

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2021. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

INFORME 26/21





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 REACT EU, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas	13
1.3. Perspectivas a medio plazo	14
2. DEUDA PÚBLICA.....	17
2.1. Nivel de deuda.....	17
2.2. Análisis de sostenibilidad.....	19

INTRODUCCIÓN, 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 antes del 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. Como consecuencia de la crisis sanitaria, 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), aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF de 13 de octubre. Para 2021, únicamente se ha señalado como referencia el déficit del 1,1% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2021 con la información actual disponible.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC.AA. contenido en el Informe 21/21 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2021 de las Administraciones Públicas (AA.PP.). El análisis general de las AA.PP. contenido en el Informe 21/21, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento actual de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA.PP. y de cada uno de los subsectores en 2021. El estudio del subsector CC.AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC.AA..

Para efectuar el análisis, la AIReF revisa los supuestos para 2021 que sirvieron de base en el informe sobre los presupuestos iniciales del pasado 8 de abril e incorpora la información actualizada. Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe general de 2021 de las AA.PP..

Respecto a los supuestos más relevantes del escenario fiscal en CC.AA.:

- Deja de considerarse que los nuevos fondos vinculados al REACT en 2021 tendrán efecto neutro en el déficit. Asimismo, se asume que la ejecución de los fondos en 2021 será inferior al 80% del importe total asignado, que era la hipótesis general en el informe anterior:
 - Los fondos REACT pueden financiar parte de gasto ya previsto en los presupuestos autonómicos no asociado inicialmente a esta fuente de ingresos, como se apuntó en el informe anterior y se confirma con los datos actuales. De hecho, los fondos REACT pueden financiar gasto ejecutado a partir del 1 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2023.
 - Se ha abandonado el supuesto inicial de impacto neutro anual de estos fondos, de forma que se disocia el reconocimiento temporal de gastos -que tiene lugar con su ejecución - del de los ingresos - que se produce con la certificación posterior del gasto-, aunque se respeta el impacto neutro en el conjunto del periodo 2020-2024.
 - Para estimar su importe, se han considerado las previsiones facilitadas por la comunidad y el promedio de ejecución de gastos e ingresos asociados al REACT esperado en cada año en el subsector.
- Se mantiene la neutralidad sobre el déficit del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). No obstante, se asume que una parte del gasto asociado a estos fondos inicialmente previsto para 2021 se traslade a los ejercicios siguientes. En este sentido, la AIReF adopta el supuesto de que se distribuirán en 2021, con impacto neutro en el déficit, los fondos ya territorializados, bien en los PGE, bien a través de las conferencias sectoriales celebradas hasta la fecha.
- 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 de 13.486 millones de euros. 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 las previsiones autonómicas, si bien los criterios finales de reparto pueden ser diferentes.
- Se mantiene el supuesto de que se absorberán totalmente, con efecto neutro sobre el saldo, las ayudas directas a empresas distribuidas por la Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo, y aprobadas por 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 sigue recogiendo 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

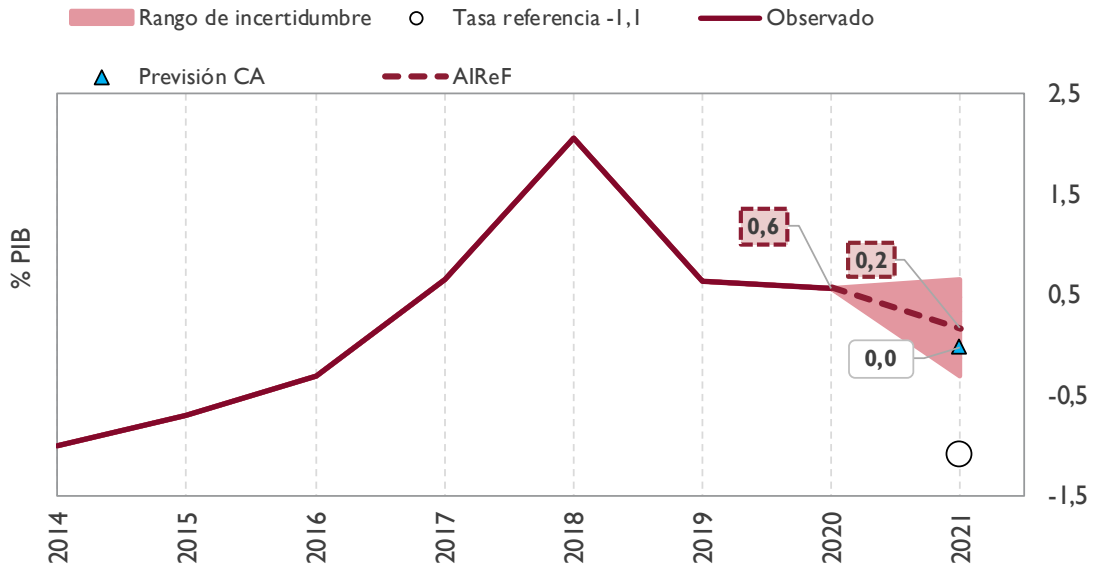
La AIREF prevé para la Comunidad Autónoma de Canarias un superávit del 0,2% del PIB en 2021, que sería equilibrio bajo la estimación autonómica de la transferencia extraordinaria del Estado. Se reducen 2 décimas las previsiones de saldo para 2021 respecto a las recogidas en el pasado informe de 8 de abril sobre los presupuestos iniciales de Canarias¹, con cambios significativos en el escenario de ingresos y gastos debido la revisión a la baja de las estimaciones de fondos Next Generation EU (NGEU), así como a una previsión superior en el gasto asociado a la COVID-19.

La comunidad prevé alcanzar el equilibrio presupuestario, mejorando en dos décimas su previsión anterior, fundamentalmente por el registro de un mayor importe de las transferencias del Estado. La comunidad mejora las previsiones de saldo del presupuesto en dos décimas, previendo alcanzar el equilibrio presupuestario. El escenario de la comunidad presenta importantes variaciones respecto del anterior, con un crecimiento considerable de los empleos, superior en los recursos. Las variaciones en los ingresos previstos por la comunidad se concentran en las transferencias del Estado: se duplica el importe esperado de la transferencia extraordinaria para déficit y se registran las esperadas por los fondos PRTR. Frente a los supuestos bajo los que la AIREF elabora sus previsiones, la comunidad no prevé un efecto neutral de los fondos PRTR, ya que registra en su escenario los ingresos sin reflejo en gastos asociados. Bajo el supuesto de neutralidad de dichos fondos, el saldo de la comunidad se situaría en un déficit del 0,6% del PIB regional. Por su parte, la AIREF ha revisado a la baja su escenario de gastos e ingresos por la reducción de los fondos NGEU, compensada ligeramente en ingresos por la mejora de los ingresos impositivos y más intensamente en gastos por el aumento el coste estimado de las medidas adoptadas en relación con la pandemia. Depurando el importe de los fondos del PRTR y ayudas estatales a empresas, se reduce la distancia con las previsiones de la comunidad, si bien la AIREF

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2021. Canarias](#)

mantiene estimaciones de ingresos más optimistas y un menor crecimiento del gasto.

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

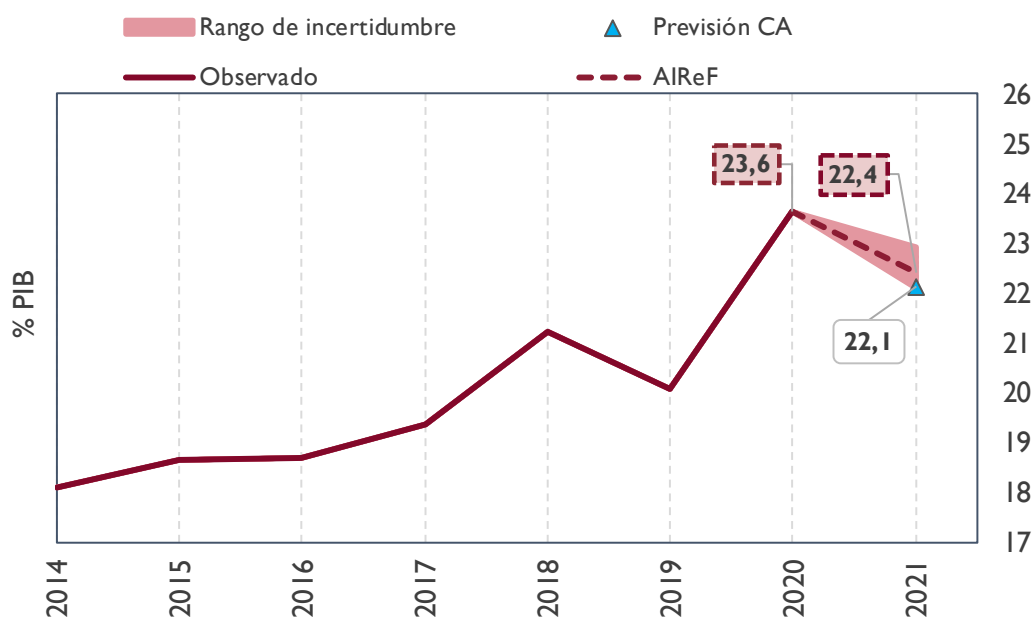


Respecto al informe anterior, la AIReF revisa a la baja el total de recursos esperados al cierre de 2021, por la minoración de fondos NGEU, aunque mejoran las perspectivas sobre los ingresos tributarios. Se considera que una parte del gasto que se realizará en 2021 con cargo al REACT, inferior al esperado en el informe de presupuestos, no va a certificarse en este año, por lo que los ingresos asociados al mismo se trasladan a años posteriores. Por otra parte, se prevé registrar este año ingresos asociados a gasto ejecutado en 2020 que, por su naturaleza, pueden ser financiados por REACT. Por otro lado, se modera la previsión de ingresos del PRTR, como ya se ha señalado en la introducción. Estas circunstancias determinan que, en su conjunto, la AIReF haya reducido en 1,3 puntos las previsiones de estos recursos, que se trasladarán a los años siguientes. Frente a ello, en base a la ejecución observada a la fecha, la AIReF revisa al alza, en una décima, las previsiones de ingresos tributarios.

La comunidad mantiene previsiones más prudentes de ingresos en su conjunto. La AIReF estima que los ingresos al cierre de 2021 alcanzarían el 25,9% del PIB, con un crecimiento del 19% sobre el año anterior. Descontando las ayudas a empresas y fondos NGEU transferidos por la AC -a los que la AIReF atribuye un impacto similar en ingresos y gastos- el aumento sería mucho más moderado, en torno al 3%, y el peso sobre PIB del 22,4%. Este peso sería superior al esperado por la comunidad, que recoge evoluciones más

moderadas de los ingresos tributarios y fondos REACT, y un importe inferior de la transferencia extraordinaria del Estado.

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



La AIReF modera el crecimiento global de los empleos por la revisión a la baja de los gastos a ejecutar con cargo a fondos NGEU. La AIReF ha revisado a la baja el conjunto de gasto previsto en 2021 a partir de los datos de ejecución registrados hasta la fecha, la información actualizada recibida de la comunidad sobre gasto sanitario y otras medidas en el ámbito de la COVID-19, las estimaciones de la comunidad y el promedio del subsector sobre la ejecución y certificación de gastos a financiar por REACT y el nuevo supuesto de registro de fondos del PRTR. En este sentido, el gasto asociado a fondos NGEU se reduce en unas 7 décimas de PIB regional, que se traslada a años posteriores.

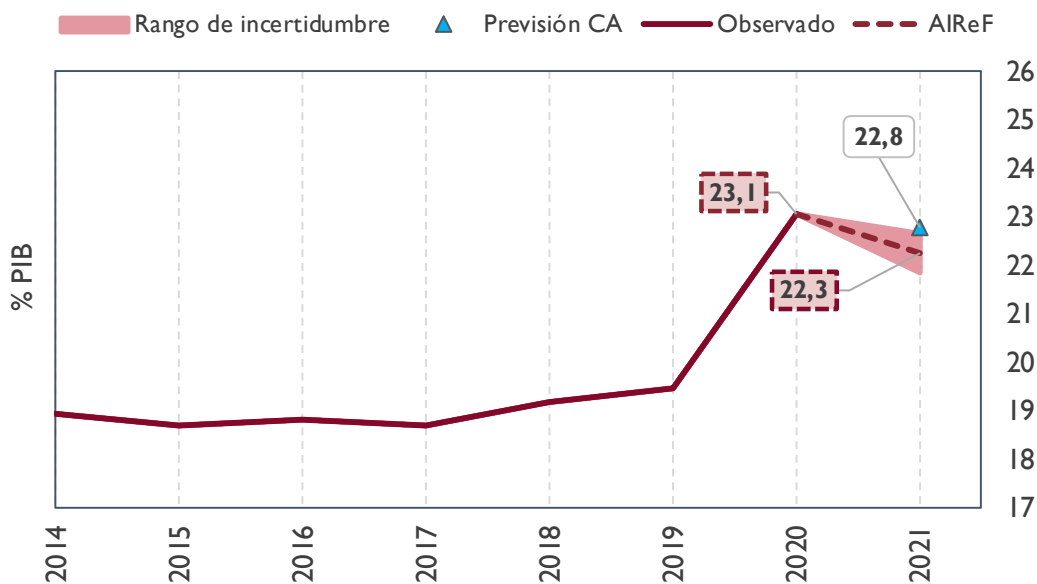
Por otra parte, el impacto estimado de las medidas de gasto asociadas a la COVID-19 aumenta cuatro décimas. Este incremento se explica, fundamentalmente, por un mayor volumen previsto de medidas autonómicas en el ámbito de promoción económica, con mayor importe de subvenciones para el mantenimiento de la actividad de autónomos y PYMES y ayudas específicas para el sector turístico; y en el área de educación, por el incremento del volumen de personal. Se prevé, así, que el impacto de la pandemia en los gastos de la comunidad en 2021, excluidas las medidas estatales, sea similar al de 2020, reduciendo su peso el gasto de atención sanitaria, y el relativo a educación y medidas de promoción económica.

CUADRO 1. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID-19 EN 2021. CANARIAS (% PIB)

Canarias	Estimación actual	Informe de presupuestos
Medidas COVID	1,0%	0,7%
Sanidad	0,4%	0,4%
Educación	0,2%	0,1%
Otras	0,4%	0,2%
Ayudas a empresas	2,6%	2,5%
TOTAL	3,6%	3,2%

La AIReF mantiene un crecimiento de los empleos más moderado que la comunidad. Se espera que los empleos alcancen el 25,7% del PIB, aumentando un 21% sobre el nivel de 2020. Dicho incremento estaría condicionado fundamentalmente por las ayudas estatales a empresas, la recuperación del gasto no asociado a la COVID-19 y los nuevos proyectos vinculados a los fondos NGEU. Sin el gasto asociado a las ayudas a empresas ni a los fondos del PRTR, los empleos crecerían un 5% sobre el nivel del 2020, alcanzando un 22,3% del PIB, por debajo de las estimaciones de la comunidad, que mantiene variaciones más acusadas, especialmente en los gastos corrientes.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. CANARIAS (% PIB)



La AIReF estima que el gasto computable a efectos de la regla de gasto registrará una variación del 0,4% bajo una consideración “finalista” de la transferencia extraordinaria del Estado. El gasto computable de la comunidad podría crecer en 2021 un 0,4% sobre el nivel de 2020 bajo las estimaciones señaladas de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE y siempre que la transferencia del Estado para déficit se considere a estos efectos “finalista”, de forma paralela al tratamiento otorgado al Fondo COVID-19 pagado en 2020. En caso contrario, el gasto computable podría aumentar más de un 7%.

1.2. Fondos REACT EU, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas.

La AIReF asume un impacto distinto en gastos e ingresos de los fondos REACT-UE en 2021, con una ejecución de los gastos inferior al 80% de los fondos asignados. Estos fondos contemplan la financiación, entre otras actuaciones, de medidas para paliar los efectos de la pandemia en el ámbito sanitario, educativo, servicios sociales y de apoyo a las empresas. A partir de la información proporcionada por la comunidad y los datos del promedio del subsector, se estima que un 1% del PIB en los empleos y un 0,4% en los ingresos de 2021 estarán asociados al programa REACT. En consecuencia, el desacople temporal entre ingresos y gastos de los fondos REACT supone un déficit en 2021 de 6 décimas del PIB, que se compensaría en ejercicios posteriores con un menor déficit. En el informe anterior, bajo los supuestos simplificados de neutralidad en el déficit e impacto completo en 2021 del 80% del importe total asignado, se asumió una ejecución de 1,1 puntos de PIB que se integraban en los gastos e ingresos de 2021. Con el nuevo escenario, una mayor proporción de la ejecución de los fondos REACT se traslada a otros ejercicios.

Igualmente se reduce el importe estimado de los fondos del PRTR en 2021, si bien se mantiene el supuesto de neutralidad en el déficit. De acuerdo con la información facilitada por las CC.AA., parte del gasto asociado a los fondos del PRTR inicialmente previsto para 2021 se trasladaría a los ejercicios siguientes. Aun cuando pudieran recibirse los fondos por parte del Estado antes de finalizar el ejercicio, es posible que las CC.AA. no dispongan de tiempo efectivo para ejecutar completamente las actuaciones previstas en el PRTR. Por lo tanto, la Alref adopta el supuesto de que se ejecutarán en 2021 los fondos ya territorializados, bien en los PGE, bien a través de las conferencias sectoriales celebradas. Asimismo, se mantiene el supuesto de impacto neutro en el saldo. Bajo estas estimaciones, los fondos del PRTR

supondrían 9 décimas de PIB de ingresos y gastos, 6 décimas menos que la estimación del informe anterior, contribuyendo en un 4% al crecimiento esperado de empleos y recursos.

Sin cambios sobre la valoración anterior, las ayudas directas a empresas elevan en un 12% el crecimiento de los recursos y empleos. El escenario de la AIReF recoge, tanto en recursos como en empleos y sin efecto por tanto en el saldo, el importe distribuido para la comunidad de las ayudas directas a empresas aprobadas desde la AC, 1.144 millones, un 2,6% del PIB regional, que explican un 12% del aumento esperado en las cifras de 2021.

CUADRO 2. CONTRIBUCIONES DE LOS FONDOS NGEU Y AYUDAS A EMPRESAS A LA VARIACIÓN DE EMPLEOS Y RECURSOS EN 2021. CANARIAS (% VARIACIÓN)

Variación empleos 2021/2020	21%
<i>Por Ayudas a empresas</i>	<i>12%</i>
<i>Por PRTR</i>	<i>4%</i>
<i>Por otros gastos</i>	<i>5%</i>
<i>De los cuales, financiado por REACT-EU</i>	<i>5%</i>
Variación recursos 2021/2020	19%
<i>Por Ayudas a empresas</i>	<i>12%</i>
<i>Por PRTR</i>	<i>4%</i>
<i>Por REACT-EU</i>	<i>2%</i>
<i>Por otros ingresos</i>	<i>1%</i>

1.3. Perspectivas a medio plazo

Con la información actual, la AIReF mantiene la alerta sobre las perspectivas de medio plazo. 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 2022. Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, se estima una caída en 2022 de los recursos del sistema del 6% y un deterioro en el saldo cercano a cinco décimas de PIB.

No obstante, esta situación podría atenuarse con las medidas o actuaciones que, en su caso, puedan acordarse desde la AC y el registro de ingresos REACT por gastos de ejercicios anteriores. La Actualización del Programa de

Estabilidad, cuyas previsiones en el ámbito autonómico presentan un perfil más favorable que el estimado por la AIReF para 2022 señala que *“tanto en el ejercicio 2022 como en el año 2023 se materializarán parte de los efectos de la crisis sanitaria en las correspondientes liquidaciones de los recursos del sistema de financiación de los años 2020 y 2021 de las CC.AA. de régimen común, que no obstante pueden verse parcialmente compensados por las mayores entregas a cuenta que resulten del ciclo económico. En todo caso, además de por la evolución de los recursos del sistema de financiación, la senda de consolidación fiscal de las CC.AA. para el periodo 2019 a 2024 se ve fuertemente condicionada por las medidas de apoyo financiero prestado por el Estado en favor de las CC.AA. para hacer frente a los impactos presupuestarios originados por la crisis sanitaria”*. Por otro lado, como ya hemos apuntado, el desfase negativo esperado en 2021 entre ingresos a percibir y gastos financiados por REACT se trasladará en sentido positivo a los ejercicios siguientes.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIReF estima que, atendiendo a sus necesidades reales de financiación, el nivel de deuda en la Comunidad Autónoma de Canarias se situaría a final de 2021 en el 13,3%². Partiendo del nivel de deuda del 15,5%³, la deuda de la comunidad autónoma disminuiría 2,2 puntos hasta situarse en el 13,3%. El fuerte crecimiento previsto para 2021, junto al superávit previsto para el ejercicio permitiría una reducción importante del nivel de endeudamiento. La previsión de deuda de la AIReF para 2021 es inferior a la de la comunidad como consecuencia de la mayor necesidad de financiación prevista por la comunidad para 2021 y de la mayor necesidad de endeudamiento asociada a los proyectos REACT. No obstante, la deuda asociada a la financiación de proyectos REACT debe ser transitoria y será cancelada durante el periodo 2021-2024 a medida que se reciban los recursos de la UE. En este sentido, la CDGAE ha asignado⁴ a la comunidad a través del Fondo Liquidez REACT-UE una financiación por importe de 150M de euros⁵. Asimismo, la comunidad no ha incorporado todavía en sus previsiones de endeudamiento de 2021 la aplicación de los superávits pendientes de aplicar de 2019 y de 2020, lo cual, teniendo en cuenta que, conjuntamente, ascienden a 357M € supone una discrepancia adicional respecto a las previsiones de cierre realizadas por la AIReF. No obstante, es conveniente poner de manifiesto que durante 2020 la

² La AIReF realiza sus previsiones de deuda considerando las necesidades reales de financiación y considerando que se cumplen las recomendaciones de la AIReF en cuanto a la compensación de excesos de financiación y aplicación de superávits.

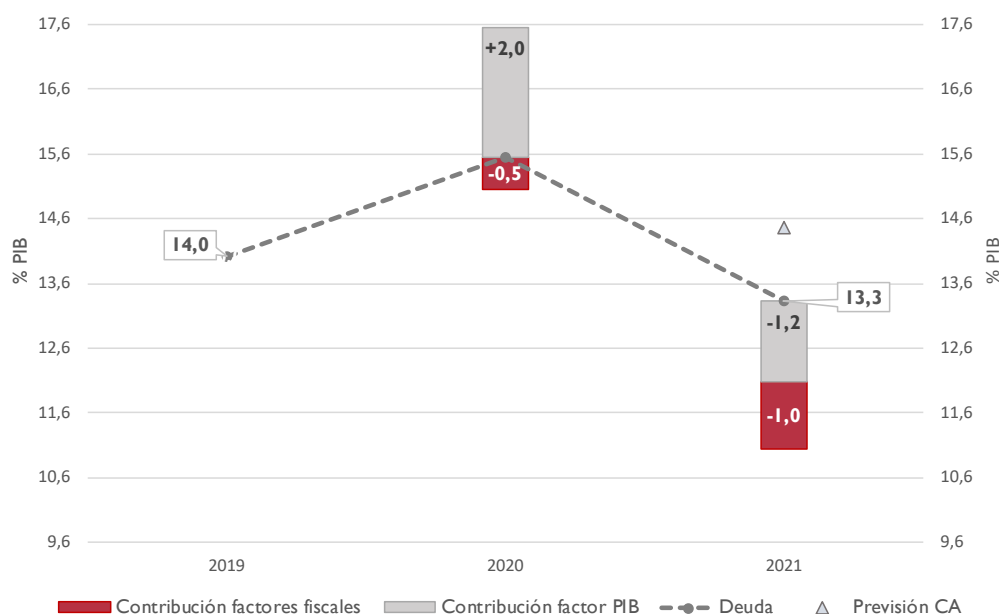
³ Al utilizarse las previsiones de PIB de la AIReF, la ratio deuda/PIB difiere del valor proporcionado por el BdE, al utilizar éste una distribución del PIB nacional de acuerdo con la estructura del PIB regional del último año disponible (2019).

⁴ Durante el año 2021 se prevén dos pagos; el primero de hasta el 50% de la cantidad asignada anualmente por la CDGAE y un segundo desembolso que se deberá solicitar en septiembre en función de las necesidades de liquidez acreditadas

⁵<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Mecanismosdefinanciacion.aspx>

comunidad llevó a cabo un importante ejercicio de cancelación de deuda por la aplicación de los superávits de 2018 y, parcialmente, de 2019.

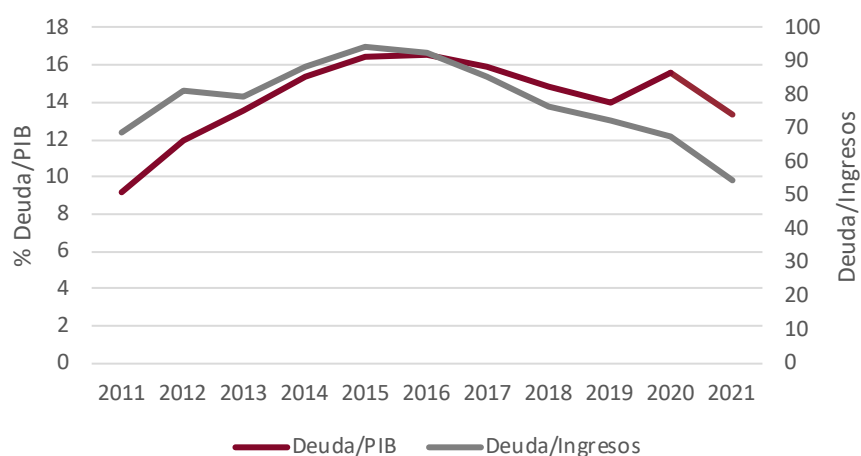
GRÁFICO 4. VOLUMEN DE DEUDA. CANARIAS (% PIB)



La ratio de deuda sobre ingresos corrientes⁶ continuará la tendencia positiva iniciada en 2015 como consecuencia de las transferencias extraordinarias aprobadas también para 2021. La ratio de deuda sobre ingresos experimentará una mejora de nuevo en 2021 empujada por los recursos adicionales transferidos a la comunidad desde el Estado. No obstante, la reducción de más de 14 puntos que se espera en 2021 es principalmente coyuntural sustentada sobre los mecanismos de apoyo articulados por el Estado y no refleja una mejora estructural en la capacidad de pago de la comunidad.

⁶ La ratio de ingresos/deuda se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CCAA y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas en 2020 y 2021.

GRÁFICO 5. EVOLUCION INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO – CANARIAS

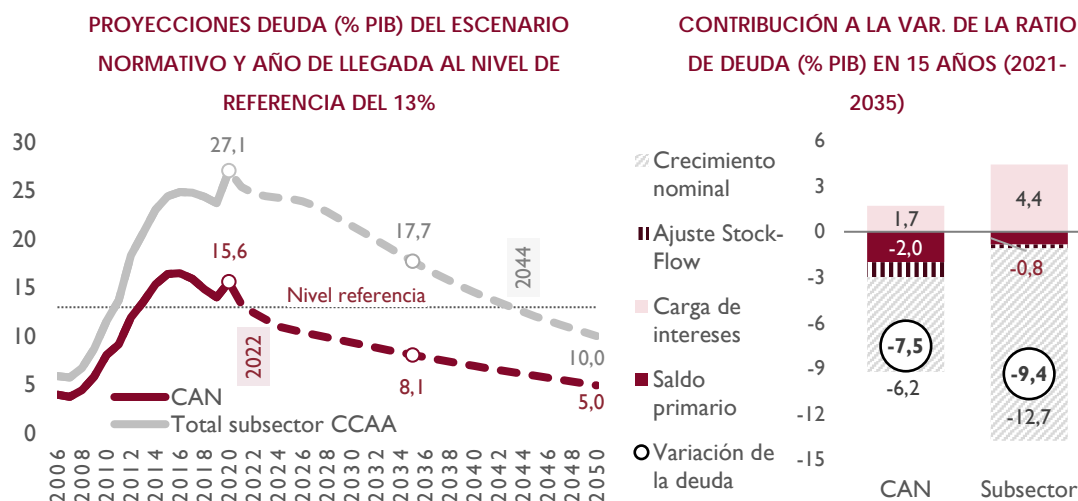


2.2. Análisis de sostenibilidad

El aumento de la ratio de deuda pública sumado al deterioro del saldo fiscal legado de la crisis de la COVID-19 retrasará el proceso de desapalancamiento de Canarias. Como consecuencia de la anterior crisis financiera la ratio de deuda sobre el PIB aumentó más de 12 puntos desde 2007 hasta el máximo alcanzado en 2016. En el año 2017 la ratio inició una senda descendente, que la evolución del PIB y del saldo fiscal ligado a la crisis sanitaria han detenido, retrasando el proceso de desapalancamiento y elevando así el riesgo de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Bajo los supuestos de un escenario normativo⁷, donde se proyecta un deterioro del saldo primario para 2022 y una corrección del mismo a partir de ese año, se calcula una reducción de la ratio de deuda de 7,5 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando valores similares al nivel previo a la pandemia ya en el año 2021 y alcanzando el límite de referencia del 13% en el año 2022. Bajo los mismos supuestos la reducción para el conjunto del subsector se cifra en 9,4 puntos. En ambos casos, tanto el crecimiento económico como la reducida carga financiera serán los factores determinantes en la disminución de la deuda.

⁷ El escenario normativo implica una mejoría anual del saldo primario de 0,25 puntos de PIB hasta alcanzar un superávit de 0,75%, que se mantendrá mientras la ratio de deuda supere el nivel del 13% del PIB. Una vez alcanzado este límite, el superávit primario se igualará a la carga financiera proyectando un escenario de equilibrio presupuestario sostenido.



Las agencias de calificación S&P y Fitch mantienen la deuda a largo plazo categoría de grado inversión con ratings de A y BBB- respectivamente, aunque esta última revisó la calificación a la baja dos escalones el pasado mes de septiembre (desde 'BBB+') situando a Canarias en línea con el resto de CC.AA. a las que califica.

La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez