

# INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2021 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

INFORME 43/20





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 2020 y 2021 .....	9
1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia....	12
1.3. Perspectivas a medio plazo .....	13
2. DEUDA PÚBLICA.....	15
2.1. Nivel de deuda.....	15
2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda .....	16
3. RECOMENDACIONES .....	19
3.1. Recomendaciones nuevas .....	19



# INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)** tiene que **elaborar 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 (AA.PP.) para el año siguiente.

**Las incertidumbres derivadas del contexto actual han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2021.** La elaboración de las líneas y proyectos se ha demorado en el ámbito autonómico debido al desconocimiento hasta fechas recientes de elementos fundamentales para el diseño de los presupuestos autonómicos como la financiación a percibir del Estado, la situación sobre las reglas u objetivos fiscales o la financiación por fondos de la Unión Europea (UE). En consecuencia, la AIReF ha pospuesto la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

**Algunas incertidumbres persisten en el momento de elaboración de los proyectos de presupuestos autonómicos.** Los proyectos y líneas autonómicos se han elaborado desconociendo la distribución entre CC.AA. de la transferencia extraordinaria de 13.486 millones de euros recogida en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE), que se determinará por Real Decreto del Gobierno. Adicionalmente, sigue existiendo incertidumbre sobre las cuantías totales concretas que cada comunidad podrá percibir de los nuevos fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), así como sobre su instrumentación, impacto temporal, naturaleza de los proyectos a financiar y registro de los gastos e ingresos asociados.

**La suspensión acordada de las reglas fiscales en 2020 y 2021 condiciona el objeto del 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.

**El pasado 5 de noviembre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2021<sup>1</sup>, 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 y en el Proyecto de PGE para 2021 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 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 y otros datos remitidos por las CC.AA..

**El presente informe analiza las previsiones presupuestarias para 2021 de la Comunidad Autónoma de Canarias, contenidas en el proyecto de presupuesto autonómico.** La Comunidad Autónoma de Canarias aprobó el 30 de octubre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021<sup>2</sup>. El escenario contenido en el mismo y la información adicional facilitada al respecto han sido analizados por la AIReF para emitir su pronunciamiento sobre las perspectivas de la comunidad en 2021.

**Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2021 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración.** Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe de la AIReF de 5 de noviembre. Adicionalmente, dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan la situación de las CC.AA., la AIReF ha

---

<sup>1</sup> [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2021](#)

<sup>2</sup> [Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias 2021](#)

definido su escenario central y efectúa la valoración de 2021 sobre los siguientes supuestos:

- Se asume que la crisis sanitaria finalizará a mediados del año próximo, iniciándose la recuperación a partir del segundo semestre. Este supuesto condiciona las estimaciones sobre el impacto de la pandemia en 2021.
- Se considera inicialmente que los nuevos fondos vinculados al PRTR esperados para 2021 en el ámbito autonómico tendrán un efecto neutro en el déficit. Esto incluye la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa, (fondos REACT EU) y el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR). Estos fondos se registrarán por las CC.AA., bien como transferencias desde la Administración Central (AC), bien directamente como fondos de la UE. Aunque todavía persiste una elevada incertidumbre sobre la implementación del PRTR, la AIReF ha planteado determinadas hipótesis sobre su distribución entre las CC.AA. para asegurar la coherencia del conjunto de los informes individuales a partir de la información contenida en los PGE. En este sentido, la AIReF asume la distribución parcial de algunos fondos que contempla el Informe Económico Financiero del proyecto de PGE y estima una distribución del resto de los fondos asignados a las CC.AA. en proporción a la población. Por lo tanto, la distribución resultante puede diferir de la recogida por las CC.AA. en sus proyectos y/o líneas fundamentales de presupuestos y, tanto en un caso como en otro, de la distribución final de los fondos, cuyos criterios no están todavía definidos.
- Se ha estimado la distribución de la transferencia extraordinaria del Estado para reducir el déficit de las CC.AA. considerando que supondrá para cada comunidad el 1,1% del PIB regional. Si bien se contemplan otras posibilidades recogidas en las previsiones autonómicas, este criterio es el considerado en la mayoría de los proyectos y/o líneas fundamentales de presupuestos. De acuerdo con el artículo 118 del Proyecto de ley de los PGE, los criterios definitivos de distribución se fijarán mediante Real Decreto por el Gobierno central.



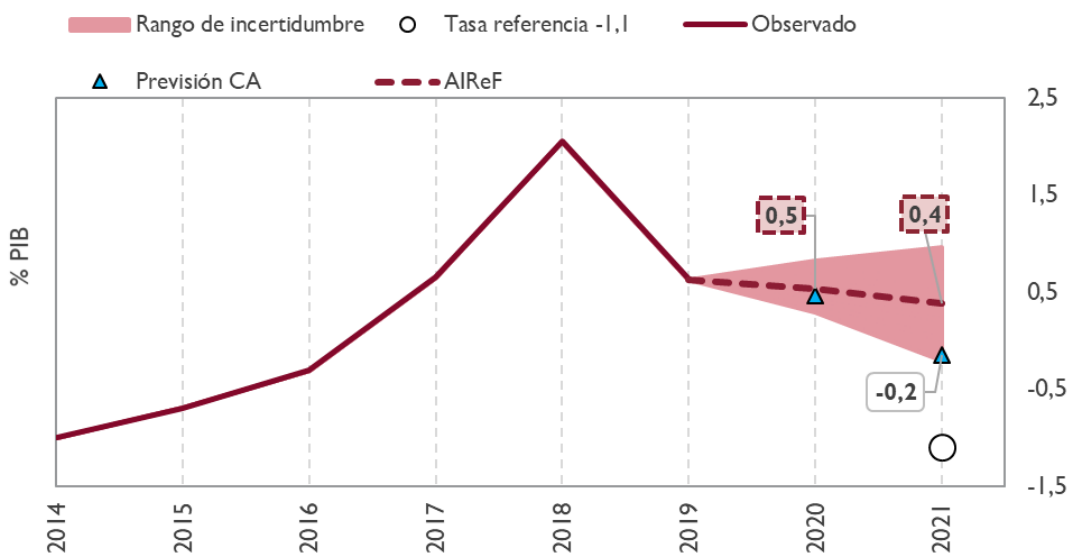


# 1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

## 1.1. Previsiones para 2020 y 2021

La AIREF estima que la Comunidad Autónoma de Canarias podría alcanzar en 2021 un superávit del 0,4% del PIB, que pasaría a ser el déficit del -0,2% previsto en el proyecto autonómico si la transferencia extraordinaria del Estado alcanzara el importe previsto en él. Las discrepancias en el saldo previsto por la AIREF con las previsiones autonómicas se derivan de la diferente estimación aplicada en la distribución de la transferencia extraordinaria que recoge el proyecto de PGE a favor de las CC.AA. para cubrir parte de su déficit: la AIREF ha estimado con carácter general para todas las CC.AA. una distribución homogénea basada en su PIB, mientras que la cifra considerada en el proyecto de presupuestos de Canarias es inferior, un 0,5% del PIB. La comunidad prevé alcanzar en 2021 un déficit del 0,2% del PIB, inferior a la referencia fijada para el subsector del -1,1% con crecimientos moderados de ingresos y gastos que no incorporan previsiones sobre los nuevos fondos PRTR.

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

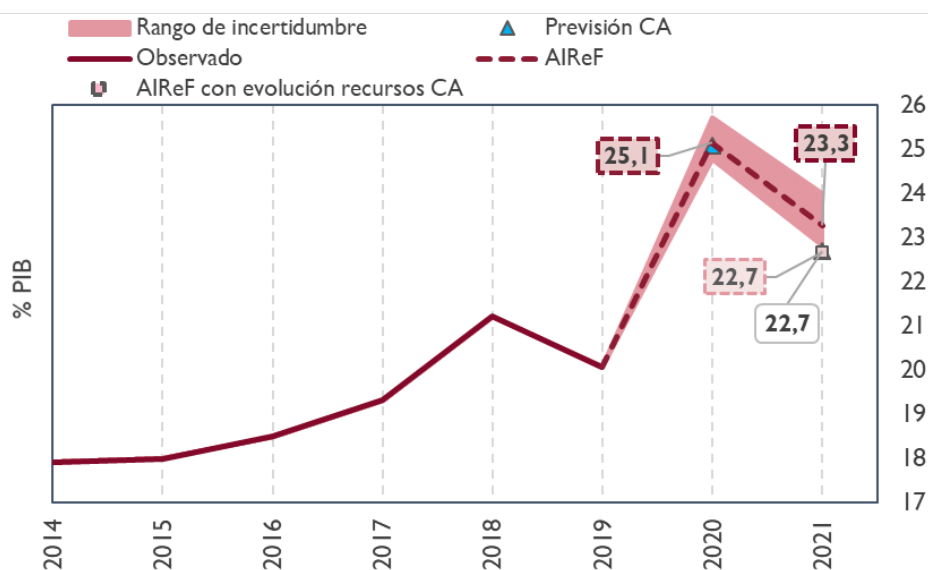


**La AIReF prevé que la comunidad alcance en 2020 un superávit del 0,5% del PIB, similar al estimado por ésta.** Aunque la AIReF considera que la pandemia puede tener en 2020 un impacto algo inferior al previsto por la comunidad, los recursos esperados del Estado, junto con la evolución de los ingresos tributarios y los empleos observada hasta el mes de septiembre, llevaría a un superávit cercano al recogido en las previsiones autonómicas. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé al cierre de 2020 un superávit del 0,5% del PIB, considerando un impacto de la pandemia en torno al 2,3% del PIB, cubierto en un 1,4% del PIB con el Fondo COVID-19. Partiendo de un superávit al cierre de 2019 del 0,9% (depurado el impacto del SII<sup>3</sup>) el resultado esperado por la comunidad en 2020 supone una reducción del superávit de una décima, reducción moderada por la caída estimada en el PIB regional.

**La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias en 2021, netos de recursos del PRTR, crecerán un 2% perdiendo 1,9 puntos de peso en el PIB y situándose por encima de las previsiones del proyecto por la discrepancia en la transferencia del Estado para déficit.** Los recursos del sistema de financiación (SFA) experimentarán en 2021 una caída de un 1%, a la que se une la minoración del 12% en las transferencias extraordinarias del Estado estimadas por la AIReF sobre la cifra percibida en 2020 del Fondo COVID-19. Estas variaciones negativas se compensarían con la recuperación esperada en los ingresos de la comunidad procedentes del Régimen Fiscal Canario, y en otros recursos autonómicos, que permitirían el crecimiento del 2% en el conjunto de los recursos sobre el nivel de 2020. Si se distribuyera la transferencia para déficit de acuerdo con lo previsto en el proyecto autonómico, los recursos se mantendrían en niveles similares a los de 2020 con una caída adicional de 6 décimas de su peso en el PIB.

---

<sup>3</sup> Suministro Inmediato de Información del IVA. La modificación estatal de la norma en 2017 respecto a este elemento no se consideró en las entregas a cuenta de ese año, lo que supuso una liquidación negativa en 2019 del 0,2% del PIB.

**GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. CANARIAS (% PIB)**


Los empleos aumentarían, según las estimaciones de la AIReF, un 3% sin la aplicación de los fondos PRTR, en línea con las cifras del proyecto. Esto supondría una disminución de 1,7 puntos de su peso en el PIB regional al crecer por debajo del PIB nominal. El crecimiento de los gastos recogido en las líneas autonómicas, si bien no se acompaña de información detallada sobre los supuestos y medidas que lo sustentan, estaría en línea, en su conjunto, con la previsión de AIReF, que se elabora sobre los siguientes elementos:

- La estimación del impacto de la pandemia en 2021, que se espera más moderada que en 2020 al considerar una duración más limitada de la crisis.

**CUADRO 1. PREVISIÓN DE LA AIREF DEL IMPACTO COVID EN 2020 Y 2021. CANARIAS (% PIB)**

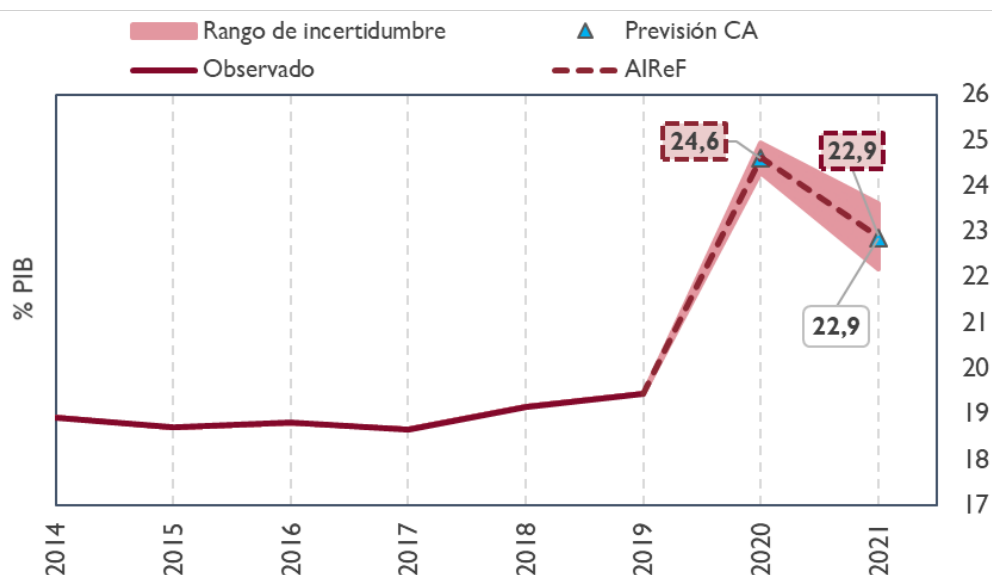
	2020	2021
<b>Medidas COVID</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,0%</b>
Sanidad	0,6%	0,4%
Educación	0,1%	0,2%
Otras (ingresos y gastos)	0,3%	0,3%
<b>Impacto macro</b>	<b>1,2%</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>2,2%</b>	<b>1,0%</b>

- Un aumento de los gastos de personal del 3%, que recoge el crecimiento máximo de la masa salarial del 0,9% fijado por el proyecto de PGE, las necesidades estimadas por el impacto esperado de la pandemia, fundamentalmente en las áreas de sanidad y educación,

las medidas previstas por la comunidad e incremento de personal en educación concertada y un deslizamiento salarial medio. La comunidad prevé un crecimiento similar.

- El aumento de las transferencias a los Cabildos en consonancia con la recuperación esperada en los recursos del Régimen Fiscal Canario, en los que participan de acuerdo con su sistema de financiación.
- Una variación tendencial en el resto de los empleos superior a la observada en 2020, al entender que se normalizará la ejecución de gastos no asociados a la pandemia.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. CANARIAS (% PIB)



## 1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Los fondos del PRTR estimados por la AIReF elevarían hasta el 12% el crecimiento de los empleos y recursos, elevando su peso en PIB hasta el 25% y 25,4% respectivamente. Si bien asume el impacto neutro de estos fondos en el déficit autonómico, la AIReF estima su importe en torno al 2,1% del PIB. Se considera que una parte de los fondos REACT se destinarán a atender necesidades sanitarias, educativas y de otra índole de carácter corriente, aunque se espera que la mayor parte de los fondos REACT recibidos directamente, así como la mitad de los fondos REACT y la mayor parte de los fondos MRR procedentes de transferencias del Estado financiarán inversiones y otros empleos de capital. El proyecto autonómico no recoge estimación alguna por los nuevos fondos europeos, si bien establece disposiciones específicas para generar los créditos futuros.

### 1.3. Perspectivas a medio plazo

La AIReF alerta de la menor disponibilidad de recursos en 2022 y 2023 por el impacto de las liquidaciones del SFA, el menor importe de fondos vinculados al PRTR y la ausencia de transferencias extraordinarias del Estado. Si bien el objeto natural de este informe es el análisis de las previsiones presupuestarias para 2021, la AIReF considera imprescindible alertar sobre el medio plazo, especialmente en un contexto de suspensión de reglas fiscales. En 2020 y 2021 gran parte del impacto de la pandemia será absorbido por el Estado gracias al mantenimiento de las entregas a cuenta fijadas para el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común por encima de la recaudación real y, a las transferencias excepcionales acordadas a su favor (Fondo COVID-19 y transferencia para déficit). Sin embargo, en 2022 se espera un deterioro importante del saldo fiscal con el registro de la liquidación de las entregas a cuenta asociadas a 2020, situación que se replicará en 2023 si se materializan las previsiones de ingresos del escenario central de la AIReF incluidas en su informe de 5 de noviembre. Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, en 2022 los recursos del sistema podrían caer un 8% sobre el nivel de 2021, empeorando el saldo más de dos puntos del PIB. Por último, los fondos vinculados al PRTR también presentan un perfil decreciente en 2022 y 2023. Esta situación podría agravarse con la consolidación de una parte importante del gasto incurrido en 2020 y 2021.



# 2. DEUDA PÚBLICA

## 2.1. Nivel de deuda

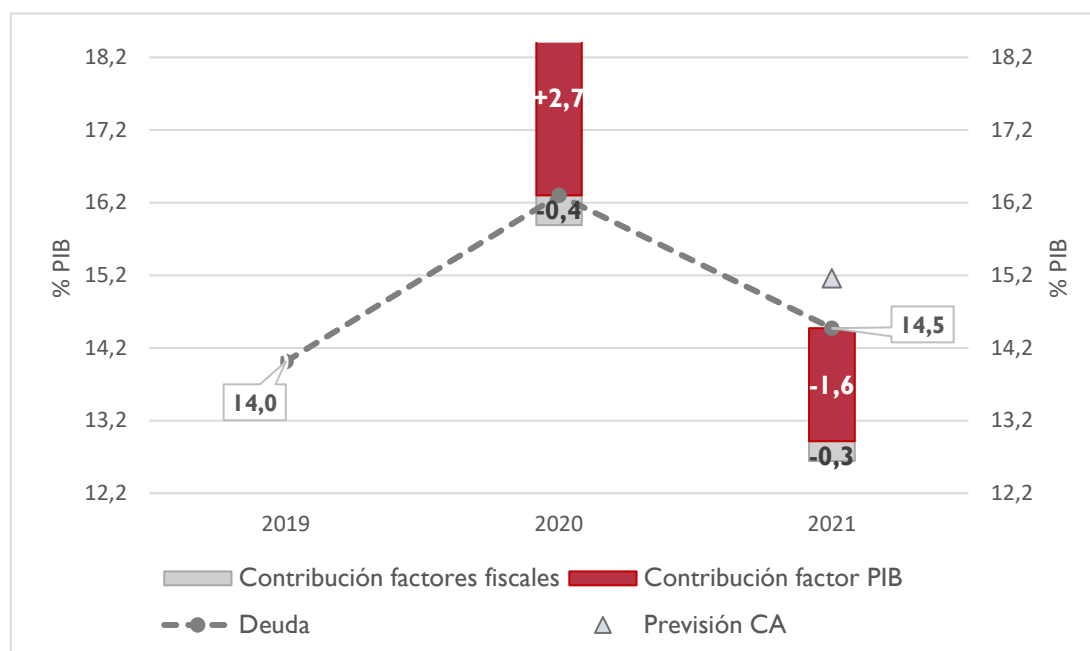
De acuerdo con las previsiones de la AReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 14,5% del PIB en 2021, 1,8 puntos de PIB menos que en 2020. Las estimaciones de crecimiento del PIB en 2021 junto al superávit previsto permitirán un descenso en la ratio de deuda/PIB. La previsión de deuda de la AReF para 2021 es inferior a la de la comunidad bajo el criterio de estimación de la transferencia extraordinaria del Estado para cubrir déficit que considera AReF para todas las CC.AA.. De materializarse la estimación inferior de esta partida recogida en el proyecto de la comunidad, las previsiones de deuda coincidirían.

**El nivel de deuda en 2021 se situaría 5 décimas por encima del nivel de 2019, empeorándose levemente la situación.** El motivo principal de este aumento se debe a la fuerte contracción del PIB prevista en 2020, no compensada plenamente en 2021, y que impide que los superávits registrados se traduzcan en una reducción más pronunciada de los niveles de deuda. De acuerdo con las previsiones de la AReF, en 2021, el nivel de deuda de la comunidad se situaría 11,5 puntos porcentuales por debajo de la media del conjunto del subsector, aunque 1,5 puntos por encima del 13% establecido como referencia.

**Aunque la situación fiscal empeorará en 2022, la comunidad ha generado superávits que deben ayudar a reducir los niveles de deuda.** A pesar de que la liquidación de las entregas a cuenta asociadas a 2020 supondrá un deterioro de la posición fiscal en 2022, que podría extenderse hasta 2023, los superávits generados en los últimos años, junto con el superávit de 2018

pendiente de aplicar<sup>4</sup>, deberían permitir a la comunidad reducir sus niveles de endeudamiento.

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



## 2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

La abrupta caída del crecimiento económico junto con el deterioro del saldo fiscal proyectado a partir de 2022 supondrá un aumento en el nivel de riesgo de sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias. Si bien en 2020 y 2021 las transferencias excepcionales acordadas a favor de la comunidad (Fondo COVID-19 y transferencia para déficit) trasladarán parte del incremento del riesgo a la Administración Central (AC), el deterioro del saldo fiscal previsto a partir de 2022 provocará un aumento del volumen de deuda, circunstancia que, junto a factores económicos como la dependencia del sector turístico, podría agravar el nivel de riesgo de sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias. Derivado de esta situación, el pasado mes de septiembre la agencia de calificación Fitch revisó a la baja el rating de esta comunidad (de 'BBB+' a 'BBB-'), aunque sigue manteniendo la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión. La agencia S&P ha seguido manteniendo el mismo rating ('A').

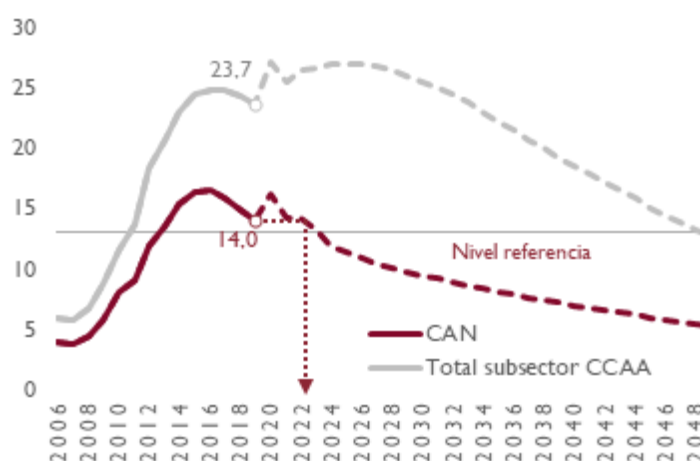
<sup>4</sup> Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2019 – Ministerio de Hacienda y Función Pública – noviembre 2020



La fuente principal de financiación es el recurso a mecanismos. Del endeudamiento total de la comunidad, uno de los más bajos en relación con el PIB regional, la deuda contraída con la AC supone en el primer semestre de 2020 el 87,7%, una de las ratios más altas de todas las CC.AA..

**Regresar al nivel de deuda del 14% registrado a finales del año 2019 requerirá aproximadamente tres años.** Bajo un escenario de equilibrio presupuestario a partir del saldo proyectado hasta 2023, se estima una reducción continuada de la ratio de deuda desde un nivel inferior al 13% del PIB.

**GRÁFICO 5. PROYECCIONES DE DEUDA ASOCIADAS AL SUPUESTO DE REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PROYECTADO PARA 2023. CANARIAS (% PIB)**





# 3. RECOMENDACIONES

## 3.1. Recomendaciones nuevas

El proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021 no contiene suficiente detalle sobre la naturaleza e impacto (en el ejercicio y en ejercicios futuros) de los supuestos y medidas concretas que sustentan los créditos presupuestarios de gasto de la comunidad. Si bien los aumentos esperados en el gasto se encuentran, en su conjunto, en línea con las previsiones de la AIReF, pueden obedecer a diferentes motivos como una previsión distinta del impacto de la pandemia en 2021 respecto al escenario central de la AIReF, previsión de créditos para proyectos que finalmente serían cofinanciados por fondos europeos u otras medidas bien temporales o de carácter permanente. Las implicaciones desde el punto de vista de la sostenibilidad son diferentes en cada caso, suponiendo un riesgo fiscal adicional si se materializa en incrementos estructurales de gasto.

Por ello, la AIReF **recomienda a la Comunidad Autónoma de Canarias que, de cara al presupuesto de 2021 que se encuentra en tramitación:**

- 1. Incorpore información sobre las medidas concretas que sustentan las previsiones de gastos, identificando su posible fuente de financiación y su naturaleza (temporal o permanente) y valorando su impacto económico adicional, tanto en 2021 sobre el nivel previsto al cierre de 2020 como, en su caso, en los ejercicios siguientes.***

Persiste una elevada incertidumbre sobre la evolución de la crisis sanitaria de la COVID – 19. Como ha venido señalando la AIReF en los informes emitidos desde el inicio de la pandemia, es necesario adoptar medidas a corto plazo para amortiguar el impacto de la crisis, sin dejar por ello de considerar una perspectiva más a medio plazo.

Esto supone poner en marcha mecanismos de flexibilidad como los previstos y ya activados en la normativa nacional y comunitaria, si bien debe insistirse en la idea de mantener la responsabilidad fiscal recordando que siguen vigentes los mecanismos de supervisión fiscal.

Contando en este ejercicio con una importante provisión de recursos para atender la situación excepcional actual y en ausencia de reglas fiscales, se presenta el riesgo de mantener un elevado crecimiento del gasto, no ya de manera temporal y finalista para paliar los efectos de la crisis o contribuir al crecimiento sostenible, sino de forma permanente, dificultando la futura reducción del déficit estructural. Resulta, por ello, imprescindible insistir en la necesidad de ejecutar el gasto de forma flexible y eficiente, adaptándolo a las necesidades reales de la pandemia y orientado a actuaciones que permitan alcanzar una mejor situación de partida para iniciar la recuperación.

Así, se traslada la recomendación plasmada de forma general en el pasado informe de 5 de noviembre, ***recomendándose a la Comunidad Autónoma de Canarias que:***

---

***2. Adapte sus actuaciones en 2021 en función de cómo se vaya desarrollando la pandemia y del escenario que finalmente se materialice, evitando incrementos estructurales de gasto que no vayan acompañados de la correspondiente financiación estructural.***

---

Por último, el diseño del marco anual presupuestario no puede obviar una perspectiva más amplia, especialmente en el contexto actual. Como ya se señaló en el informe de 5 de noviembre, hay varios factores que hacen necesario disponer de una planificación a medio plazo: la exigencia de la propia LOEPSF, la naturaleza plurianual de los nuevos fondos PRTR, y la incertidumbre derivada de la pandemia. Esto hace especialmente necesario que los presupuestos se elaboren teniendo en cuenta su repercusión a medio plazo y la posible integración de sus actuaciones en un Plan de Reequilibrio o planificación plurianual, en el marco de una estrategia fiscal nacional a medio plazo.

Por ello, la AIRcF ***recomienda a la Comunidad Autónoma de Canarias que:***

- 
3. *Inicie los trabajos para la elaboración del Plan de reequilibrio contemplado en la LOEPSF en consonancia con la estrategia fiscal a medio plazo del conjunto de las AA.PP. que se diseñe para fijar la senda de recuperación fiscal.*
- 

La Presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez