

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2023. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

INFORME 27/23





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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, 2-4, 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.

Fecha de publicación: 6 de julio de 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO.....	7
1.1. Previsiones para 2023	7
1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	12
2. DEUDA PÚBLICA	13
2.1. Nivel de deuda	13
3. RECOMENDACIONES	15
3.1. Recomendaciones nuevas.....	15

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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 (AA. PP.).

El pronunciamiento de la AIReF está condicionado por la excepcional situación actual. Como viene sucediendo en los últimos informes, 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 previos informes de la AIReF de 13 de octubre de 2020, 29 de julio de 2021 y 29 de julio de 2022, a consecuencia de la crisis sanitaria y, posteriormente, la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania. Para 2023 se ha señalado como referencia para el subsector autonómico el déficit del 0,3%. Así, el objeto del pronunciamiento actual de la AIReF se centra en la actualización de las perspectivas esperadas en 2023 con la información actual disponible.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector Comunidades Autónomas (CC. AA.) contenido en el Informe 27/23 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2023 de las Administraciones Públicas. El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 27/23, 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 2023. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

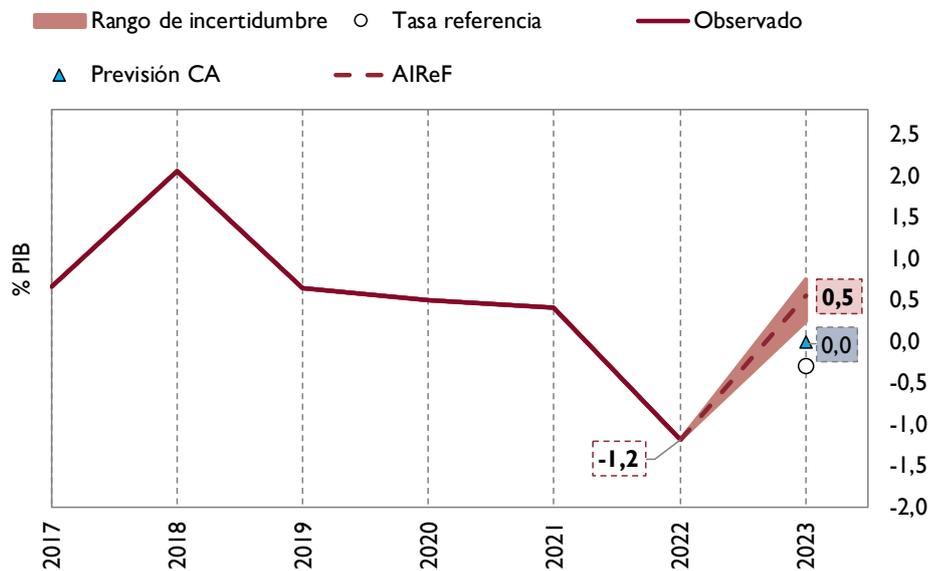
1.1. Previsiones para 2023

La AIREF prevé para la Comunidad Autónoma de Canarias un superávit del 0,5% del PIB en 2023. Se mantienen las previsiones de saldo para 2023 del pasado informe de 13 de abril sobre los presupuestos iniciales de Canarias¹, si bien bajo un nivel mayor de ingresos y gastos principalmente asociados a fondos europeos. Las estimaciones se han revisado con los datos de ejecución hasta la fecha, la información actualizada facilitada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) sobre el registro de los fondos Next Generation EU (NGEU) hasta 2022 y la proporcionada por la comunidad, en este caso sin cambios sustanciales sobre la remitida para el informe anterior.

La comunidad sigue previendo alcanzar equilibrio en 2023. La comunidad mantiene para 2023 las previsiones de saldo y con ello el nivel de recursos y empleos contenidas en sus planes presupuestarios a medio plazo, estimando alcanzar al cierre el equilibrio.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2023. Canarias](#)

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



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de Canarias

La AIReF estima que el nivel de recursos en 2023 alcanzará el 23,6% del PIB sin considerar los ingresos del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR). Sobre las estimaciones del informe anterior, la AIReF ha elevado para 2023 las previsiones de ingresos procedentes de fondos europeos, tanto de los tradicionales con los REACT- EU, del IGIC y transferencias del Estado, y reducido la recaudación esperada del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Con esta revisión conjunta al alza, la AIReF estima que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre aumentarán un 15% sobre el nivel de 2022. Como ya se ha indicado en anteriores análisis, esta variación sobre el año anterior está condicionada fundamentalmente por el aumento del 23% de los recursos del sistema de financiación, al que se añade el de los ingresos tributarios asociados al Régimen Económico Fiscal canario (REF) y fondos de la UE, que compensa la no reiteración de las compensaciones extraordinarias percibidas del Estado en 2022.

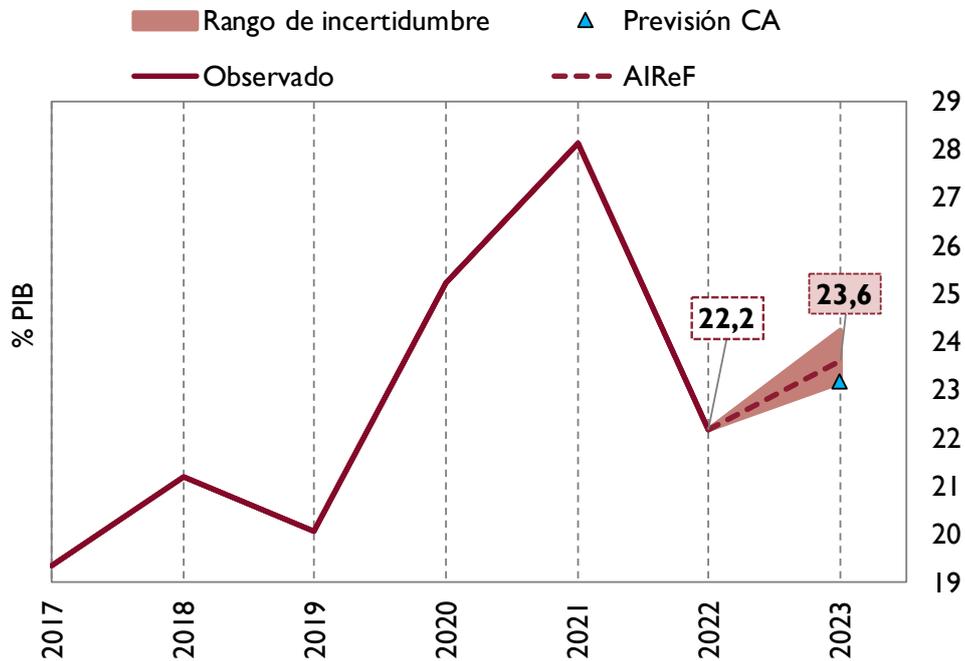
CUADRO 1. RECURSOS SIN PRTR. PREVISIONES AIREF 2023. CANARIAS (% PIB)

	Cierre 2022	Previsión AIREF 2023	% var 23/22
Recursos netos sin PRTR	22,2	23,6	15%
SFA neto	10,9	12,4	23%
Compensaciones AGE	0,3		-100%
ITPAJD	0,9	0,8	0%
ISD	0,1	0,1	0%
Otros impuestos no SFA	5,4	5,4	8%
Otros recursos	4,6	4,9	15%
<i>Ingresos REACT-EU</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>141%</i>
<i>Resto</i>	<i>4,4</i>	<i>4,5</i>	<i>10%</i>

Fuente: IGAE y AIREF

La comunidad mantiene sus previsiones globales de ingresos, que se sitúan por debajo de las actuales de la AIREF. La comunidad mantiene las estimaciones de ingresos recogidas en los planes presupuestarios que sirvieron de base para el anterior informe. Con la revisión del escenario de la AIREF, las previsiones autonómicas quedan por debajo, ya que, aunque la comunidad sigue previendo evoluciones más optimistas de ingresos tributarios, registra estimaciones muy inferiores de fondos europeos, especialmente REACT-EU.

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



Fuente: IGAE, AIRcF y previsiones de Canarias

La AIRcF considera que los empleos de la comunidad, sin PRTR, aumentarán un 7%, hasta el 23% del PIB. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIRcF ha incrementado el gasto previsto al cierre de 2023 actualizando el gasto asociado a REACT-EU, y otros empleos en virtud de los datos de ejecución disponibles hasta la fecha. Bajo las nuevas estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto aumentarán un 7% sobre el nivel alcanzado en 2022, condicionados por el crecimiento en los salarios, el efecto de la inflación y la evolución esperada de los gastos financiados con fondos REACT-EU. La mayor parte del crecimiento se concentra en el resto de las áreas que no son sanidad y educación, en las que fundamentalmente está incluido el gasto asociado a los fondos europeos.

CUADRO 2. EMPLEOS SIN PRTR. PREVISIONES AIREF 2023. CANARIAS (% PIB)

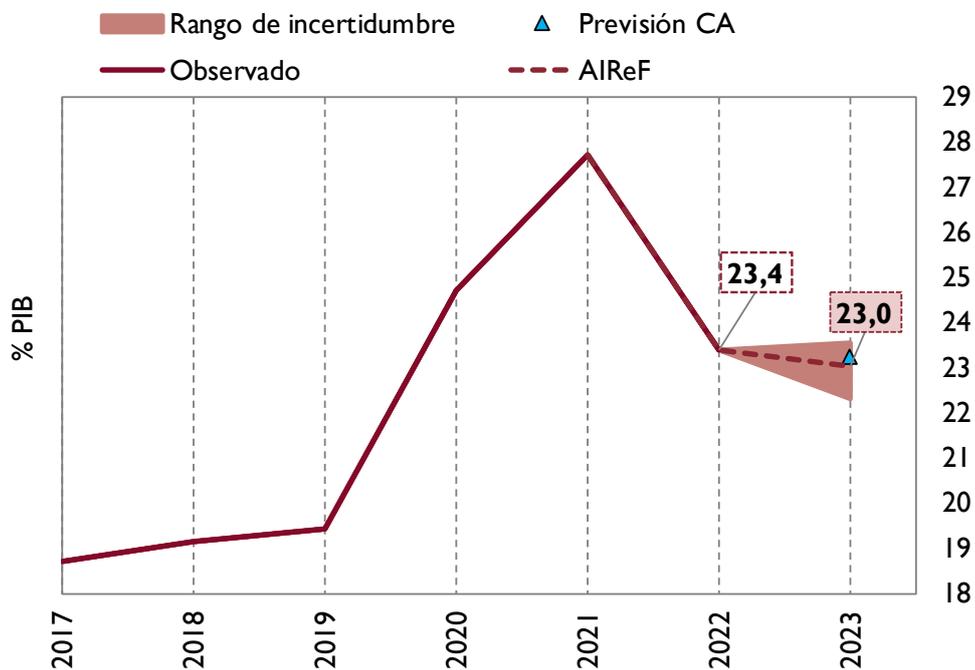
	Cierre 2022	Previsión 2023 actual	% var 23/22 actual
Empleos netos sin PRTR	23,4	23,0	7%
Sanidad*	8,4	8,2	6%
Educación*	4,8	4,7	6%
Otros gastos*	10,2	10,2	8%
<i>De ellos, gastos REACT-EU</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>141%</i>

*Distribución funcional estimada por la AIRcF

Fuente: AIRcF e IGAE

La comunidad no modifica sus estimaciones de empleos, que se mantienen ligeramente por encima de las de la AIRcF. La comunidad mantiene las previsiones de gastos recogidas para 2023 en los marcos presupuestarios remitidos en marzo, donde se recogía un mayor aumento interanual de los gastos que el previsto por la AIRcF, en parte asociado a los mayores ingresos esperados de fondos europeos. Con la revisión al alza de las previsiones de empleos de la AIRcF, fundamentalmente asociada a dichos fondos, éstas se acercan a las de la comunidad.

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



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de Canarias

La AIReF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá un 5% en 2023. Los datos publicados del cierre de 2022 reflejan que el gasto computable creció sobre el nivel de 2021 por encima del 7%. Considerando estos datos y la revisión de los empleos esperados al cierre de 2023, la AIReF mantiene para 2023 el crecimiento del 5% del gasto computable considerado en el informe anterior.

1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

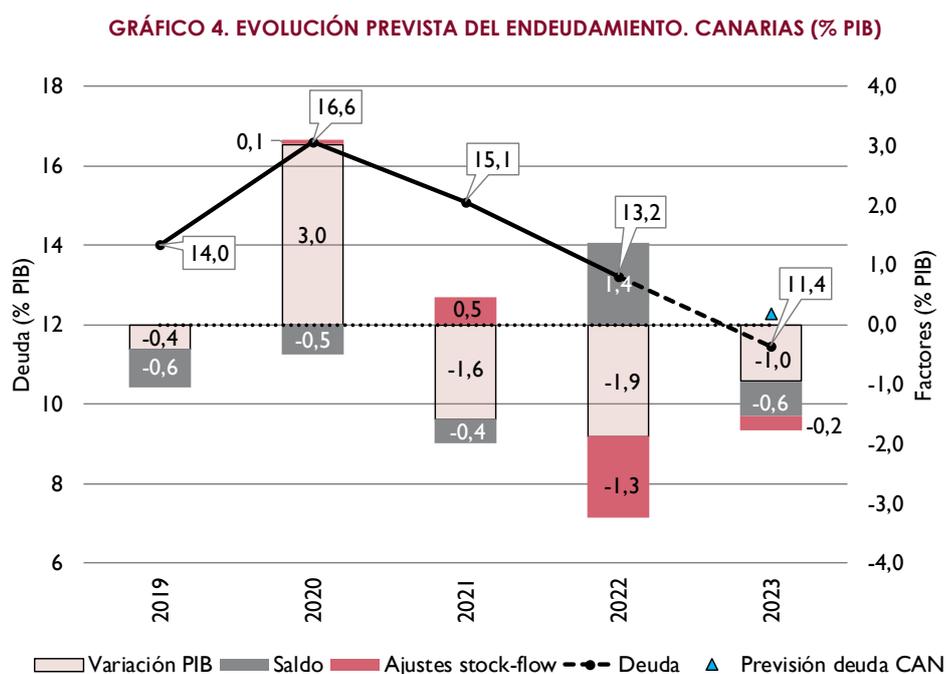
Hasta 2022 se ha ejecutado en Canarias el 66% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad. De acuerdo con la información actual de detalle facilitada por la Central de Información Contable del MINHAFP sobre los ejercicios 2020 a 2022, hasta la fecha se ha ejecutado en Canarias el 66% de los fondos asignados a la comunidad por el REACT-EU (630M€ asignados), quedando un remanente pendiente de ejecutar en 2023 de 216M.

La AIReF prevé una ejecución del PRTR en 2023 en la Comunidad Autónoma de Canarias en torno a un punto del PIB. La comunidad mantiene el importe del Programa que espera ejecutar en 2023, de acuerdo con la cual en este ejercicio podrían llegar a ejecutarse proyectos por un 1% del PIB.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

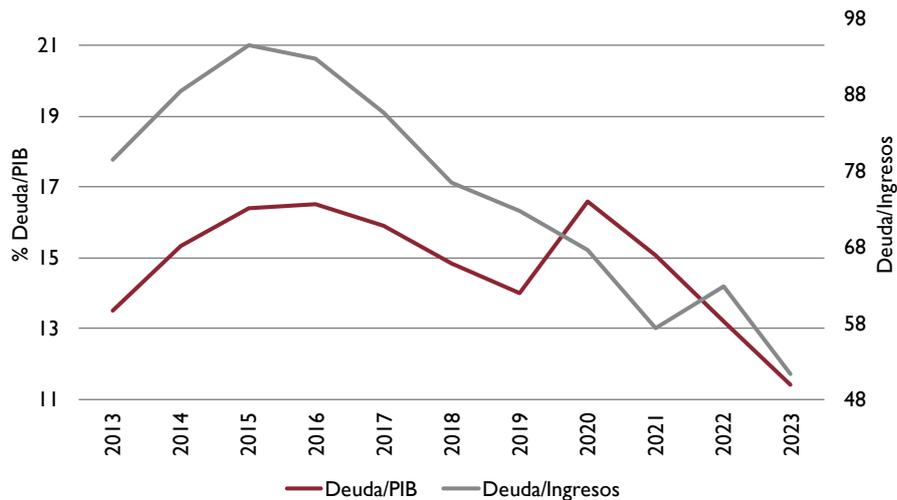
La AIReF estima que la ratio deuda/PIB de la Comunidad Autónoma de Canarias se situará al cierre del ejercicio en un 11,4%. Partiendo de un 13,2% en 2022, la ratio mejoraría en casi dos puntos, tanto por el efecto del crecimiento previsto del PIB como por el saldo previsto y, en menor medida, por los ajustes. Dentro de éstos, la compensación de los excesos de financiación a 31/12/2022 se compensaría con los excesos de déficit del ejercicio anterior no financiados y el aplazamiento de las liquidaciones negativas del SFA 2008-2009. La comunidad considera en sus estimaciones un nivel de deuda superior en base a una previsión de cierre para 2023 más pesimista que la de la AIReF, así como a diferencias en los excesos de financiación a aplicar.



Fuente: BdE y AIReF

La AIRcF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² se reducirá hasta el 51%. La ratio de deuda sobre ingresos, que había registrado un aumento en 2022, disminuye en 2023 como consecuencia del crecimiento de los ingresos, debido fundamentalmente a los recursos procedentes del sistema de financiación autonómico.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. CANARIAS (% PIB Y % INGRESOS)



Fuente: BdE y AIRcF

Los riesgos de generación de excesos de financiación se mantienen en 2023. La AIRcF sigue considerando que la Comunidad Autónoma de Canarias puede alcanzar un saldo más favorable que la tasa de referencia y que el previsto por la comunidad. De cumplirse las estimaciones de esta institución, existe riesgo de que se generen excesos de endeudamiento si no se ajustan las autorizaciones de deuda al cierre real.

² La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIRcF 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 CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

En 2024, como ha ido señalando la AIREF en informes precedentes, se producirá un incremento temporal de los recursos de las CC. AA. por la liquidación del sistema de financiación autonómica relativa a 2022, así como la desactivación de la cláusula de escape de las reglas fiscales. La elaboración del presupuesto autonómico para 2024 se producirá bajo un contexto de incertidumbre institucional originado por la confluencia de varios factores. En este sentido, la reforma del marco fiscal europeo está en una fase preliminar, la del marco nacional no se ha iniciado, y la convocatoria de elecciones generales se ha producido antes de que se aprueben los objetivos de estabilidad y la regla de gasto.

La única referencia actual para el subsector CC. AA. es la previsión de equilibrio presupuestario contenida en la Actualización del Programa de Estabilidad, si bien el Consejo Europeo ha emitido una recomendación específica de país para España que limita el crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos al 2,6% para el conjunto de las AA. PP. Por otro lado, bajo la actual legislación nacional, la tasa de referencia de la regla de gasto se situaría para 2024 en el entorno del 3%.

Bajo estas circunstancias, existe el riesgo de que las CC. AA. inicien su proceso de elaboración de los presupuestos con la única limitación del equilibrio presupuestario, sin tener en cuenta que parte de los ingresos con los que contarán en 2024 son de carácter temporal, especialmente en un contexto en el que no se ha fijado aun una tasa de referencia para la regla de gasto. Según las previsiones de la AIREF, ajustarse al equilibrio presupuestario implicaría en la Comunidad Autónoma de Canarias alcanzar en 2024 un gasto computable del 17% y unos empleos primarios netos de medidas en torno al 11% superiores al nivel de 2023. Este crecimiento del gasto compatible con la referencia de equilibrio del Programa de Estabilidad resulta

difícilmente compatible con el cumplimiento de la recomendación específica de país o de la regla de gasto nacional.

Además, en la medida en que estos incrementos se materializaran en elementos de naturaleza estructural, se produciría un deterioro del saldo que se espera en los ejercicios siguientes una vez se normalicen los recursos del sistema de financiación. En estas circunstancias, la consecución del superávit del 0,1% del PIB que recoge el Programa de Estabilidad para 2025 y 2026 en el subsector podría implicar una fuerte contención del gasto difícil de implementar en la práctica.

En este contexto, **la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Canarias que:**

-
- 1. Evite incrementos de gastos o reducciones de ingresos de carácter estructural financiadas con cargo al incremento de ingresos temporal que se producirá en 2024, y que tenga en cuenta la aplicación de la regla de gasto, aunque suponga alcanzar temporalmente una situación de superávit.***
-

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez