

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2021 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

INFORME 7/21





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.

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

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.	14
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.)¹. 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 Canarias². La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 de la Comunidad Autónoma de Canarias teniendo en cuenta la información remitida por la comunidad sobre su Proyecto de Presupuestos Generales para este ejercicio.

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

² [Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos 2021 de Canarias.](#)

Publicado el Presupuesto para 2021 de la Comunidad Autónoma de Canarias, la AIReF analiza su contenido y las variaciones respecto a la información disponible en el análisis del proyecto previamente informado. El 29 de diciembre de 2020 se aprobó la Ley 7/2020 de Presupuestos para 2021 de la Comunidad Autónoma de Canarias, publicada el 31 de diciembre. La AIReF actualiza en el presente informe las perspectivas para la Comunidad Autónoma de Canarias en 2021 teniendo en cuenta las previsiones del presupuesto y las variaciones respecto a la información del proyecto, 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 AIReF 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 la Comunidad Autónoma de Canarias registra en su presupuesto un importe inferior y, en todo caso, los criterios finales de reparto pueden ser diferentes de los considerados por AIR^eF o la comunidad.
- 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.

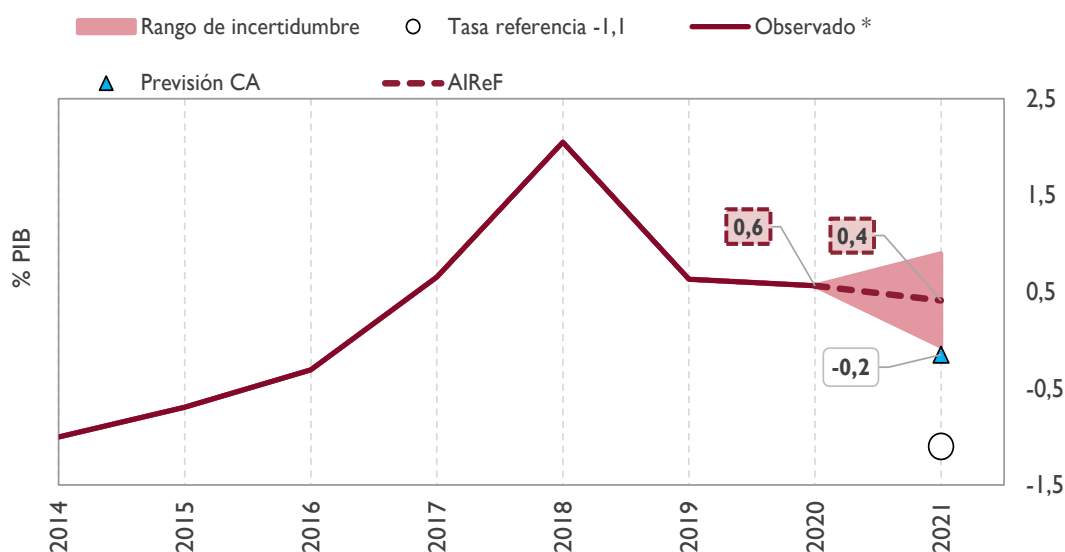
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2021

La AIReF mantiene la previsión de cierre de 2021 en la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021, considerando que podría alcanzar un superávit del 0,4% del PIB, que sería déficit del 0,2% si la transferencia extraordinaria del Estado alcanzara el importe previsto en el presupuesto autonómico. El resultado estimado pasaría a ser un déficit del -0,2% si la transferencia extraordinaria del Estado alcanzara el importe previsto en presupuesto de la comunidad, un 0,5% del PIB, en vez del 1,1% considerado en el escenario central de la AIReF. El saldo, no obstante, se alcanzaría con un menor nivel de empleos y recursos sobre el previsto en el informe anterior. La AIReF ha revisado a la baja los empleos estimados para 2021, tanto por el menor nivel ejecutado en 2020 como por la revisión a la baja del coste asociado a la pandemia en 2021. Paralelamente, empeoran los ingresos trasladando la mayor caída de 2020 sobre la esperada y el empeoramiento del escenario macroeconómico para 2021. Bajo una estimación de la transferencia del Estado para déficit similar a la contemplada en el presupuesto de la comunidad, las previsiones de saldo empeorarían 6 décimas, situándose en línea con las actuales estimaciones autonómicas

Sin cambios sobre el proyecto, el presupuesto autonómico prevé alcanzar un déficit del 0,2% registrando la transferencia extraordinaria del Estado en un 0,5% del PIB regional. Sin cambios sustanciales en el presupuesto sobre el proyecto informado, la comunidad mantiene las cifras comunicadas para el informe anterior. Las discrepancias de las estimaciones de la AIReF con las previsiones autonómicas se mantienen, fundamentalmente, en los recursos, a pesar de la corrección a la baja, por la diferente estimación de la transferencia del Estado para déficit.

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



(*) El cierre de 2020 se expresa sobre el PIB estimado por la AIRcF, por lo que difiere del publicado por IGAE (0,5%).

El superávit alcanzado en 2020, del 0,6% del PIB³, similar al esperado en el informe anterior, mantendría, con un nivel menor de ingresos y gastos, las previsiones para 2021. La comunidad ha cerrado 2020 con un superávit del 0,6% del PIB estimado por la AIRcF, confirmando las previsiones de saldo del informe de líneas, si bien con menor nivel de ingresos, como consecuencia del mayor impacto macro de la pandemia sobre el esperado, y una menor ejecución del gasto. De la información facilitada por la comunidad, se desprende que, aunque la pandemia en 2020 ha tenido en el gasto un impacto similar al previsto en el informe anterior, los empleos no asociados a la COVID se han ejecutado por debajo de los niveles de 2019, en conjunto. Estas circunstancias, unidas a los ingresos percibidos de la AGE han permitido que el saldo de la Comunidad Autónoma de Canarias se haya mantenido en niveles similares a los de 2019.

Para 2021, se moderan las estimaciones sobre el impacto de la pandemia por medidas adoptadas por la comunidad, y se añaden las ayudas a empresas financiadas por la Administración Central (AC). A partir 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:

³ Se utilizan las previsiones de PIB de la AIRcF, por lo que el saldo/PIB en 2020 difiere del valor publicado por la IGAE (0,5%) al utilizar ésta una distribución del PIB nacional de acuerdo con la estructura del PIB regional del último año disponible (2019).

- Valoración del impacto en 2020: Las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia han supuesto en 2020 un coste similar al estimado en el informe anterior, si bien se ha registrado una mayor reducción de ingresos, más de un 30%, por la caída de la actividad económica.

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

Canarias	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	1,0%	1,0%
Sanidad	0,6%	0,6%
Educación	0,1%	0,1%
Otras (ingresos y gastos)	0,3%	0,3%
Impacto macro	0,8%	1,2%
TOTAL	1,8%	2,2%

- Incorporación de la información disponible en los primeros meses del ejercicio sobre el gasto sociosanitario 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), y de ejecución en los primeros meses de 2021. 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; en otras partidas de gasto, se ha considerado una parte del gasto incurrido en el ejercicio anterior. Bajo estos supuestos, se ha revisado a la baja un 14% el gasto sanitario y sociosanitario 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 proporcionada por la comunidad, se modera el gasto en educación y se reestima el impacto COVID en otras áreas, para las que no se dispone de información detallada. En conjunto se reduce un 40% el impacto estimado en el informe anterior.

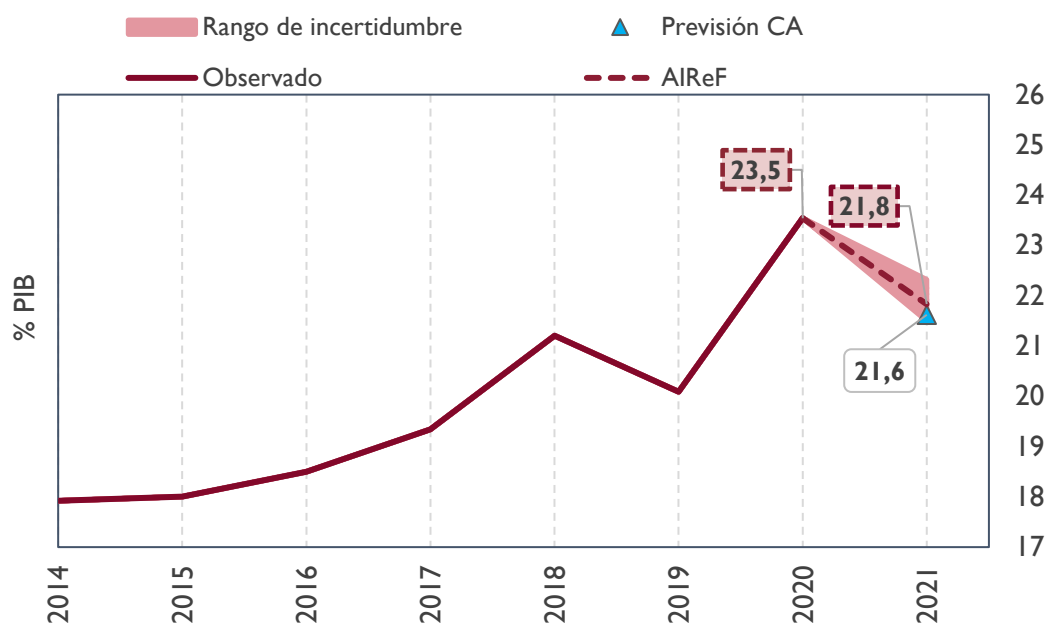
CUADRO 2. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2021. CANARIAS (% PIB)

Canarias	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	0,7%	1,0%
Sanidad	0,4%	0,4%
Educación	0,1%	0,2%
Otras (ingresos y gastos)	0,2%	0,3%
Ayudas a empresas	2,5%	
TOTAL	3,2%	1,0%

Los cambios en las previsiones de evolución de otros ingresos y gastos, ajenos a fondos PRTR y ayudas a empresas, compensan el efecto positivo de la reducción de gasto asociados a la COVID. El nivel alcanzado en 2020 y la revisión del escenario macroeconómico reducen el nivel y las previsiones de evolución de ingresos ajenos al sistema de financiación: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), otros recursos tributarios e ingresos vinculados a la producción y la prestación de servicios. Esta situación se compensa en parte con las mayores transferencias no afectadas de los PGE sobre las previstas en el proyecto y la minoración de los empleos no asociados a la pandemia.

La AIReF prevé que ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias en 2021, netos de recursos del PRTR y de las ayudas directas a empresas, crezcan moderadamente, minorando 1,7 puntos su peso en PIB. La AIReF recoge en los ingresos impositivos un crecimiento más moderado que el estimado en el informe anterior, a lo que se añade la reducción del nivel como consecuencia del cierre de 2020. No obstante, sigue situándose por encima de las previsiones autonómicas al considerar un mayor importe de la transferencia para déficit del Estado. Sin esta diferencia, se situaría por debajo de las previsiones del presupuesto.

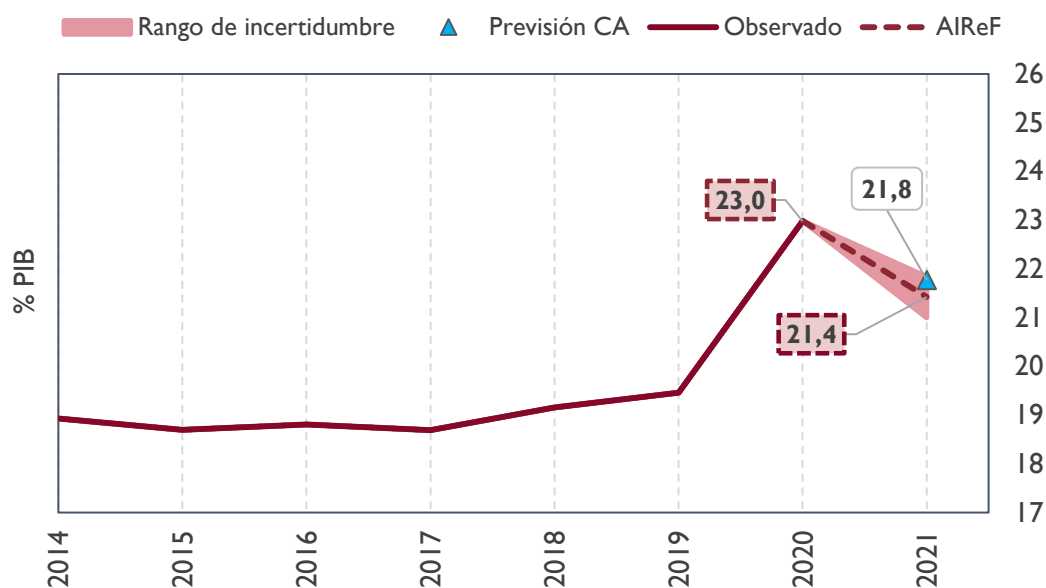
GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. CANARIAS (% PIB)



Las previsiones de la AIReF sobre el crecimiento y el nivel de los empleos, sin incluir fondos PRTR ni ayudas a empresas, se han corregido a la baja con el cierre de 2020 y la nueva información disponible, alejándose de las previsiones del presupuesto autonómico. Se han actualizado los elementos que sustentan las previsiones de la AIReF:

- La estimación del impacto de la pandemia en 2021 se reduce respecto al informe anterior. Se modera, en consecuencia, la estimación de gastos de personal, que, sobre el nuevo cierre, variarían por debajo del 3%.
- 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. CANARIAS (% PIB)



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 AIReF 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, los fondos llevarían el crecimiento de los empleos hasta el 14% y el de los ingresos hasta el 13%, elevando su peso en PIB 2,6 puntos de PIB. La comunidad no recoge en su presupuesto previsiones por los nuevos Fondos del PRTR.

Las ayudas directas a empresas elevan el crecimiento de los recursos y los empleos hasta el 25% y 26% respectivamente. También sin efecto en el saldo, se incorpora la distribución de las ayudas directas a empresas recientemente aprobadas desde la Administración Central, 1.144 millones, un 2,5% del PIB estimado para la comunidad.

1.3. Perspectivas a medio plazo

La AIReF 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 Canarias, se estimaba en el informe anterior una caída en 2022 de los recursos del sistema del 8%, 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 más 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 13,4% del PIB en 2021, 2,1 puntos de PIB menos que en 2020, valor inferior al previsto en el informe anterior. Las estimaciones de crecimiento del PIB en 2021 junto al superávit previsto permitirán un notable descenso de la ratio de deuda/PIB. La previsión de deuda de la AIReF para 2021 es inferior a la de la comunidad como consecuencia del menor superávit previsto por la comunidad para 2021. Asimismo, y en base a las recomendaciones efectuadas en otras ocasiones, se ha considerado que la comunidad compensa en el año 2021 el superávit generado en 2020⁴. En este sentido, sería conveniente ajustar en los próximos ejercicios los niveles de endeudamiento a las necesidades reales de financiación y, en caso de que sea necesario, establecer un calendario de amortización que tenga en consideración las disponibilidades líquidas y los costes financieros asociados a la amortización anticipada de la deuda.

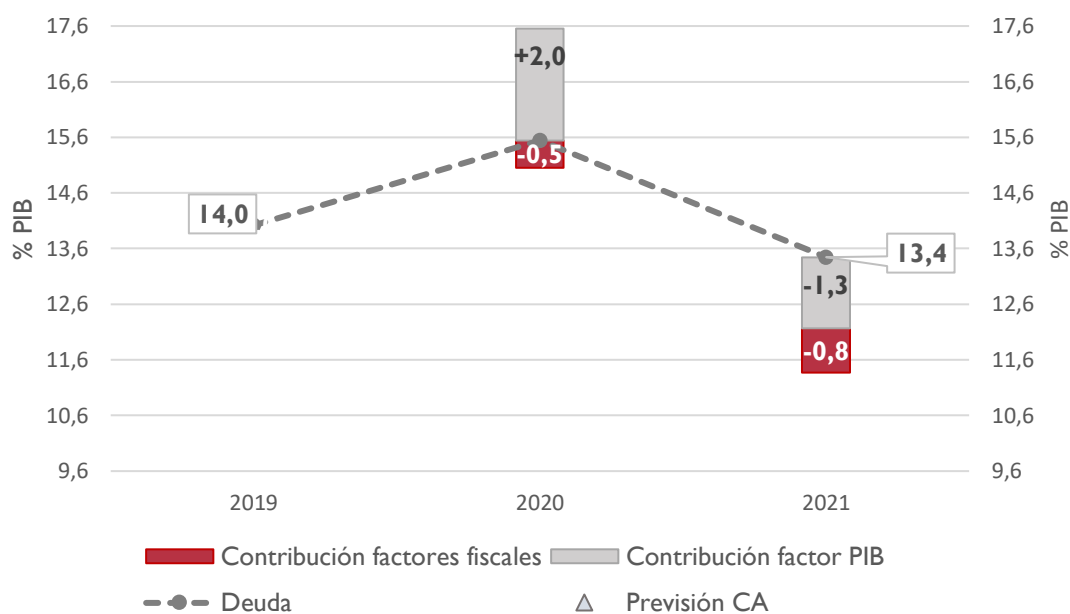
La comunidad cerró 2020 con una deuda de 6.412 millones de euros, esto es, un 15,5% del PIB⁵, nivel inferior al previsto, tanto por la AIReF como por la propia comunidad, en el informe anterior. El superávit, superior al previsto, ha permitido disminuir los niveles de endeudamiento a cierre del pasado ejercicio. La mejora del saldo presupuestario junto a una revisión al alza de la

⁴ Según el "Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2019" del Ministerio de Hacienda de noviembre de 2020, la comunidad tendría igualmente un superávit asociado al ejercicio 2018 pendiente de aplicar por un importe de 86 millones de euros.

⁵ 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).

previsión de cierre del PIB de 2020 ha permitido que la ratio deuda/pib se sitúe por debajo del nivel establecido en el último informe.

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



La contribución fiscal asociada a 2021 es el resultado de restar a las necesidades presupuestarias de 2021 el superávit de 2020.

La Presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez