019, con medidas tributarias sustantivas. Las previsiones de ingresos de la comunidad para 2020 recogen un crecimiento estimado en torno al 5% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) sobre el nivel de 2019. El importe del proyecto recoge la previsión de liquidación de 2018 comunicada por el MINHAC y una estimación propia de entregas a cuenta. La evolución de estos recursos queda en parte compensada por la disminución en el resto de los ingresos: a pesar de la mayor recaudación esperada como consecuencia de la reforma fiscal prevista para 2020 (diversas modificaciones en el IGIC, bonificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, modificación de tipos impositivos en el Impuesto sobre las Labores del Tabaco y modificaciones en la tributación del juego, valoradas en 73 millones), los ingresos globales ajenos

al SFA disminuyen, ya que la minoración esperada en las transferencias del Estado compensa la valoración del impacto de la reforma.

Los gastos previstos por la comunidad para 2020 aumentarían menos del 2% sobre el nivel estimado en 2019, a pesar del impacto de las medidas de personal. El escenario autonómico prevé que los gastos en su conjunto crezcan menos del 2%, con una variación de los gastos de personal superior al 4% al incorporar el impacto de medidas autonómicas adoptadas en 2019 de reducción de la jornada en el personal docente no universitario y en el ámbito sanitario (64 millones), además de las acordadas con carácter general en el Acuerdo II con Sindicatos de marzo de 2018. Respecto al resto de los gastos corrientes, las previsiones autonómicas implican una caída de casi el 3% sobre su previsión del 2019, condicionada por la disminución registrada en los gastos corrientes en bienes y servicios y las transferencias corrientes. Por el lado de los gastos de capital, el proyecto supone un crecimiento de en torno al 10% respecto a su previsión del 2019.

La comunidad calcula que la evolución del gasto computable permitiría el cumplimiento de la regla de gasto con una variación del 2,8%, favorecida por las medidas tributarias de incremento de recaudación. La estimación de la comunidad sobre la variación del gasto computable es inferior al 2,9%, fijada actualmente como límite máximo. El cumplimiento de la regla de gasto se ve favorecida por el moderado crecimiento previsto por la comunidad en los empleos no financieros y el efecto favorable de las modificaciones normativas de incremento de recaudación.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera *muy probable* que la Comunidad Autónoma de Canarias cumpla el objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB, con una variación más acusada de los ingresos y gastos que la prevista en el proyecto. Partiendo de la previsión de cierre de la AIReF para 2019, similar a la planteada en las previsiones autonómicas, la comunidad podría alcanzar un superávit ligeramente superior al recogido en el proyecto. Este resultado vendría dado por un incremento de los recursos que aumentaría en siete décimas su peso en el PIB y un aumento de los empleos que elevaría dicho peso en torno a cuatro décimas.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias en 2020 aumentarán más del 7% sobre 2019, animados por la positiva evolución esperada en los recursos del sistema. Bajo el escenario central de la AIReF, el conjunto de los ingresos crecería más del 7%, incrementado su peso en el PIB regional en siete décimas. Dentro de ellos, la AIReF estima un importe de los

recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta en la comunidad superior a la prevista por la comunidad, considerando que podría superar en más del 8% la cifra de 2019 (afectada por el impacto negativo en la liquidación del 2017 del SII del IVA³). El resto de los recursos distintos del sistema crecerían en torno al 6% teniendo en cuenta el impacto estimado de las medidas tributarias adoptadas por la comunidad y la evolución esperada de las transferencias del Estado y de la Unión Europea (UE).

Se prevé que los gastos crezcan, en su conjunto, cerca del 6%. La AIR^eF estima que los empleos no financieros en la comunidad podrían crecer cerca del 6% sobre el nivel esperado en 2019, con tasas ligeramente más moderadas que las previstas para el año anterior, pero por encima de las previsiones del proyecto autonómico. Esta previsión es el resultado de:

- Un aumento cercano al 5% en los gastos de personal, que incorporan el mayor gasto esperado en 2020 por las medidas de reducción de jornada adoptadas por la comunidad en 2019 en los ámbitos de educación y sanidad (64 millones), así como el impacto estimado de las medidas de personal acordadas con carácter general en el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.
- Un crecimiento en torno al 4% en el resto de los gastos corrientes y, una evolución de los gastos de capital similar a la prevista por la comunidad una vez incorporada la inejecución prevista al cierre.

La AIR^eF aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. La variación esperada en los empleos no financieros, mucho más acusada que la prevista por la comunidad en su proyecto, podría llevar en 2020 a un crecimiento del gasto computable superior al 2,9% fijado como tasa de referencia para este año, si bien los mayores ingresos derivados de la reforma fiscal prevista ofrecen un margen favorable que podría verse acompañado, en su caso, por la realización de inversiones financieramente sostenibles excluidas del cómputo de la regla.

³ La puesta en marcha del Suministro Inmediato de Información (SII), ampliando el plazo para ingresar las autoliquidaciones del IVA, supuso que en 2017 la AEAT recaudara tan solo 11 mensualidades. Esta menor recaudación total no se recogió en las entregas a cuenta del SFA de 2017 pagadas a las CC.AA., sino en la liquidación de dicho ejercicio que se ha producido en 2019.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

Canarias prevé alcanzar una ratio de deuda del 13,3% del PIB en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 13,7% del PIB en 2019 al 13,3% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de unos 1,6 puntos porcentuales de PIB desde el 14,9% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

2.1. Previsiones de la AReF

2.1.1. Objetivo de deuda

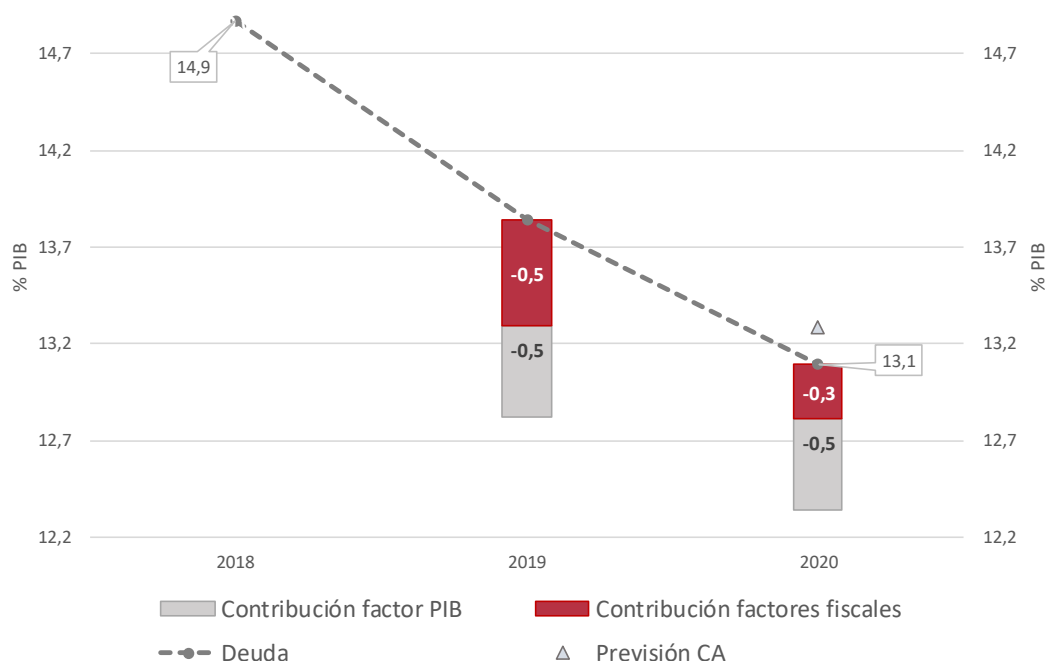
De acuerdo con las previsiones de la AReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 13,1% del PIB en 2020, 1,8 puntos porcentuales de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AReF es inferior a la de la comunidad, principalmente por la mayor amortización estimada de deuda en aplicación del superávit previsto para 2019.

Esta reducción del nivel de deuda se debería a la contribución del PIB complementada con la aplicación de superávits. Esta reducción obedecería principalmente a la suma de dos factores: por un lado, los crecimientos previstos por la AReF del PIB de la comunidad en 2019 y 2020 y, por otro, la amortización de deuda por el superávit de 2018 y el previsto para 2019, no destinados a financiar inversiones financieramente sostenibles (ver gráfico 1). En relación al superávit de 2018, no se han considerado 500 millones a efectos de la amortización de la deuda, en línea con la recomendación de la AReF⁴

⁴ [Recomendación de la AReF en el informe de presupuestos iniciales de las AAPP 2019](#)

de acompañar la aplicación del superávit a las disponibilidades líquidas.⁵ La aplicación de estos 500 millones, supondrían una reducción adicional de la deuda de un 1% del PIB (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE ENDEUDAMIENTO: CONTRIBUCIÓN POR FACTORES. (% PIB)



La AIReF prevé el cumplimiento de los objetivos de deuda de la comunidad en 2019 y 2020, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de objetivos. Los incrementos de deuda previstos en 2019 y 2020 resultarían compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos, por lo que se prevé su cumplimiento. En este sentido, los importes previstos permitirían financiar las necesidades admitidas por el objetivo de deuda y, dado que no se estima que esta comunidad incurra en déficit en esos ejercicios, sería únicamente por los importes anuales de las liquidaciones negativas aplazadas 2008/2009.

No obstante, el límite establecido por el objetivo de deuda no tiene en cuenta los superávits de la comunidad, por lo que no resulta restrictivo. La obtención de superávits por parte de la comunidad no se descuenta del límite anual que establece el objetivo de deuda. Con el fin de seguir ajustando los límites

⁵ Los 500 millones por la sentencia a favor de Canarias por el Convenio de Carreteras se han imputado como ingresos de la comunidad en 2018, pero sin recibir la liquidez correspondiente.

del objetivo de deuda a la verdadera situación fiscal de Canarias y que estos resulten restrictivos, sería conveniente que se incorporara al objetivo su obligación de amortizar deuda por la capacidad de financiación generada.

2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Canarias es bajo. Según la metodología⁶ utilizada por la AIR^eF, el indicador compuesto señala un riesgo *bajo* para la sostenibilidad financiera de Canarias, siendo sus principales determinantes el contenido nivel de deuda y la existencia de saldos presupuestarios positivos. La agencia de calificación S&P ha mejorado el pasado mes de septiembre un escalón el rating de la Comunidad hasta situarlo en A, mientras que Fitch la mantiene en BBB+. Ambas agencias sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión.

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores en torno al 15 por ciento, y el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en algo más de 2 puntos de PIB. Desde el comienzo de la crisis en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 12 puntos hasta el máximo alcanzado en 2016. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores en torno al 15 por ciento, donde el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en algo más de 2 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIR^eF proyectan una ratio de deuda ligeramente superior a 14% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación es muy elevada. La deuda contraída con la AC supone en el segundo trimestre de 2019 el 74,2% del total del endeudamiento de la Comunidad.

⁶ El análisis de la AIR^eF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)

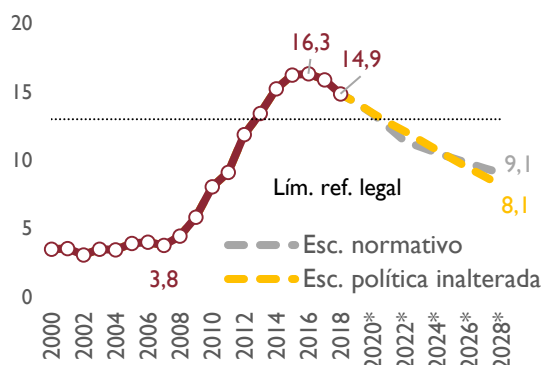
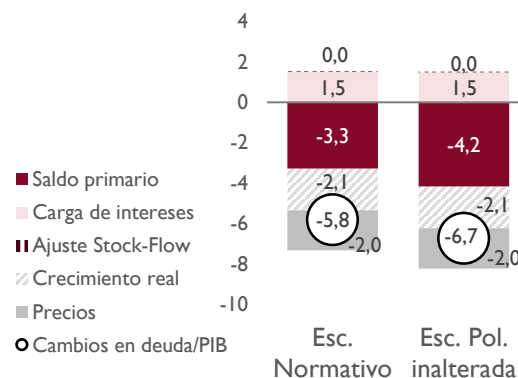


GRÁFICO 3. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA 2019-2028 (% PIB)



En su escenario normativo⁷ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 9,1% del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2021. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 8,1% a finales de 2028. La reducción de 5,8 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (3,3 puntos), como por un efecto denominador (crecimiento e inflación) que aporta otros 4,1 puntos, y la carga de intereses restando 1,5 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,33% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,5% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce de forma similar (6,7 puntos), consecuencia principalmente de mantener el superávit primario proyectado para 2019 de 0,4% del PIB, saldo considerablemente muy elevado en términos históricos.

⁷ Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%. Una vez alcanzado se proyecta equilibrio presupuestario, esto es, un superávit primario igual a la carga financiera.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

Canarias obtuvo en 2018 un superávit de 921 millones de euros, de los cuales 500 millones correspondían a una sentencia a su favor por el Convenio de Carreteras con el Estado que se ha imputado como ingresos de la comunidad en 2018, sin que esta haya recibido la liquidez correspondiente.

La AIReF ha recomendado al MINHAC la conveniencia de acompasar la amortización de la deuda por aplicación del superávit en virtud del artículo 32 de la LOEPSF a la obtención de la liquidez correspondiente, tal y como se ha señalado en el apartado anterior. En ese sentido, en la estimación de la AIReF de la deuda de Canarias para 2020 no se ha previsto que la comunidad amortice deuda por el importe de 500 millones que todavía no han sido pagados por el Estado.

Sin embargo, una vez obtenida la liquidez correspondiente a ese superávit, la comunidad deberá destinarla a la amortización de deuda. En la medida en que esa liquidez afecta a las necesidades reales de financiación de la comunidad del año en que se reciba, resulta conveniente que se transparente y se comunique cómo y cuándo va a realizarse la aplicación del mencionado importe.

Por este motivo, **la AIReF recomienda a Canarias que:**

-
- 1. Comunique a la AIReF la planificación de la amortización de deuda por cuenta del superávit generado en 2018 y no destinado a financiar inversiones financieramente sostenibles, que queda pendiente de realizar, especificando los criterios, importes y plazos, en los que se prevea hacer efectiva.**
-

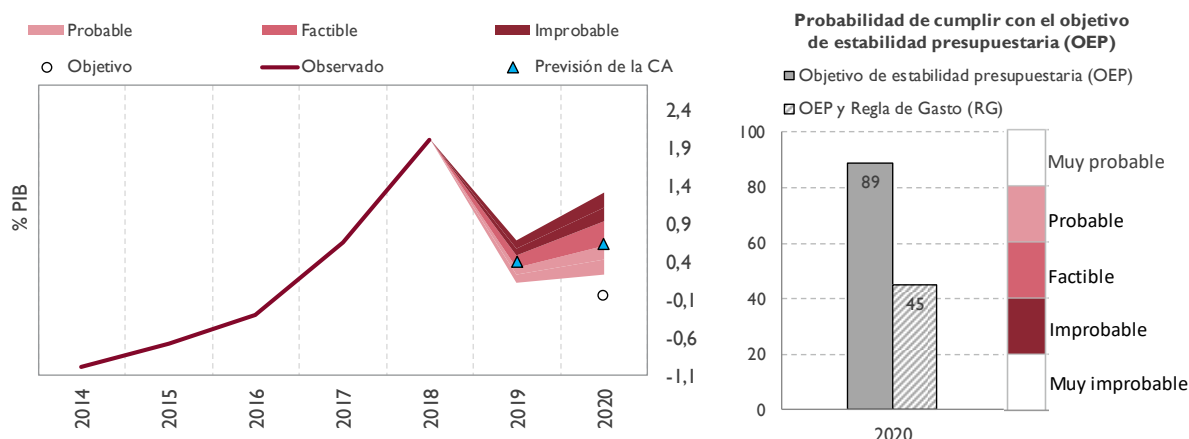
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

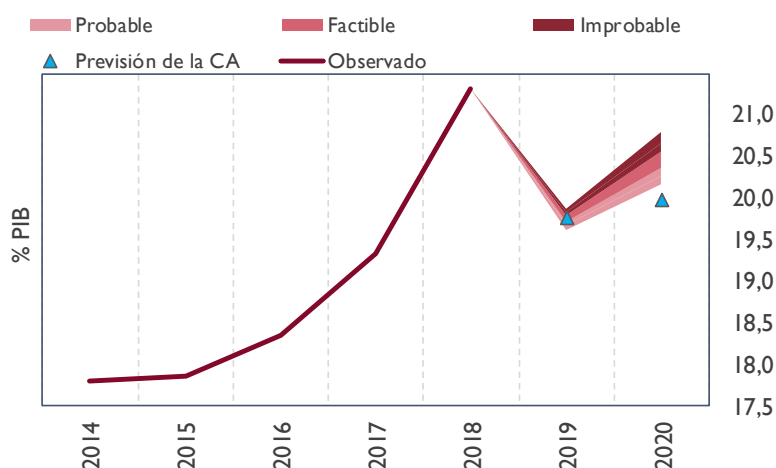
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



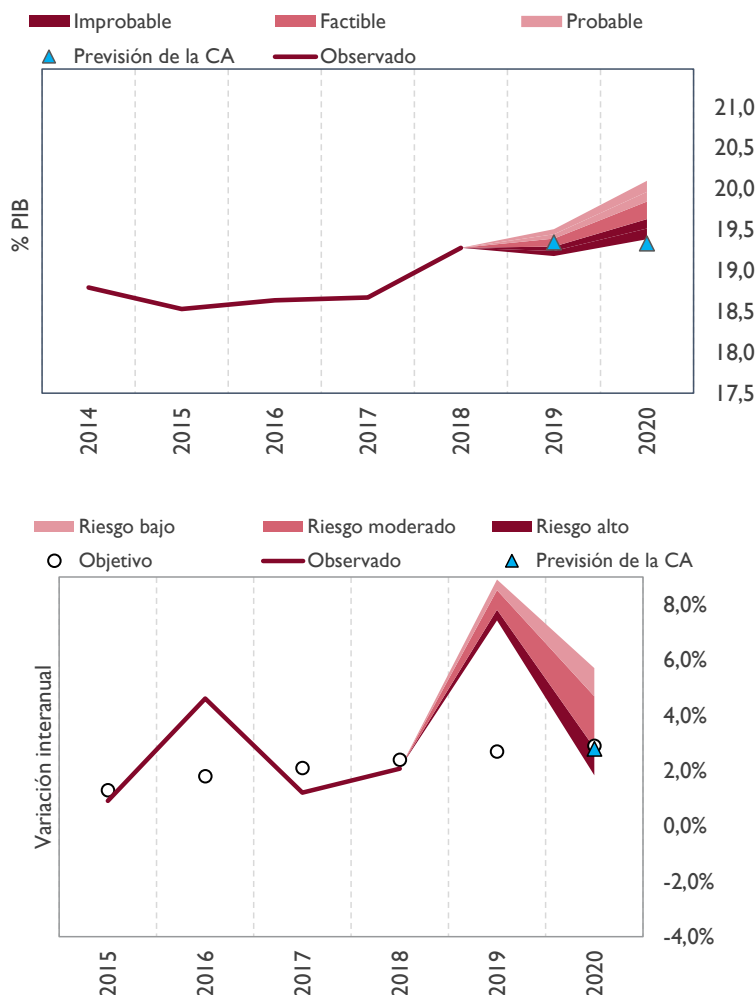
Se considera *muy probable* que la Comunidad Autónoma de Canarias alcance el objetivo fijado para 2020, alcanzando un superávit incluso superior al previsto por la comunidad. No obstante, la exigencia de cumplimiento de la regla de gasto llevaría, bajo la actual previsión de ingresos, a un superávit mayor, cuya consecución se aprecia factible, aunque ajustada.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca más del 7 %, aumentando siete décimas su peso en el PIB, gracias al crecimiento cercano al 8% esperado en los ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA) y al esperado en el resto de los ingresos por las medidas tributarias previstas. El proyecto autonómico recoge un escenario prudente, con crecimientos más moderados de los ingresos del SFA y del resto de los tributos, y una evolución negativa de las transferencias del Estado, que sitúan sus previsiones por debajo de las de la AIReF.

G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIReF estima que el crecimiento de los empleos en 2020 estará en torno al 6%, evolución superior a la prevista por la comunidad, que registra en el proyecto un crecimiento negativo de los gastos corrientes distintos de los de personal.

La AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto: el gasto computable podría crecer a una tasa superior al límite del 2,9%, fijado actualmente debido al crecimiento esperado en los gastos, a pesar del efecto favorable de las medidas fiscales previstas.