

INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2019. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

INFORME 39/2019





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. Evolución y situación de la comunidad.....	7
1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto	8
2. OBJETIVO DE DEUDA	11
2.1. Evolución y situación de la comunidad.....	11
2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda.....	11
2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda	12
3. RECOMENDACIONES	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 julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso. El artículo 17 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, con anterioridad al 15 de julio de cada año, la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.

El presente informe recoge el análisis individual para la Comunidad Autónoma de Canarias. Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019¹ que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 en la Comunidad Autónoma de Canarias, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la información actual sobre las previsiones de financiación autonómica.

El escenario de financiación autonómico considerado más probable a la fecha no contempla la modificación de los plazos del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA. De acuerdo con la información facilitada desde el Ministerio de Hacienda (MINHAC), la AIReF incorpora a su escenario central la actualización de las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación pagadas hasta la fecha a las CC.AA. de acuerdo con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), pero no contempla una modificación de la norma del SII del IVA² para neutralizar el efecto que la misma tiene sobre la liquidación de 2017. Por ello, la previsión de ingresos de la AIReF incluye unas entregas a cuenta en línea con las comunicadas en

¹ [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019](#)

² Ver Recuadro 1 del [Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: proyecto PGE 2019](#)

julio de 2018. La comunidad recoge un escenario de ingresos prudente, previendo las entregas a cuenta en prórroga.

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Comunidad Autónoma de Canarias ha cumplido el objetivo de estabilidad todos los años, incumpliendo la regla de gasto en 2014 y 2016.

CUADRO 1. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (OEP) Y DE LA REGLA DE GASTO (RG) 2013-2018. CA DE CANARIAS.

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regla de Gasto (RG)	✓	x	✓	x	✓	✓
Distancia al OEP ⁽¹⁾ informes cumplimiento objetivos	0,2%	0,1%	0,0%	0,3%	1,2%	2,5%
Distancia en RG ⁽²⁾ informes cumplimiento objetivos	-4,2%	0,7%	-0,4%	2,8%	-0,9%	-1,0%

(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

Fuente: MINHAC (IGAE)

Desde 2013 la comunidad ha reducido el déficit en 3,1 puntos del PIB, más de un punto por operaciones no recurrentes, y tres décimas por minoración de intereses. En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en 3,1 puntos del PIB, 1,2 puntos menos si depuramos el efecto de las operaciones no recurrentes. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses), e igualmente depuradas las operaciones no recurrentes, la reducción ha sido de 1,6 puntos de PIB regional, siete décimas más que la media del subsector.

En este periodo, tanto los gastos como los ingresos³ han crecido en promedio más que los del subsector. El gasto primario de la Comunidad Autónoma de Canarias ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 2,5%, por encima

³ Tanto los ingresos como los gastos se calculan netos de pagos al estado por el sistema de financiación y de operaciones no recurrentes, en términos reales per cápita (con población ajustada de acuerdo con la metodología del sistema de financiación autonómico vigente).

del promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 4,5%, por encima igualmente del crecimiento promedio del subsector, como consecuencia del mayor aumento tanto en los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta como en el resto de los ingresos.

CUADRO 1. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. CA DE CANARIAS VS SUBSECTOR

	CAN	Subsector
Empleos no financieros primarios	2,5%	1,7%
Recursos no financieros	4,5%	3,0%
<i>Sistema de financiación</i>	4,9%	3,4%
<i>Resto de recursos</i>	4,0%	2,4%

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINHAC (IGAE)

1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto

Se considera *muy probable* que la Comunidad Autónoma de Canarias cumpla el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB, con un *riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto*. Con la información disponible sobre el cierre de 2018 y la ejecución a la fecha, a pesar de reducirse el escenario de ingresos, se sigue esperando que la comunidad alcance un superávit en 2019, pero empeoran las estimaciones de regla de gasto respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019⁴. Con el superávit del 2,1% del PIB al cierre de 2018, en el que más de un punto correspondió a ingresos extraordinarios percibidos del Estado por sentencias a favor, la comunidad no requiere realizar ajuste alguno para alcanzar el objetivo en 2019. Sin embargo, el efecto conjunto de la evolución esperada de los empleos y de los componentes considerados en el cálculo de la regla de gasto determinan un riesgo alto de incumplimiento de la regla en 2019.

Los recursos de la Comunidad Autónoma de Canarias perderían más de un punto y medio en el PIB regional, por la no reiteración de ingresos extraordinarios por sentencias y otras transferencias percibidas en 2018, y el impacto de las rebajas fiscales adoptadas. La caída del 5% esperada en los ingresos está condicionada fundamentalmente por la no reiteración de las transferencias del Estado y de la Unión Europea percibidas en 2018 y, en segundo lugar, por la menor recaudación esperada de los ingresos tributarios. En 2018 la comunidad percibió del Estado la sentencia por 500 millones, así

⁴ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2019. CA de Canarias](#)

como fondos para inversiones que no se espera que se reciban en este ejercicio al no haberse aprobado el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019 que los recogía. Por otro lado, la comunidad valora en 120 millones la menor recaudación esperada por las rebajas fiscales adoptadas en 2018 y 2019 en el IRPF, el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Así, si bien se estima que los recursos del sistema crecerán un 6%, en el conjunto de los recursos se espera una caída de 5%, en todo caso inferior a la prevista por la comunidad que computa los recursos del sistema de financiación de acuerdo con la prórroga de los PGE, sin contemplar su actualización.

Se prevé que los gastos aumenten cerca de una décima su peso en PIB. Se ha revisado al alza la previsión de empleos respecto a la contemplada en el informe de abril. La comunidad prevé en 2019 medidas de incremento del gasto que valora en 66 millones (una décima y media de PIB) y comprenden una compensación de 41 millones a favor de las corporaciones locales por la rebaja fiscal adoptada y medidas de personal adicionales a las derivadas del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, que supondrían un mayor gasto de 20 millones en los ámbitos sanitario y educativo. Estas medidas continúan, con un impacto diferencial ligeramente superior, a las adoptadas en 2018, que junto con otros factores, llevaron a un incremento superior al 5% en la remuneración de asalariados. La consideración de estas medidas y factores, a las que se añade el mayor impacto del Real Decreto-ley 24/2018, hace que se estime un crecimiento de los gastos de personal cercano al 6%. En el resto de los empleos corrientes, a partir de la ejecución a la fecha y la información de la comunidad, se prevé una evolución similar a la del año anterior, mientras que se espera una caída del gasto de capital por la minoración de la financiación estatal. Así, la AIR^eF considera que los empleos podrían crecer, en su conjunto, por encima del 4%, ganando una décima de peso en el PIB.

Se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto. Bajo las previsiones de evolución de los empleos, los datos publicados sobre la regla de gasto al cierre de 2018 y la información actual disponible sobre la evolución esperada de los componentes de la regla en 2019 acentúan el riesgo apreciado en el informe de abril. Se estima un crecimiento del gasto computable muy superior a la tasa de referencia del 2,7%, debido a varios factores, algunos de los cuales han empeorado su efecto:

- Revisión del crecimiento esperado de los empleos: superior al 4%
- Variación negativa de las transferencias del Estado y de la UE que se toman como referencia del gasto cofinanciado excluido del cómputo;

- Impacto negativo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas por la comunidad, superior al previsto en el informe anterior, que anula gran parte del efecto positivo del aumento del fondo de competitividad derivado de la modificación de la Ley 22/2009 por la Disposición final décima novena de la Ley 3/2017 de PGE para 2017;
- Efecto positivo de las inversiones financieramente sostenibles revisado a la baja por la nueva información disponible.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Autónoma de Canarias ha cumplido todos los años el objetivo de deuda y en casi todas las ocasiones no ha llegado a endeudarse por el nivel máximo permitido. Los objetivos de deuda se fijaron por primera vez en 2013 con la entrada en vigor de la actual LOEPSF. Durante estos años, la comunidad no solo ha cumplido los objetivos fijados, sino que, en casi todas las ocasiones, no ha agotado el margen de endeudamiento permitido por el objetivo de deuda, cumpliendo sobradamente esta regla fiscal.

CUADRO 2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. CANARIAS.

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Distancia al OD(*) informes cumplimiento objetivos	0,4%	0,4%	0,0%	0,6%	0,9%	0,6%
Nivel endeudamiento	12,8%	15,2%	15,8%	16,0%	15,9%	14,8%

(*) En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación

Fuente: MINHAC y Banco de España

Durante el periodo 2013-2018, el nivel de deuda de la comunidad ha pasado del 12,8% al 14,8% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de Canarias asciende al 14,8% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa casi 10 puntos porcentuales por debajo del subsector que, a esa fecha, asciende al 24,3% del PIB.

2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda

Se prevé riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda para 2019, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de estos objetivos. La comunidad prevé aumentar su deuda no solo para financiar la devolución de las

liquidaciones negativas 2008/2009, sino también del fraccionamiento de la liquidación de la compensación al Estado por la supresión del IGTE del periodo 93-07. Sin embargo, desde 2016, el MINHAC no considera esta última operación por 33,7 millones dentro del límite del objetivo, lo que pone en riesgo su cumplimiento.

No obstante, el objetivo de deuda para 2019 no excluye de su límite la capacidad de financiación derivada del superávit obtenido en 2018.

Canarias ha obtenido un superávit de 947 millones en 2018. Si no cumple los requisitos para realizar inversiones financieramente sostenibles, previstas por un importe entre 11 y 15 millones, deberá destinar la totalidad del superávit a la reducción de deuda en cumplimiento del artículo 32 de la LOEPSF. No obstante, de acuerdo con el criterio establecido en el Informe del MINHAC sobre el grado de cumplimiento de los objetivos 2018, del pasado 10 de mayo, el objetivo de deuda no tiene en cuenta la capacidad de financiación para el ejercicio 2019 derivada del superávit obtenido en 2018. Por tanto, la comunidad dispondrá de un límite máximo de endeudamiento superior a su necesidad anual de endeudamiento.

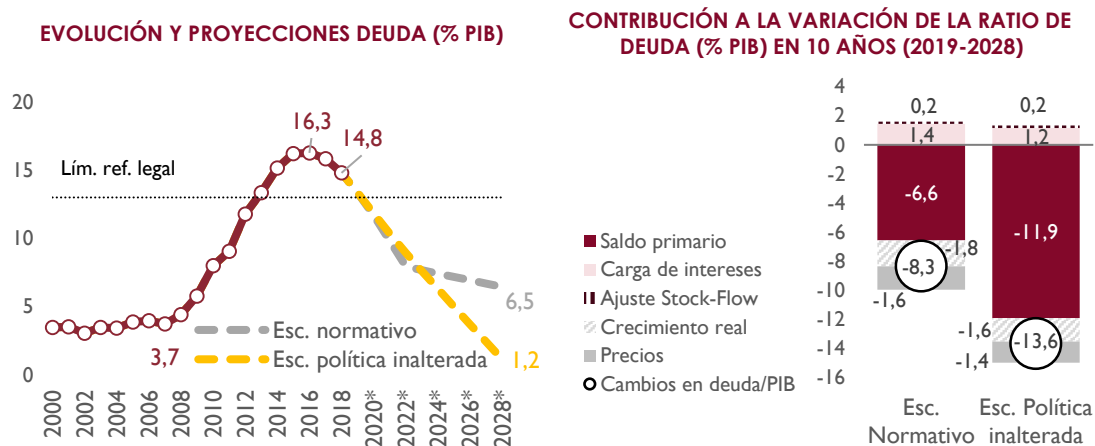
2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Canarias es “bajo”. Según la metodología⁵ utilizada por la AIReF, 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. Las agencias calificadoras S&P y Fitch sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión, con ratings de A- y BBB respectivamente.

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

⁵ El análisis de la AIReF 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.

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 AIRcF proyectan una ratio de deuda ligeramente superior a 14% del PIB.



En su escenario normativo⁶ la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 6,5 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2020. 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 1,2% a finales de 2028. La reducción de 8,3 puntos bajo un escenario normativo se explica en mayor medida por la acumulación de superávits primarios (6,6 puntos), con un efecto denominador (crecimiento e inflación) que aporta otros 3,4 puntos, y la carga de intereses restando 1,4 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,66% 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 en mayor medida (13,6 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 1,2% del PIB, saldo considerablemente muy elevado en términos históricos.

⁶ 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

En la Comunidad Autónoma de Canarias el promedio de incremento del gasto primario per cápita de los últimos años (2013-2018) se ha situado por encima del promedio del subsector. Las previsiones para 2019 apuntan a que se replicará la situación en este año, en el que se aprecia claramente comprometida la regla de gasto a pesar de circunstancias que favorecen su cumplimiento como el incremento del fondo de competitividad y la posibilidad de realizar inversiones financieramente sostenibles. La tendencia apreciada en los empleos bajo las medidas adoptadas de gasto, junto con las rebajas fiscales puestas en marcha determinan que se estime en la comunidad un crecimiento superior al incremento esperado del PIB nominal.

En consecuencia, **la AIREF recomienda a la Comunidad de Canarias que:**

-
- 1. Para 2019, adopte medidas de ajuste de gasto que mitiguen la desviación y favorezcan el cumplimiento de la regla de gasto**
-

En este contexto, se considera conveniente que se activen las medidas preventivas previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por lo que, en aplicación del artículo 20.1, apartado b) del Estatuto Orgánico de la AIREF, esta institución emite un informe independiente dirigido al Ministerio de Hacienda⁷.

El Presidente de la AIREF

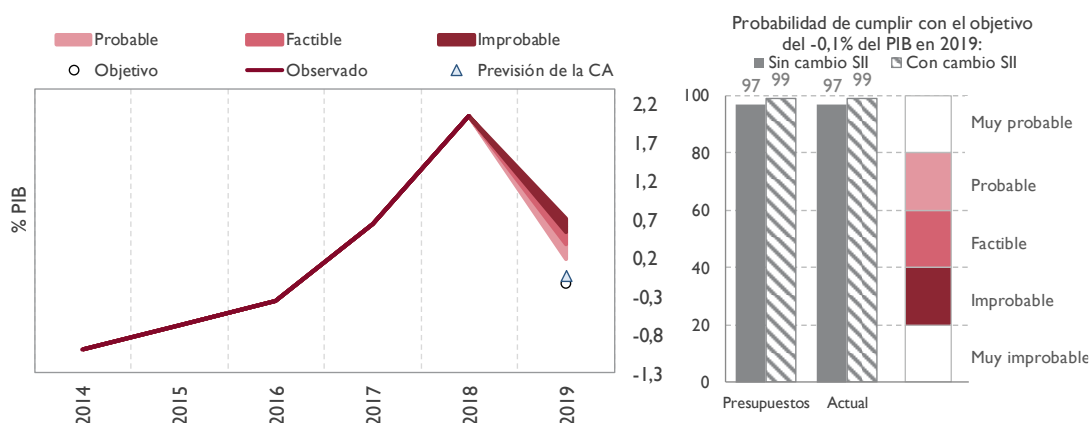


José Luis Escrivá

⁷ [Informe sobre aplicación de los mecanismos de corrección de la LOEPSF](#)

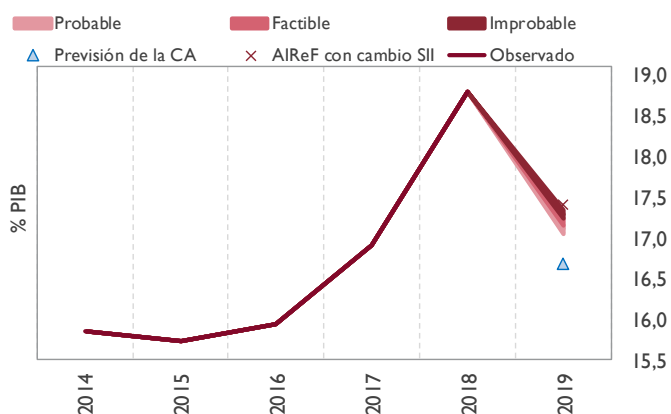
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



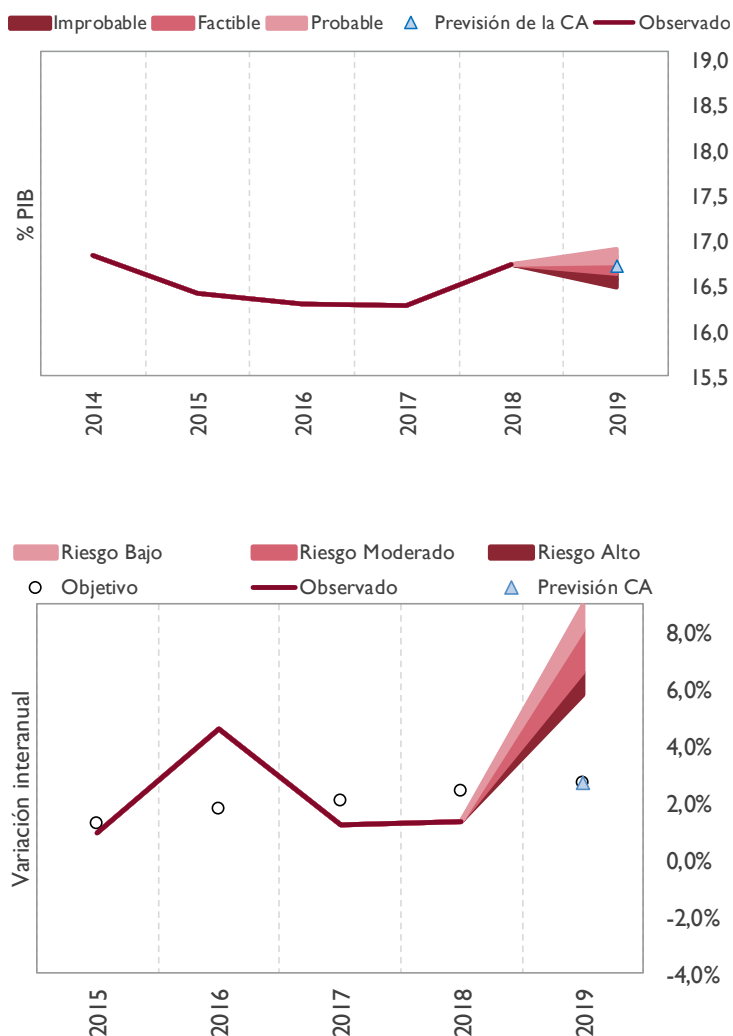
Se considera *muy probable* que la Comunidad Autónoma de Canarias cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 bajo el escenario central, habiendo empeorado las perspectivas respecto a las manifestadas en el informe de abril debido al cambio en el escenario central de los recursos del sistema y a la revisión al alza de las previsiones de crecimiento de los empleos.

G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2018, se prevé que el conjunto de los recursos caiga un 5%, reduciendo más de un punto y medio su peso en el PIB, dado que no se replican las transferencias extraordinarias del Estado y otras percibidas en 2018 y se modera el crecimiento de los ingresos por las medidas de rebaja fiscal adoptadas. De llevarse a cabo finalmente alguna medida respecto al SII del IVA, la caída sería dos décimas inferiores. La comunidad prevé un menor nivel de ingresos al no contemplar la actualización de las entregas a cuenta del sistema de financiación para 2019.

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



Se considera que los empleos de Canarias en su conjunto pueden crecer por encima del 4% en 2019, aumentando ligeramente su peso en el PIB. La información sobre las medidas y previsiones de gasto de personal han llevado a la revisión al alza de las estimaciones de la AIReF que se acercan a las autonómicas.

La AIReF estima un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto. Empeoran las perspectivas de cumplimiento de la regla respecto al informe de presupuestos iniciales por la revisión al alza de los empleos, la variación negativa de las transferencias del Estado y de la UE, el mayor impacto negativo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas y la minoración del importe previsto por inversiones financieramente sostenibles a ejecutar en 2019.