

12

ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I FINANÇAMENT AUTONÒMIC ⁸³

RESUM

El total del consum públic a les Illes Balears va arribar als 2.808,1 milions d'euros, la qual cosa representa l'11,9% de la renda interior bruta a preus de mercat (RIB p. m.) (4,6 punts per sota del nivell estatal) i el nivell de consum públic més baix per al conjunt de les comunitats autònomes. En contrapartida, l'estalvi públic va ser de 4.426,9 milions d'euros, mentre que la inversió pública es va situar en els 551,5 milions d'euros, de manera que es generarà una capacitat de finançament per al conjunt de les administracions públiques (l'estatal, l'autonòmica, la insular i la local) de 3.875,4 milions d'euros, equivalent al 20,7% de la RIP p. m., que és el percentatge més alt per al conjunt de les comunitats autònomes.

Els pressuposts generals de l'Administració general de la comunitat autònoma de les Illes Balears per a l'any 2005 són de 2.587,78 milions d'euros (431.279 milions de pessetes), xifra que suposà un increment del 39,2%.

Quant a les administracions insulars, el pressupost agregat dels tres consells insulars l'any 2005 s'incrementà el 10,16%, en superar els 350 milions d'euros (58.331 milions de pessetes). El pressupost agregat dels consells insulars representa l'1,58% del PIB a preus de mercat. El deute públic dels ens insulars es manté per davall dels trenta milions d'euros.

Amb referència al pressupost dels ajuntaments de la comunitat autònoma, el volum total de l'exercici 2005 superarà per primera vegada la barrera dels mil milions d'euros (1.040,71 milions d'euros). Així mateix, el pressupost de les administracions locals per a l'any 2005 arribà al 4,67% del PIB balear.

El deute acumulat de les Illes Balears durant l'any 2005 va ser de 1.536 milions d'euros, un 64,1% superior al de l'any anterior. Aquesta quantitat representa un 2,74% del deute total de les comunitats autònomes espanyoles. Cal dir que aquesta quantitat representa el 6,8% del PIB regional —només són situades per sobre València (11,5%), Catalunya (7,8%) i Galícia (7,4%)—, amb un increment de 3,6 punts respecte de l'any 2000, quan era el quart percentatge més baix de l'Estat. El nivell d'endeutament per habitant es va incrementar en relació amb l'exercici precedent, ja que l'any 2004 va ser de 980,06 euros, mentre que l'any 2005 arribà als 1.562,35 euros, amb una variació del 59,4%. Només són per sobre València, Catalunya i Madrid.

La recaptació tributària que ha obtingut la Delegació Especial d'Hisenda arribà l'any 2005 als 2.392 milions d'euros (398.650 milions de pessetes), amb un increment del 14,9% respecte de l'any 2004.

12.1.

ANÀLISI PRESSUPOSTÀRIA

L'exposició d'aquest àmbit es divideix en diversos subapartats. En el primer s'analitzen els pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears; en segon lloc, els pressuposts dels consells insulars; en el tercer, els pressuposts dels ajuntaments, mentre que, en quart lloc, es presenta l'anàlisi de la recaptació tributària que va a obtenir la Delegació Especial d'Hisenda a les Illes Balears. Finalment, es fan una sèrie de consideracions sobre els efectes de les propostes estatutàries sobre el sistema de finançament de les comunitats autònomes.

De les dades del quadre I-34 es desprèn que el total del consum públic a les Balears —els salaris més les compres de béns i serveis— va arribar als 2.808,1 milions d'euros, la qual cosa representa l'11,9% de la renda interior bruta a preus de mercat (RIB p. m.) —4,6 punts per sota del nivell estatal— i el nivell de consum públic més baix per al conjunt de les comunitats autònomes.

83. El lector trobarà en l'annex estadístic els quadres pressupostaris que completen les sèries estadístiques d'acord amb les memòries del CES dels anys 2001 a 2003.

Així mateix, l'estalvi públic va ser de 4.426,9 milions d'euros, mentre que la inversió pública es va situar en els 551,5 milions d'euros. D'aquesta manera es generà una capacitat de finançament del conjunt de les administracions públiques (l'estatal, l'autonòmica, la insular i la local) de 3.875,4 milions d'euros, equivalent al 20,7% de la RIP p. m., que és el percentatge més alt per a totes les comunitats autònomes. (Vegeu l'apartat 4.4.)

12.2.

LA COMUNITAT AUTÒNOMA

En aquest subapartat començam per fer una introducció al marc dels pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears, definim l'àmbit del pressupost i analitzam, a continuació, els pressuposts de l'Administració general i els dels ens de dret públic i de les societats públiques, i també el deute acumulat.

12.2.1. INTRODUCCIÓ

Els pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears per a l'any 2005 es varen aprovar mitjançant la Llei 10/2002, de pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears per a l'any 2005 (BOIB núm. 156 extr., de 28 de desembre de 2002), la qual, juntament amb la Llei 1/1986, de 5 de febrer, de finances, i la normativa de desplegament corresponent, constitueix el marc normatiu al qual s'ha d'ajustar l'activitat econòmica i financera de la comunitat autònoma. Així com assenyala l'exposició

de motius, inclou la totalitat de les despeses i dels ingressos del sector públic autonòmic, i també la consignació de l'import dels beneficis fiscals que afecten els tributs.

Entre les novetats principals que aquesta Llei inclou, cal destacar l'increment considerable dels crèdits destinats a satisfer les despeses d'educació, ja que s'ha inclòs en els crèdits inicials d'aquest pressupost l'import adequat per fer front a totes les obligacions derivades de l'execució d'aquesta matèria, sense que sigui necessari, per tant, recórrer al recurs de les ampliacions de crèdit; consegüentment, s'han eliminat entre els supòsits de crèdits ampliables els que feien referència a aquesta matèria.

Així mateix, seguint el criteri que s'inicià en la Llei 9/2003, de 22 de desembre, de pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears per a l'any 2004, es redueixen encara més els supòsits de crèdit amb caràcter ampliable i, també per a l'any 2005, se suspenen les incorporacions de crèdit a què es refereix l'article 46 de la Llei 1/1986, de 5 de febrer, de finances de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

D'altra banda, mitjançant la derogació de l'article 14 de la Llei 9/2003, de 22 de desembre, de pressuposts generals de la comunitat autònoma per a l'any 2004, se suprimeix el fons de contingència d'execució pressupostària. La creació d'aquest fons fou motivada per la necessitat que el Govern de les Illes Balears nomenat després de les eleccions autonòmiques de l'any 2003 va haver de disposar de prou

crèdit per destinar a cobrir necessitats no previstes en el pressupost que es poguessin presentar al llarg de la seva vigència, derivades en gran part d'actuacions procedents del període legislatiu precedent. Amb aquests fons es va aconseguir la finalitat esmentada, sense alterar el règim de finançament de les modificacions pressupostàries que es regula en la Llei 1/1986, de 5 de febrer, de finances de la comunitat autònoma. Una vegada que el govern actual ha conegut amb exactitud les magnituds econòmiques que cal incloure en els pressuposts de la comunitat autònoma per fer front a totes les obligacions que ha assumit, les ha previst en els corresponents crèdits pressupostaris de despeses, amb la qual cosa ja no s'ha de recórrer al mecanisme del fons de contingència i, per això, es deroga.

En matèria de tributs propis i prestacions patrimonials de caràcter públic de la comunitat autònoma de les Illes Balears, se'n preveu l'actualització d'acord amb el creixement de l'índex de preus de consum de l'any anterior.

En aquest capítol s'analitzen de manera detallada els pressuposts inicials de la comunitat autònoma de les Illes Balears per a l'exercici 2005, amb la consideració comparativa pertinent respecte de l'any 2004.

Per dur a terme aquesta anàlisi s'estudien, en primer lloc, l'àmbit del pressupost i, en segon lloc, els pressuposts generals de la comunitat, des del punt de vista tant dels ingressos com de les despeses, i s'aprofundeix a analitzar les actuacions previstes per a l'exercici objecte d'estudi, a través dels

capítols IV, VI i VII (les transferències corrents, les inversions reals i les transferències de capital) del pressupost de despeses.

Per completar l'anàlisi pressupostària de la nostra comunitat, també es fa referència als pressuposts dels diversos ens de dret públic i de les societats públiques, i se n'estudien les actuacions previstes per a l'any 2005.

12.2.2. L'ÀMBIT DEL PRESSUPOST

En l'àmbit dels pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears per a l'any 2005 s'integren els pressuposts de l'Administració general de la comunitat (en la qual estan incloses les diferents seccions i les entitats autònomes), i també els dels ens que formen l'Administració institucional d'aquesta comunitat autònoma (ens de dret públic, tant empreses públiques no societàries, com algun consorci i les societats públiques), i d'altres ens públics (empreses vinculades i consorcis o fundacions). (Vegeu el quadre I-132.)

12.2.3. EL PRESSUPOST DE L'ADMINISTRACIÓ GENERAL

En aquest apartat analitzam, en primer lloc, els capítols dels ingressos i, tot seguit, es passa a estudiar l'evolució de les despeses i de la inversió territorialitzada.

12.2.3.1. Els ingressos

El pressupost d'ingressos per a l'any 2005 recull de manera sistematitzada el conjunt de recursos que permetran finançar el pressupost de despeses de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

QUADRE I-132. ÀMBIT DELS PRESSUPOSTS DE LA CA DE LES ILLES BALEARS (2005)

Administració general		Administració institucional		
Entitats autònomes		Ens de dret públic		Societats públiques
Seccions		Empresa pública no societària	Consorti	
Parlament de les Illes Balears ¹				
Sindicatura de Comptes ¹				
Consell Consultiu de les Illes Balears ¹				
Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ¹				
Conselleria de Relacions Institucionals		Radiotelevisió		Ràdio de les Illes Balears Televisió de les Illes Balears
Conselleria de Turisme		IBATUR INESTUR		
Conselleria d'Educació i Cultura	Institut d'Estudis Balears	IBISEC		
Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació			Centre Balears Europa	Parc BIT, S.A. CAIB Patrimoni BITEL
Conselleria de Medi Ambient	Institut d'Espais Protegits	IBAEN IBASAN IBANAT		
Conselleria d'Interior	EBAP			
Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports		IBAVI SFM		SITIBSA Infraestructures i Obres Portuàries
Conselleria de Salut i Consum	SERBASA	GESMA		
Conselleria de Treball i Formació	SOIB			
Conselleria d'Agricultura i Pesca				IBABSA SEMILLA
Conselleria de Comerç, Indústria i Energia		IDI		FICOBALSA
Conselleria de Presidència i Esports	Institut Balear de la Dona			

1. Els òrgans estatutaris són dependència funcional de l'Administració general.

Font: Govern balear. Conselleria de Relacions Institucionals.

Els ingressos es poden obtenir per diferents conceptes, inclòs el recurs a l'endeutament, i la seva classificació s'estructura en el pressupost per al 2005 en l'àmbit orgànic, d'acord amb el centre productor, i en funció de la naturalesa econòmica. La classificació orgànica manté la mateixa estructura i idèntic contingut que la corresponent a les despeses. Pel que fa a l'estructura econòmica, l'estructura i el contingut no han variat respecte de l'exercici anterior.

El pressupost general d'ingressos per a l'any 2005 de l'Administració general (en el qual queden incloses les entitats autònomes) de la comunitat autònoma de les Illes Balears es va estimar en 2.587,78 milions d'euros, en contrast amb els 1.859,18 milions d'euros que s'havien previst inicialment per a l'exercici de l'any anterior.

La comunitat autònoma de les Illes Balears i les seves entitats autònomes de caràcter administratiu preveuen liquidar drets al llarg de l'exercici econòmic per un import de 2.225,51 milions d'euros. Es preveu incrementar el nivell de deute global de la comunitat autònoma en 320 milions d'euros, ja que l'amortització del préstec és de 42,27 milions d'euros.

En els capítols I i II s'inclouen els rendiments dels tributs cedits totalment o parcialment que conformen el nou sistema de finançament autonòmic, amb el fons de suficiència (negatiu) que minora l'import de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF). D'aquesta manera, en el capítol IV només queden aportacions de l'Estat i d'altres ens públics i/o privats per finançar conjuntament activitats d'interès comú.

A partir de la previsió d'ingressos per al 2005 i de la comparació amb les dades homogeneïtzades del 2004, suposant assumides dins la previsió inicial les competències de sanitat mitjançant els mecanismes que deriven del nou sistema de finançament, es desprèn d'aquestes dades un augment del 39,19%. (Vegeu el quadre I-133.)

Fent l'anàlisi per capítols, es pot observar que els capítols corresponents a les operacions corrents són els més importants pel que fa al pes relatiu en el total del pressupost, ja que representen, en conjunt, el 78,18% dels ingressos prevists.

12.2.3.2. Les despeses

Els crèdits corresponents a l'estat de despeses dels pressuposts de la comunitat autònoma de les Illes Balears per al 2005 es presenten en tres nivells d'agregació, corresponents a les classificacions econòmica, funcional per programes i orgànica.

El conjunt de les despeses a la comunitat autònoma de les Illes Balears ha augmentat en un 39,19% respecte del 2004. (Vegeu el quadre I-134.)

La classificació econòmica presenta els crèdits agrupats d'acord amb la naturalesa econòmica i distingeix entre operacions corrents (capítols I, II, III i IV) i operacions de capital (capítols VI, VII, VIII i IX). A la vegada, els crèdits destinats a operacions corrents es desagreguen en despeses de funcionament (despeses de personal i compra de béns corrents i serveis), en despeses financeres i en transferències corrents. Les operacions de capital distingeixen entre les inversions reals (inversions

Capítols	2004		2005		Variació	Valor relatiu	
	Import					2004	2005
	(en milers d'euros)				(%)	(%)	
I Imposts directes	271.075,41	279.210,00	8.134,59	3,00	14,58	10,79	
II Imposts indirectes	1.399.733,59	1.556.200,00	156.466,41	11,18	75,29	60,14	
III Taxes i altres ingressos	84.299,77	82.593,98	-1.705,79	-2,02	4,53	3,19	
IV Transferències corrents	46.810,81	101.963,07	55.152,26	117,82	2,52	3,94	
V Ingressos patrimonials	3.131,51	3.123,87	-7,64	-0,24	0,17	0,12	
Total d'operacions corrents	1.805.051,08	2.023.090,92	218.039,84	12,08	97,09	78,18	
VI Alienació d'inversions reals	0,03	0,06	0,03	100,00	0,00	0,00	
VII Transferències de capital	43.693,03	202.217,32	158.524,30	362,81	2,35	7,81	
Total d'ingressos no financers	1.848.744,14	2.225.308,31	376.564,17	20,37	99,44	85,99	
VIII Actius financers	198,17	205,81	7,64	3,86	0,01	0,01	
IX Passius financers	10.243,37	362.274,85	352.031,48	3.436,68	0,55	14,00	
Total d'ingressos financers	10.441,54	362.480,66	352.039,12	3.371,53	0,56	14,01	
Total d'operacions de capital	54.134,60	564.698,05	510.563,45	943,14	2,91	21,82	
Total	1.859.185,68	2.587.788,97	728.603,29	39,19	100,00	100,00	

Font: Govern balear, Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació.

QUADRE I-134. EVOLUCIÓ DEL PRESSUPOST DE DESPESES A LA COMUNITAT AUTÒNOMA (2000-2005)

Any	Despesa	Variació	
	import (en milers d'euros)		(%)
2000	887.608,36	79.701,95	9,87
2001	950.491,98	62.883,62	7,08
2002	1.069.802,54	119.310,56	12,55
2003	1.796.610,00	726.807,46	67,94
2004	1.859.185,68	62.575,68	3,48
2005	2.587.788,97	728.603,29	39,19

Font: Govern balear. Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació.

directes que ha fet la mateixa administració), les transferències de capital i les variacions d'actius i passius financers.

L'import total del projecte de pressupost de despeses per a l'exercici econòmic del 2005 és d'un total de 2.587,78 milions d'euros, xifra que representa un 39,19% d'increment respecte del 2004. (Vegeu el quadre I-135.)

El conjunt de les operacions corrents s'incrementa el 34,37%, la qual cosa suposa 490,38 milions d'euros per sobre de la xifra de l'any 2004 i això significa 4,82 punts percentuals per sota de l'increment global del pressupost. Quant al pes relatiu respecte del total, les operacions corrents passen del 76,74% el 2004 al 74,08% en el pressupost per al 2005, circumstància que comporta un decrement de 2,66 punts percentuals.

Pel que fa a les operacions de capital, amb un increment del 55,07%, palesen una variació positiva de 238,21 milions d'euros per sobre de la xifra del 2004, la qual cosa suposa 15,88 punts percentuals per sobre de l'increment global del pressupost. Quant al pes relatiu respecte del

total, les operacions de capital passen del 23,26% el 2004 al 25,92% en el pressupost per al 2005, fet que suposa un increment de 2,66 punts percentuals.

12.2.3.3. Les inversions

Les dotacions previstes en el capítol VI de l'estat de despeses, a més de les classificacions a què hem fet referència en els apartats anteriors, s'agrupen i es classifiquen per criteris de territorialització d'acord amb l'àmbit insular en el qual es duu a terme la despesa, en virtut del que estableix la Llei 2/1986, de finances de la comunitat autònoma de les Illes Balears, en l'article 39.3.

La territorialització que es recull en aquest pressupost es correspon, tant per motius d'homogeneïtat com en l'àmbit de la mateixa operativa pressupostària, amb els codis que s'han utilitzat en pressuposts anteriors. La territorialització de la inversió és un aspecte problemàtic en qualsevol pressupost. El criteri que s'ha seguit per territorialitzar el capítol VI és aplicar el codi territorial corresponent a l'àmbit insular on es produeix la inversió. S'ha de destacar que una territorialització sota aquest criteri

**QUADRE I-135. PRESSUPOST DE DESPESES DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE LES ILLES BALEARS:
DISTRIBUCIÓ ECONÒMICA (2004-2005)**

Capítols	2004		2005		Variació	Valor relatiu	
	import		import			2004	2005
	(en milers d'euros)		(en milers d'euros)		(%)	(%)	(%)
I	Despeses de personal	418.797,05	521.854,33	103.057,28	24,61	22,53	20,17
II	Despeses corrents de béns i serveis	54.202,85	62.380,70	8.189,85	15,09	2,92	2,41
III	Despeses financeres	37.005,90	56.560,55	19.554,65	52,84	1,99	2,19
IV	Transferències corrents	916.640,50	1.276.222,17	359.581,67	39,23	49,30	49,32
	Total d'operacions corrents	1.426.646,30	1.917.029,74	490.383,45	34,37	76,74	74,08
VI	Inversions reals	162.456,10	361.575,13	199.119,03	122,57	8,74	13,97
VII	Transferències de capital	259.406,28	266.425,61	7.019,33	2,71	13,95	10,30
	Total de despeses no financeres	1.848.508,67	2.545.030,48	696.521,81	37,68	99,43	98,35
VIII	Variació d'actius financers	433,63	483,63	50,00	11,53	0,02	0,02
IX	Variació de passius financers	10.243,37	42.274,85	32.031,48	312,70	0,55	1,63
	Total de despeses financeres	10.677,00	42.758,48	32.081,48	300,47	0,57	1,65
	Total d'operacions de capital	432.539,38	670.759,22	238.219,84	55,07	23,26	25,92
	Total	1.859.185,68	2.587.788,97	728.603,29	39,19	100,00	100,00

Font: Govern balear. Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació.

només permet territorialitzar la inversió que es fa en matèria d'infraestructures i, fins i tot així, és discutible que es pugui assegurar que la rendibilitat de la inversió repercuteix exclusivament sobre el territori al qual s'ha imputat. D'altra banda, el criteri de territorialització que s'empra, aplicat a altres tipus d'inversions diferents de les de dotació d'infraestructures, pot conduir a lectures errònies de les dades; malgrat que la despesa efectuada es faci en un lloc determinat, això no implica que els efectes es manifestin només en aquest lloc. Aquest fet justifica, en part, que existeixi un codi 00 (indeterminat), sigui perquè a priori és impossible determinar físicament el lloc on s'invertirà, sigui perquè, fins i tot sabent-lo, la territorialització conduiria a desvirtuar totalment les dades territorialitzades.

Amb aquestes prevencions i tenint en compte aquestes consideracions és com s'han de fer les lectures de les dades de la territorialització. Resulta que, del total d'inversions reals que es fan a la comunitat autònoma de les Illes Balears, el 65,80% són a l'illa de Mallorca, atès que és l'illa major i la que té un major nombre d'habitants i, per tant, la que té una

major activitat social i econòmica de l'arxipèlag. Les Pitiüses representen el 8,31%, i Menorca, el 6,02%. El 19,86% és inversió no territorialitzada. (Vegeu el quadre I-136.)

12.2.3.4. Els pressuposts dels ens de dret públic i de les societats públiques

Els pressuposts dels ens de dret públic, formats, d'una banda, per un seguit d'empreses públiques no societàries (Radiotelevisió, Ibatur, Inestur, Ibisec, Ibaen, Ibasan, Ibanat, Ibavi, SFM, Gesma i IDI) i, de l'altra, per un consorci (Centre Balears Europa), i també els de les societats públiques (empreses públiques de la comunitat autònoma de les Illes Balears en forma de societat anònima), s'enquaden en els pressuposts de la Conselleria del Govern de les Illes Balears de la qual depenen. És per això que l'anàlisi dels pressuposts d'aquestes institucions es considera d'interès.

De manera agregada, el projecte de pressupost d'aquestes institucions per a l'exercici 2005 arriba a un total de 485,21 milions d'euros. (Vegeu el quadre I-137.)

QUADRE I-136. TERRITORIALITZACIÓ DE LA INVERSIÓ (2004-2005)

Codi/denominació	2004	2005	Variació	Valor relatiu	
				2004	2005
	import			(en milers d'euros)	
				2004 2005	
				(%)	
00 indeterminat	60.535,36	71.822,84	11.287,48	18,65	37,26 19,86
10 Mallorca	81.350,77	237.925,66	156.574,89	192,47	50,08 65,80
20 Menorca	9.792,85	21.778,47	11.985,62	122,39	6,03 6,02
30 Eivissa-Formentera	10.777,12	30.048,16	19.271,05	178,81	6,63 8,31
Total de la inversió	162.456,10	361.575,13	199.119,03	122,57	100,00 100,00

Font: Govern balear. Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació.

QUADRE I-137. PRESSUPOST DELS ENS PÚBLICS I SOCIETATS PÚBLIQUES 2005: DISTRIBUCIÓ ECONÒMICA

Ingressos	Entitats de dret públic		Societats públiques		Total	
	Euros (en milers)	Valor relatiu (%)	Euros (en milers)	Valor relatiu (%)		Euros (en milers)
Capítols						
III Taxes, preus públics i altres	35.600,46	9,07	—	—	35.600,46	7,34
IV Transferències corrents	31.616,18	8,06	15.947,09	17,16	47.563,26	9,80
V Ingressos patrimonials	3.418,76	0,87	12.024,79	12,94	15.443,55	3,18
VI Alineació d'inversions	10.179,40	2,59	—	—	10.179,40	2,10
VII Transferències de capital	59.190,78	15,09	18.859,23	20,30	78.050,01	16,09
VIII Actius financers	739,14	0,19	253,63	0,27	992,77	0,20
IX Passius financers	251.563,08	64,12	45.823,05	49,32	297.386,13	61,29
Total	392.307,81	100,00	92.907,78	100,00	485.215,59	100,00
Despeses						
Capítols						
I Despeses de personal	25.223,90	6,43	12.539,87	13,50	37.763,77	7,78
II Despeses corrents	28.298,18	7,21	15.255,49	16,42	43.553,67	8,98
III Despeses financeres	16.128,63	4,11	3.221,27	3,47	19.349,90	3,99
IV Transferències corrents	1,00	0,00	2.407,00	2,59	2.408,00	0,50
VI Inversions reals	263.114,51	67,07	44.727,27	48,14	307.841,78	63,44
VII Transferències de capital	—	—	13.024,51	14,02	13.024,51	2,68
VIII Actius financers	32.800,00	8,36	1.350,00	1,45	34.150,00	7,04
IX Passius financers	26.741,59	6,82	382,37	0,41	27.123,96	5,59
Total	392.307,81	100,00	92.907,78	100,00	485.215,59	100,00

Font: Govern balear. Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació.

12.2.4. EL DEUTE ACUMULAT

D'acord amb l'avanç del Banc d'Espanya (dades referides al quart trimestre de l'any), el deute acumulat de les Illes Balears durant l'any 2005 va ser de 1.536 milions d'euros, un 64,1% superior al de l'any anterior. Aquesta quantitat representa el 2,74% del deute total de les comunitats autònomes espanyoles. Cal dir que aquesta quantitat representa el 6,8% del PIB regional —per sobre només hi ha València (11,5%), Catalunya (7,8%) i Galícia (7,4%)—, amb un increment de 3,6 punts respecte de l'any 2000, quan era el quart percentatge més baix de l'Estat.

El nivell d'endeutament per habitant es va incrementar en relació amb l'exercici precedent, ja que l'any 2004 va ser de 980,06 euros, mentre que l'any 2005 arriba als 1.562,35 euros, amb una variació del 59,4%. Només es troben per sobre València, Catalunya i Madrid. (Vegeu el quadre I-138.)

12.3.

ELS CONSELLS INSULARS

Presentam en aquest subapartat l'anàlisi pressupostària i l'anàlisi del compte financer per als consells insulars de Mallorca, de Menorca i d'Eivissa i Formentera.

Durant l'exercici del 2005 el pressupost agregat dels tres consells insulars va moderar el creixement respecte de l'exercici anterior, ja que experimentà un incre-

ment global del 10,16% en relació amb l'exercici precedent (un terç del creixement del 2004 en relació amb el 2003). En valors absoluts es consolida el creixement dels recursos i se superen ja els 350 milions d'euros. (Vegeu el quadre I-139.)

Una part significativa d'aquest creixement es deu a la participació en els tributs gestionats per l'Estat, en què s'introdueix un important canvi metodològic en la tècnica d'elaboració dels pressuposts dels consells insulars de Mallorca i de Menorca. (El d'Eivissa i Formentera no ha introduït l'any 2005 el nou criteri d'assignació pressupostària d'ingressos establerts per l'Administració central.) El creixement global a escala de pressupost manté el fort creixement observat en aquesta legislatura i es produeix —tant en valors absoluts com en termes relatius— en el vessant de les despeses, especialment en les operacions corrents (+12,06%), mentre que en les operacions de capital (+6,42%) el creixement és més moderat. En valors absoluts és especialment significatiu l'increment en el capítol II, de compra de béns i serveis (les anomenades despeses de «funcionament» dels serveis), al mateix temps que es redueix la consignació per transferències corrents (-9,17%).

D'altra banda, en el vessant d'ingressos existeix un significatiu augment dels ingressos impositors per la participació en els impostos que gestiona l'Estat, que és de gairebé trenta milions d'euros, dues terceres parts dels quals corresponen a la participació en impostos indirectes, mentre que el terç restant és per la participació en impostos directes. Entre aquests impostos cal destacar la «compensació» per la pèr-

QUADRE I-138. DEUTE DE LES CA: VALORS ABSOLUTS I RÀTIO DEUTE/HABITANT (2001-2005)¹

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Deute acumulat	Deute/hab. ²	Deute acumulat	Deute/hab. ³	Deute acumulat	Deute/hab. ⁴	Deute acumulat	Deute/hab. ⁵	Deute acumulat	Deute/hab.
	(en milions d'euros)	(euros)	(en milions d'euros)	(euros)	(en milions d'euros)	(euros)	(en milions d'euros)	(euros)	(en milions d'euros)	(euros)
Andalusia	7.113	960,70	7.110	950,73	7.338	964,66	7.417	964,81	7.352	936,58
Aragó	935	779,33	1.084	890,34	1.107	899,93	1.135	908,30	1.153	908,57
Astúries	653	607,26	817	760,73	865	804,37	802	746,91	803	745,84
Balears (Illes)	371	422,25	466	508,20	605	638,62	936	980,06	1.536	1562,35
Canàries (Illes)	919	515,90	850	461,02	1.021	538,82	1.178	614,97	1.475	749,38
Cantàbria	259	481,77	272	501,59	303	551,22	377	679,54	411	730,91
Castella-la Manxa	595	339,02	784	439,95	807	444,44	1.057	571,70	1.351	713,05
Castella i Lleó	1.260	508,18	1.340	540,24	1.424	572,43	1.451	581,82	1.789	712,51
Catalunya	9.644	1.516,03	9.568	1.470,54	9.665	1.441,65	12.230	1.795,01	13.240	1892,72
Extremadura	710	661,46	782	728,76	782	728,18	783	728,18	783	722,40
Galícia	3.080	1.127,00	3.141	1.147,45	3.156	1.147,18	3.265	1.186,85	3.381	1224,02
La Rioja	156	576,92	148	525,54	164	570,65	193	657,46	190	631,05
Madrid	6.916	1.287,31	6.043	1.093,33	6.246	1.092,16	8.976	1.546,30	10.099	1693,29
Múrcia	687	577,13	684	557,46	685	539,70	748	577,74	691	517,30
Navarra	646	1.161,32	643	1.128,81	643	1.112,05	646	1.104,78	646	1088,51
País Basc	1.243	591,49	984	466,73	1.084	513,21	1.303	615,99	1.140	536,51
València	6.520	1.551,42	6.875	1.588,97	7.668	1.715,10	9.345	2.056,87	10.085	2149,20
Total	41.707	1.014,35	41.591	994,10	43.563	1.019,80	51.842	1.200,11	56.123	1.272,38

1. Dades corresponents al quart trimestre de cada any. Per cada CA s'inclouen les unitats que s'ocupen de l'Administració general, les universitats del seu àmbit i aquells ens de dret públic i societats públiques dependents de la CA, que es classifiquen com a administracions públiques.

2. A partir de les dades de la revisió padronal de l'1-1-2001.

3. A partir de les dades de la revisió padronal de l'1-1-2002.

4. A partir de les dades de la revisió padronal de l'1-1-2003.

5. A partir de les dades de la revisió padronal de l'1-1-2004.

Font: Banc d'Espanya i INE.

QUADRE I-139. PRESSUPOSTS ORDINARIS DELS CONSELLS INSULARS (2004-2005)

Ingressos	2004	2005	Var. 05/04
	(en euros)		%
I Imposts directes	1.963.954,98	11.721.613,70	496,84
II Imposts indirectes	0,00	18.028.119,40	nc
III Taxes i altres ingressos	11.974.672,32	13.421.488,58	12,08
IV Transferències corrents	205.328.928,46	226.494.849,24	10,31
V Ingressos patrimonials	4.850.679,41	4.040.094,05	-16,71
Operacions corrents	224.118.235,17	273.706.164,97	22,13
VI Alienació d'inversions reals	0,00	0,00	0,00
VII Transferències de capital	66.962.453,42	46.549.788,17	-30,48
VIII Variació d'actius financers	360.559,46	5.136.010,51	1324,46%
IX Variació de passius financers	28.834.143,55	27.415.658,44	-4,92%
Operacions de capital	96.157.156,43	79.101.457,12	-17,74%
Total ingressos	320.275.391,60	352.807.622,09	10,16%
Despeses			
I Remuneració de personal	97.074.455,46	108.332.222,36	11,60%
II Compra de béns i serveis	59.596.330,10	78.713.970,69	32,08%
III Interessos	3.893.522,25	3.856.394,80	-0,95%
IV Transferències corrents	51.689.911,98	46.948.724,13	-9,17%
Operacions corrents	212.254.219,79	237.851.311,98	12,06%
VI Inversions reals	66.750.388,93	69.905.638,58	4,73%
VII Transferències de capital	28.741.615,43	30.183.345,22	5,02%
VIII Variació d'actius financers	350.411,84	639.420,02	82,48%
IX Variació de passius financers	12.178.755,60	14.227.903,29	16,83%
Operacions de capital	108.021.171,80	114.956.307,11	6,42%
Total despeses	320.275.391,59	352.807.619,09	10,16%

Font: Consells insulars i elaboració pròpia.

dua de recaptació que ha representat l'exoneració del pagament de l'impost d'activitats econòmiques (IAE) a la major parts dels contribuents (i, amb això, la pèrdua de recaptació en l'antic recàrrec provincial que, com a hereus de l'antiga Diputació, correspon als consells insulars).

Quant a la resta dels ingressos, es destaquen les transferències corrents, amb un augment en valors absoluts de 21 milions d'euros (que representen un increment del 12,08%). Malgrat això, aquest increment es compensa amb la disminució en les transferències de capital d'altres administra-

cions en 20,4 milions d'euros (-30,48%), cosa que ha moderat el creixement pressupostari global en relació amb l'exercici.

Es manté la tendència de creixement dels ingressos d'exercicis anteriors, especialment en els ingressos per operacions corrents (+22,13%). Aquest creixement obeeix a l'increment de fons rebuts d'altres administracions i permet compensar folgadamente la disminució en ingressos per operacions de capital (-17,74%), que es deu sobretot a la disminució de transferències de capital d'altres administracions, per la qual cosa es podria parlar d'un desplaçament de recursos de capital a recursos corrents. Un altre factor compensatori dels menors recursos per transferències de capital s'observa en el capítol VIII, de variació d'actius financers, que reflecteix la incorporació del romanent del pressupost del Consell Insular de Menorca que correspon a l'exercici anterior (2004) per una suma bruta de 4,8 milions d'euros, que produeix un espectacular increment en termes relatius del +1.324%. Quant al nou endeutament, es manté en els nivells de l'exercici anterior, amb una lleugera reducció en termes absoluts, i sempre per sota del 10% dels ingressos totals.

En el vessant de les despeses, a igual dels exercicis precedents, es destaca l'augment en les despeses corrents pel funcionament dels serveis, especialment dels capítols I i II —remuneració del personal (+11,60%) i compra de béns i serveis (+32,08%)—, mentre que en les operacions de capital l'increment és més moderat (+6,42%) i es reparteix de manera homogènia entre els diferents capítols d'inversions reals i transferències de capital, de manera que es

consolida el nivell d'inversions destinat a les competències assumides.

Des del punt de vista estrictament financer es mantenen els nivells en el capítol IX, en què la dotació reflecteix, d'una banda, els recursos que s'han d'obtenir amb el nou endeutament i, de l'altra, les despeses en la previsió per fer front a l'amortització de l'endeutament dels exercicis anteriors. L'endeutament brut es manté lleugerament per sota dels trenta milions d'euros i s'anota una lleugera reducció en termes absoluts en relació amb l'exercici precedent, mentre que l'endeutament net, una vegada deduït el deute amortitzat en l'exercici (14,23 milions d'euros), no arriba als deu milions d'euros i queda per sota del 3% del total del pressupost.

Quant a la càrrega financera per interessos, gràcies als baixos tipus prevists el 2005 es redueix lleugerament la previsió de les despeses per interessos de l'endeutament anterior (capítol III), de manera que es confirma la tendència d'exercicis anteriors, que també s'ha afirmat durant el mateix any 2005.

Un any més, es presenten les reserves metodològiques, com en els exercicis precedents; en aquest cas, per l'aplicació de diferents criteris en la imputació dels fons percebuts de l'Estat per participació en els impostos, que passen a imputar-se directament en els capítols I i II del pressupost d'ingressos per a l'exercici 2005 en els casos dels consells insulars de Mallorca i de Menorca. Això no obstant, el d'Eivissa i Formentera opta per mantenir la imputació d'aquests ingressos en el capítol IV, de transferències corrents.

Cal ressaltar l'aspecte quantitatiu en els casos de Mallorca i de Menorca, en què els totals dels pressuposts presenten increments importants (+12,50% i +15,31%, respectivament), mentre que el Consell Insular d'Eivissa i Formentera

presenta una evolució lleugerament negativa (-1,11%), que apunta que el 2005 és un exercici de consolidació després del fort increment pressupostari del 2004. (Vegeu el quadre I-140.)

QUADRE I-140. PRESSUPOSTS ORDINARIS DELS CONSELLS INSULARS PER ILLES (2004-2005)

CI Mallorca	2004	2005	var. 05/04
Ingressos	(en euros)		(%)
I Imposts directes	1.605.154,00	10.232.269,70	537,46%
II Imposts indirectes	0,00	16.251.066,40	n.c.
III Taxes i altres ingressos	6.368.095,31	7.259.357,17	14,00%
IV Transferències corrents	138.794.051,67	156.853.649,30	13,01%
V Ingressos patrimonials	4.266.168,00	3.583.394,05	-16,00%
Operacions corrents	151.033.468,98	194.179.736,62	28,57%
VI Alienació d'inversions reals	0,00	0,00	n.c.
VII Transferències de capital	36.626.471,44	21.818.144,10	-40,43%
VIII Variació d'actius financers	90.153,62	120.007,81	33,11%
IX Variació de passius financers	23.909.962,92	22.000.000,00	-7,99%
Operacions de capital	60.626.587,98	43.938.151,91	-27,53%
Total	211.660.056,96	238.117.888,53	12,50%
Despeses			
I Remuneració de personal	69.693.179,55	75.968.571,60	9,00%
II Compra de béns i serveis	42.057.089,66	59.580.667,40	41,67%
III Interessos	2.559.465,91	2.963.714,80	15,79%
IV Transferències corrents	35.748.588,95	29.968.304,09	-16,17%
Operacions corrents	150.058.324,07	168.481.257,89	12,28%
VI Inversions reals	36.406.795,82	40.857.513,41	12,22%
VII Transferències de capital	14.727.867,61	16.608.353,55	12,77%
VIII Variació d'actius financers	80.006,00	129.015,18	61,26%
IX Variació de passius financers	10.387.063,46	12.041.745,50	15,93%
Operacions de capital	61.601.732,89	69.636.627,64	13,04%
Total	211.660.056,96	238.117.888,53	12,50%

Continua

QUADRE I-140. PRESSUPOSTS ORDINARIS DELS CONSELLS INSULARS PER ILLES (2004-2005)

CI Menorca	2004	2005	var. 05/04
Ingressos	(en euros)		(%)
I Imposts directes	108.800,98	1.189.344,00	993,14%
II Imposts indirectes	0,00	1.777.053,00	n.c.
III Taxes i altres ingressos	1.499.110,00	1.666.150,00	11,14%
IV Transferències corrents	26.721.721,79	26.222.014,04	-1,87%
V Ingressos patrimonials	136.748,66	237.200,00	73,46%
Operacions corrents	28.466.381,43	31.091.761,04	9,22%
VI Alienació d'inversions reals	0,00	0,00	n.c.
VII Transferències de capital	10.699.459,00	10.212.238,38	-4,55%
VIII Variació d'actius financers	270.404,84	4.836.002,70	1688,43%
IX Variació de passius financers	4.924.180,63	5.010.203,00	1,75%
Operacions de capital	15.894.044,47	20.058.444,08	26,20%
Total	44.360.425,90	51.150.205,12	15,31%
Despeses			
I Remuneració de personal	11.325.857,55	12.119.479,06	7,01%
II Compra de béns i serveis	6.206.160,82	7.072.036,63	13,95%
III Interessos	650.976,34	500.000,00	-23,19%
IV Transferències corrents	8.657.062,12	9.650.370,07	11,47%
Operacions corrents	26.840.056,83	29.341.885,76	9,32%
VI Inversions reals	10.007.220,59	14.206.682,30	41,96%
VII Transferències de capital	5.721.506,93	5.550.529,87	-2,99%
VIII Variació d'actius financers	270.404,84	270.404,84	0,00%
IX Variació de passius financers	1.521.236,70	1.780.702,35	17,06%
Operacions de capital	17.520.369,06	21.808.319,36	24,47%
Total	44.360.425,89	51.150.205,12	15,31%
CI Eivissa i Formentera	2004	2005	var. 05/04
Ingressos	(en euros)		(%)
I Imposts directes	250.000,00	300.000,00	20,00%
II Imposts indirectes	0,00	0,00	n.c.
III Taxes i altres ingressos	4.107.467,01	4.495.981,41	9,46%
IV Transferències corrents	39.813.155,00	43.419.185,90	9,06%
V Ingressos patrimonials	447.762,75	219.500,00	-50,98%

Continua

QUADRE I-140. PRESSUPOSTS ORDINARIS DELS CONSELLS INSULARS PER ILLES (2004-2005)

CI Eivissa i Formentera	2004	2005	var. 05/04
Ingressos	(en euros)		(%)
Operacions corrents	44.618.384,76	48.434.667,31	8,55%
VI Alienació d'inversions reals	0,00	0,00	n.c.
VII Transferències de capital	19.636.522,98	14.519.405,69	-26,06%
VIII Variació d'actius financers	1,00	180.000,00	n.c.
IX Variació de passius financers	0,00	405.455,44	n.c.
Operacions de capital	19.636.523,98	15.104.861,13	-23,08%
Total	64.254.908,74	63.539.528,44	-1,11%
Despeses			
I Remuneració de personal	16.055.418,36	20.244.171,70	26,09%
II Compra de béns i serveis	11.333.079,62	12.061.266,66	6,43%
III Interessos	683.080,00	392.680,00	-42,51%
IV Transferències corrents	7.284.260,91	7.330.049,97	0,63%
Operacions corrents	35.355.838,89	40.028.168,33	13,22%
VI Inversions reals	20.336.372,52	14.841.442,87	-27,02%
VII Transferències de capital	8.292.240,89	8.024.461,80	-3,23%
VIII Variació d'actius financers	1,00	240.000,00	n.c.
IX Variació de passius financers	270.455,44	405.455,44	50%
Operacions de capital	28.899.069,85	23.511.360,11	-18,64%
Total	64.254.908,74	63.539.528,44	-1,11%

Font: Consells insulars.

D'altra banda, el Consell Insular de Menorca és el que presenta un major creixement pressupostari relatiu, gràcies als majors ingressos per la participació en els impostos gestionats per l'Estat (capítols I i II) i, sobretot, per la incorporació de romanents (4,8 milions d'euros) de l'exercici anterior (capítol VIII), la qual cosa ha permès, en el vessant de les despeses, incrementar el 41,96% els fons destinats a les inversions reals (capítol VI).

Quant al Consell Insular d'Eivissa i Formentera, es confirma la consolidació de l'elevat volum pressupostari a què s'arriba l'exercici precedent. (Resulta significativa la comparació amb el Consell Insular de Menorca, al qual va superar en més d'un 50% el 2004 —si tenim en compte el romanent— i encara supera en un 24% el 2005.)

En l'apartat d'ingressos, es destaquen les transferències corrents, amb un increment

del 9% (capítol IV), la qual cosa permet compensar la disminució de les transferències de capital del capítol VII (-26,06%). Això és coherent amb la disminució dels recursos destinats a les inversions reals (-27,02%) en el vessant de les despeses (capítol VI), mentre que es produeix un fort creixement (+26,09%) en el capítol I de les despeses de personal. Tot apunta a un alentiment i una maduració de l'esforç inversor d'aquests anys.

La suma total dels ingressos per a l'exercici del 2005 va superar per primera vegada la barrera dels mil milions d'euros (1.040). Això representa un alt grau en el creixement dels pressuposts municipals, ja que l'increment del 21,10% en relació amb l'exercici precedent duplica el de l'exercici anterior i representa un creixement net de 17,6 punts percentuals respecte de la depreciació monetària, sis vegades les necessitats de cobertura de la variació de l'IPC que el mes de desembre del 2005 es va situar a les Balears en el 3,5%.

12.4.

ELS AJUNTAMENTS

Presentam en aquest subapartat l'anàlisi pressupostària dels ajuntaments de les Illes Balears.

Contràriament als exercicis precedents, el conjunt dels ajuntaments de les Illes Balears i, en concret, de Mallorca no presenten un pressupost equilibrat, pels desequilibris pressupostaris d'Alcúdia, Lluçmajor i Montuïri, que en conjunt aporten un superàvit inicial de 2,7 milions d'euros.

El pressupost agregat dels municipis presenta en conjunt un dèficit inicial no financer de 6,9 milions d'euros, de manera que es trenca el canvi de tendència dels dos anys anteriors (2004 i 2003) i torna a la situació de dèficit dels anys 2002 i 2001, mentre que el saldo sense càrrega financera per interessos presenta encara un superàvit de 7,5 milions d'euros. (Vegeu el quadre I-141.)

Quant als ajuntaments més importants (els que tenen un pressupost superior als dotze milions d'euros), s'observa clara-

QUADRE I-141. PRESSUPOSTS INICIALS DELS AJUNTAMENTS DE LES ILLES BALEARS: DISTRIBUCIÓ ECONÒMICA

Ingressos	2004	2005	var. 05/04
Capítols	(en euros)		(%)
I Imposts directes	284.039.613,26	312.751.907,84	10,11%
II Imposts indirectes	39.206.706,60	61.617.929,07	57,16%
III Taxes i altres ingressos	198.011.919,16	237.937.349,69	20,16%
IV Transferències corrents	199.322.501,50	231.484.202,14	16,14%
V Ingressos patrimonials	22.459.265,79	24.240.700,94	7,93%

Continua

QUADRE I-141. PRESSUPOSTS INICIALS DELS AJUNTAMENTS DE LES ILLES BALEARS: DISTRIBUCIÓ ECONÒMICA

Ingressos	2004	2005	var. 05/04
Capítols	(en euros)		(%)
Operacions corrents	743.040.006,31	868.032.089,68	16,82%
VI Alienació d'inversions reals	10.834.930,03	34.796.773,79	221,15%
VII Transferències de capital	55.983.544,63	88.974.397,08	58,93%
VIII Variació d'actius financers	6.091.326,71	1.715.283,93	-71,84%
IX Variació de passius financers	43.459.022,57	47.192.870,91	8,59%
Operacions de capital	116.368.823,94	172.679.325,71	48,39%
Total	859.408.830,25	1.040.711.415,39	21,10%
Capítols	Despeses		
I Remuneració de personal	255.430.888,96	297.894.838,01	16,62%
II Béns corrents i serveis	276.898.792,61	337.248.994,73	21,80%
III Interessos	15.666.455,31	14.442.952,73	-7,81%
IV Transferències corrents	124.095.238,86	136.582.789,13	10,06%
Operacions corrents	672.091.375,74	786.169.574,60	16,97%
VI Inversions reals	142.664.602,02	191.098.893,37	33,95%
VII Transferències de capital	12.825.021,99	21.206.611,87	65,35%
VIII Variació d'actius financers	1.964.312,15	1.825.327,36	-7,08%
IX Variació de passius financers	28.723.498,17	37.712.915,21	31,30%
Operacions de capital	186.177.434,33	251.843.747,81	35,27%
Total	858.268.810,07	1.038.013.322,41	20,94%

Nota: Els pressuposts del 2005 d'Alcudia, Artà, Lluçmajor i Montuïri es presenten equilibrats.

Font: Elaboració pròpia amb dades no consolidades de la base de dades de l'IBAE 2005.

ment que els municipis de Palma i Calvià són els que disposen d'un major pressupost en valors absoluts i es manté, entre ambdós, per sobre del 50% del pressupost dels ajuntaments de Mallorca i del 40% del conjunt de les Illes Balears. (Vegeu el quadre I-142.)

L'Ajuntament de Palma, amb un pressupost de 316,7 milions d'euros, presenta

un increment del 23,62%, i en el cas de Calvià es recupera el ritme de creixement, amb una espectacular variació interanual del 30,53%, que trenca la línia de contenció dels dos exercicis anteriors. Això es deu, a part del creixement ordinari dels ingressos, als ingressos extraordinaris (12,17 milions d'euros) per la venda d'habitatges de protecció oficial de promoció pública municipal a Son Ferrer, a Galatzó i

Quadre I-142. PRESSUPOSTS INICIALS PROPIS DELS AJUNTAMENTS DE LES ILLES BALEARS

	2004	2005	% var. 05/04	Població	Pt 05 /hab
	(en euros)			Padró 1/1/05	(en euros)
Palma	256.188.688,00	316.700.805,47	23,62%	375.773	842,80
Calvià	79.550.000,00	103.835.793,12	30,53%	43.499	2.387,08
Llucmajor	35.674.278,22	36.947.208,45	3,57%	29.891	1.236,06
Manacor	27.809.920,69	33.314.899,32	19,80%	35.908	927,78
Alcúdia	22.118.765,00	27.088.219,11	22,47%	15.897	1.703,98
Marratxí	20.118.765,00	31.817.000,00	83,99%	28.237	1.126,78
Inca	17.292.768,28	24.975.125,44	49,55%	26.504	942,32
Santanyí	16.700.000,00	14.380.000,00	-13,89%	10.673	1.347,33
Pollença	16.500.000,00	21.330.000,00	29,27%	15.987	1.334,21
Andratx	13.583.686,19	15.521.895,36	14,27%	9.906	1.566,92
Son Servera	13.304.757,26	12.376.557,42	-6,98%	10.766	1.149,60
Felanitx	12.325.000,00	17.395.000,00	41,14%	16.566	1.050,04
Resta	146.032.653,13	172.311.323,78	18,00%	158.214	1.089,10
Mallorca	677.199.281,77	827.993.827,47	22,27%	777.821	1.064,50
Ciutadella	24.905.875,16	31.078.200,00	24,78%	26.972	1.152,24
Maó	28.626.730,33	26.514.000,00	-7,38%	27.669	958,26
Resta	35.625.281,56	38.330.488,56	7,59%	32.056	1.195,74
Menorca	89.157.887,05	95.922.688,56	7,59%	86.697	1.106,41
Eivissa	36.450.000,00	41.135.500,00	12,85%	42.797	961,18
Santa Eulària des Riu	19.301.346,40	21.777.069,61	12,83%	26.724	814,89
Sant Josep	15.276.744,54	20.377.014,03	33,39%	18.382	1.108,53
Resta	22.023.570,48	33.505.315,72	52,13%	30.710	1.091,02
Eivissa-Formentera	93.051.661,42	116.794.899,36	25,52%	118.613	984,67
Total	859.408.830,24	1.040.711.415,39	21,10%	983.131	1.058,57

Nota: Els pressuposts del 2005 d'Alcúdia, Artà, Llucmajor i Montuïri es presenten equilibrats.

Font: Elaboració pròpia amb dades no consolidades de la base de dades de l'IBAE 2005.

a Calvià, que es consignen en el capítol VI, com a alienació d'inversions reals.

Quant a la despesa per habitant, un any més es destaquen els 2.387,08 d'euros de pressupost municipal per habitant de Calvià i, en el seu entorn, s'observen clarament

diferències significatives en aquesta ràtio entre els municipis d'interior (incloent-hi Palma) i els costaners de vocació netament turística. En aquests és major la diferència entre la població de fet i la que no ho és, i la incidència d'aquesta diferència poblacional, en comparar-la tant amb el patrimoni

subjecte a tributació com amb les necessitats de serveis que s'han de cobrir, que es reflecteixen en els pressuposts.

12.5.

L'ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT

La recaptació tributària obtinguda per la Delegació Especial d'Hisenda a les Illes Balears el 2005 es va incrementar en relació amb l'exercici anterior en un 14,9%,

fins a arribar als 2.392 milions d'euros, i se situa prop de la mitjana nacional (+15,39%). Aquest increment és significatiu en la recaptació per l'impost sobre la renda de les persones físiques (+12,85%), mentre el creixement de la recaptació per l'impost sobre la renda de les societats presenta un creixement (+5,5%) molt inferior a la mitjana nacional (+24,9%), possiblement en compensació del major augment que hi hagué en l'exercici 2004. No obstant això, un any més, el major diferencial es produeix en la recaptació per l'impost de venda al públic (+26,92%,

QUADRE I-143. INGRESSOS DE LA DELEGACIÓ ESPECIAL D'HISENDA DE LES ILLES BALEARS

	en milions de pessetes		en milers d'euros		var. 05/04	var. 05/04
	2004	2005	2004	2005	(%)	(%)
Imp. sobre la renda de persones físiques	166.333	187.711	999.682	1.128.165	12,85%	18,22%
Imp. sobre societats	76.066	80.309	457.166	482.664	5,58%	24,89%
Resta del capítol I	7.689	10.700	46.214	64.306	39,15%	-0,05%
Capítol I: Imposts directes	250.088	278.719	1.503.062	1.675.135	11,45%	20,71%
Imp. sobre el valor afegit	79.947	101.472	480.494	609.856	26,92%	9,91%
Imp. especials	2.584	2.733	15.531	16.428	5,78%	0,45%
Renda de duanes	189	429	1.133	2.578	127,54%	18,37%
Resta del capítol II	11.438	11.740	68.744	70.559	2,64%	15,68%
Capítol II: Imposts indirectes	94.158	116.374	565.902	699.421	23,59%	7,86%
Taxa sobre el joc	-43	-86	-258	-518	-100,78%	17,87%
Altres ingressos	2.389	3.089	14.358	18.566	29,31%	23,35%
Capítol III: Taxes i altres ingressos	2.346	3.003	14.100	18.048	28,00%	18,66%
Total d'ingressos tributaris	346.593	398.096	2.083.064	2.392.604	14,86%	15,39%

Font: Delegació Especial d'Hisenda de les Illes Balears, Agència Estatal de l'Administració Tributària (Servei d'Auditoria Interna).

enfront del 9,91% de mitjana nacional). En valors absoluts, l'augment de la recaptació per comparació a l'exercici anterior (quasi 310 milions d'euros) se sustenta especialment en la major recaptació per l'IVA de 172 milions d'euros, conjuntament amb l'impost sobre la renda de les persones físiques, amb quasi 128,5 milions d'euros de major recaptació de l'exercici anterior. (Vegeu el quadre I-143.)

En termes relatius, augmenta la recaptació pels impostos directes (+11,45%), per sota de l'increment dels dits impostos a escala nacional (20,71%), encara que part d'aquest diferencial correspon a la diferent importància relativa de l'impost de societats en relació amb l'IRPF a les Illes Balears, enfront del conjunt de la recaptació a escala estatal.

Per contra, la imposició indirecta, amb l'IVA com a principal font d'ingressos, presenta a les Balears un creixement de 23,6%, mentre en el conjunt nacional el creixement és tan sols del 7,7%. Aquest creixement, en la línia de l'any precedent (+12,42%, enfront del -2,53% de mitjana nacional el 2004), pareix indicar un creixement de l'activitat econòmica per sobre de la mitjana, que no es confirma a l'hora d'analitzar altres indicadors.

Quant al conjunt de la càrrega tributària estatal a les Balears, el seu creixement, en un 14,5%, es dona suport més en la presió fiscal (+23,6%) que en la directa (+11,5%), si bé els índexs de creixement de la recaptació superen folgadamente la depreciació monetària (l'IPC del 2005 a les Balears va ser del 3,5%).

Pel que fa a la recaptació per taxes, recàrrecs, sancions, etc. (capítol III), són ingressos pràcticament residuals i mantenen un balanç recaptador no significatiu ni en valors absoluts ni relatius, sinó que és merament anecdòtica la recaptació negativa en el cas de la taxa de joc (a causa de la cessió a la CAEB).

COL·LABORACIÓ

NOVES PERSPECTIVES PER AL FINANÇAMENT AUTONÒMIC ARRAN DE LA REFORMA DELS ESTATUTS D'AUTONOMIA

JOSÉ ANTONIO ROSELLÓ RAUSELL

26-06-2006

REFORMES ESTATUTÀRIES I FINANÇAMENT

El procés general de reforma dels estatuts d'autonomia que s'ha obert a Espanya ha tingut com a conseqüència, entre d'altres aspectes de gran calat, el fet de plantejar novament la necessitat d'una reforma del finançament autonòmic, tan sols tres anys després d'haver entrat en vigor el nou sistema que s'aprovà en els consells de Política Fiscal i Financera del juliol i del novembre de l'any 2001, el primer exercici de vigència del qual va ser l'any 2002.

És més, en el marc d'aquest sistema només s'han determinat les liquidacions corresponents als anys 2002 i 2003. Si després d'un període de temps tan curt ja

s'ha produït una necessitat de reforma, és indicatiu que els problemes del sistema són profunds i requereixen ser abordats amb nous enfocaments.

Durant l'any 2005, en efecte, es va produir la segona liquidació del sistema de finançament de les quinze comunitats autònomes que conformen el règim comú, és a dir, es va tancar l'any 2003. Els resultats que es varen derivar de la liquidació no varen diferir essencialment dels que ja havia registrat la liquidació del 2002. Així, a tall de síntesi, es pot assenyalar que es va repetir la posició estructural que manté la comunitat autònoma de les Illes Balears, de tal manera que el seu finançament per càpita es va situar al voltant de quinze punts per davall de la mitjana del conjunt de comunitats autònomes participants en el sistema. Igualment, es va haver d'aplicar, un any més, la regla de garantia relativa al finançament sanitari.

Com es podrà apreciar més endavant, la naturalesa dels problemes del sistema de finançament és una mica més profunda del que es dedueix dels resultats anteriors, ja que hi és subjacent la qüestió més general del dret comparat en matèria de federalisme fiscal, però els resultats de les liquidacions dels anys 2002 i 2003 són per si mateixos prou expressius de la necessitat de reconsiderar-los.

Durant els anys 2004 i 2005 un aspecte que es va plantejar durant els processos d'avantprojecte de la reforma dels esta-

tuts d'autonomia, amb especial referència als processos de Catalunya, València i les Illes Balears, va ser l'abast que, de manera real i efectiva, havia de tenir la qüestió del finançament en el marc de la reforma estatutària. La qüestió va adquirir major èmfasi i contundència en el cas català.

La incorporació d'un títol de finançament al text estatutari no era qüestió secundària ni fàcil. De fet, tots els estatuts d'autonomia, entre els quals hi ha el balear, ja contenien un títol relatiu a la hisenda autonòmica i al finançament. El que succeïa és que a la pràctica el disseny del finançament estava molt mediatitzat, si no supe-ditat, a la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) i a altres lleis financeres de l'Estat.

No obstant això, des d'una altra perspectiva, s'ha d'assenyalar que els estatuts d'autonomia tenen un cert caràcter de «lleipaccionada» entre la comunitat autònoma i l'Estat.⁸⁴ A més, convé no oblidar que els estatuts d'autonomia també s'aproven mitjançant Llei orgànica, de manera que entre els estatus i la LOFCA hi ha el mateix nivell de rang normatiu. I per això la inclusió d'un títol de finançament expressament vinculant per a la comunitat autònoma i l'Estat no hauria de tenir res de particular.

La tesi que es va obrir pas va ser que el text estatutari podia perfectament —i en cert sentit, «havia de»— contenir uns principis bàsics sobre el finançament, però sempre que fossin prou clars i, per des-

84. L'article 147 de la Constitució defineix els estatuts d'autonomia com la norma institucional bàsica de cada comunitat autònoma. Addicionalment, d'acord amb l'article 76 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears vigent, qualsevol proposta de reforma ha de ser aprovada tant pel Parlament de les Illes Balears, per majoria absoluta, com per les Corts Generals, mitjançant llei orgànica. Així mateix, en el curs de la tramitació, el Parlament pot retirar la proposta de reforma.

comptat, suposassin un bot qualitatiu respecte de la situació actual de preeminència de fet de la LOFCA.

Si atenem les solucions plantejades en els dos primers processos de reforma estatutària empresos durant 2005 a Espanya, és a dir, el valencià i el català, es pot apreciar una diferent naturalesa de plantejaments. Així, en la proposta valenciana s'observa, expressament i tàcitament, una remissió a la LOFCA i, per tant, res d'especialment nou en matèria de finançament. Al contrari, en el cas català, inicialment sota l'espectacular i controvertida proposta presentada pel Govern de la Generalitat el 28 d'abril de 2005, es produïa una ruptura amb el sistema vigent. L'enfocament presentat en aquell moment no tan sols afectava la qüestió estricta del finançament, sinó la configuració del conjunt del sistema fiscal, de manera que aviat se'n va poder advertir el caràcter essencialment confederal, en haver superat les tesis federalistes, que en un principi semblava que serien les que s'emprarien.

Tanmateix, mesos després, els acords Mas-Zapatero a què s'arribà a La Moncloa el 22 de gener del 2006, que varen ser acceptats íntegrament pel Govern tripartit català, passaren a un reenfocament sensible del marc del finançament català, que suposaren abandonar la via confederal i generaren grans ambigüitats sobre la via federal, ambigüitats que avui dia no han estat resoltes.

En el cas de les Illes Balears —la configuració de les quals en l'àmbit de la renda i des de l'òptica del finançament presenta similituds patents amb Catalunya—, totes aquestes controvèrsies no varen passar inadvertides, al marge que ja per si mateix el finançament es va considerar des del primer moment una de les claus de volta de la reforma estatutària.⁸⁵

És per això que després d'un interessant debat, tant en el si de la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut d'Autonomia, com en la ponència parlamentària *ad hoc*, i en l'anomenada «mesa de partits», així com, finalment, en el tràmit parlamentari formal que ha conduït la Proposta de reforma estatutària al Congrés dels Diputats, s'ha configurat una proposta de finançament ambiciosa, que efectivament estableix uns principis bàsics del finançament de la comunitat autònoma, tot i que al mateix temps deixa molts aspectes oberts, aspectes que hauran de ser dilucidats en una futura, complexa i incerta negociació multilateral.

EL CONCEPTE CLAU DE «NECESSITAT DE DESPESA»

Tenint en compte les dificultats reals a les quals s'enfronta la nostra comunitat autònoma per impulsar qualsevol canvi en matèria de finançament dins un debat multilateral, és necessari partir d'una visió el més objectiva possible de l'estat actual de coses. En aquest sentit, no és un bon mètode —ni tàctic ni de contingut— partir d'una des-

85. Al contrari, un aspecte que també és destacable és el baix perfil que el debat de finançament ha tingut a la comunitat autònoma de Madrid, tant en l'àmbit de govern com respecte de la societat civil, malgrat el fet que aquesta comunitat presenta perfils molt semblants a Catalunya i les Illes Balears.

qualificació global de l'actual sistema de finançament autòmic, ja que en cada moment aquest ha complert el seu paper, ha suposat avanços i, en la mesura possible, ha estat aprovat amb cert consens. Des d'aquesta òptica, és una font d'ensenyament que ens ha de permetre valorar-lo i superarlo d'una manera raonable.

Així, seria injust ignorar que en els més recents acords del Consell de Política Fiscal i Financera, tant els del 1996 com els del 2001, es varen produir innegables avanços, especialment de la mà de la cessió de figures impositives. Aquest aspecte és una de les qüestions essencials que sempre va pretendre l'òptica balear, és a dir, que el finançament autòmic descansàs essencialment en figures tributàries.

Ara bé, contràriament al que generalment es pensa, l'entramat i el joc dels impostos cedits, tot i ser rellevants, en realitat no són la part més important del sistema de finançament, ans al contrari: la part més rellevant del sistema és la que fa referència a la determinació de les anomenades «necessitats de despesa», també conegudes com a «despesa garantida». Aquest és un punt d'importància transcendental, ja que encara que està revestit d'una naturalesa i d'una construcció fonamentalment tècniques, i no poc complexes, constitueix la clau de volta del sistema, i així ha estat des del ja remot any 1986, quan es va instrumentar el primer acord de finançament sota aquesta nova sistemàtica.

En aquest context, el paper dels impostos és més un element de tancament o de

quadratura del sistema que de configuració central. En efecte, una vegada determinada —mitjançant una negociació multilateral en el si del Consell de Política Fiscal i Financera— la necessitat de despesa de cada comunitat autònoma en un «any base» establert per comú acord (en els acords del 2001, l'any base va ser el 1999), la xifra resultant s'«intercanvia» pel producte d'una cistella d'imposts cedits, també calculada per a aquell mateix any base.

En el cas de les Illes Balears, a més, es produeix una singularitat: la necessitat de despesa, en termes de l'any base del 1999, va ser inferior al producte de la cistella d'imposts (IVA, IRPF, impostos especials...) atribuïda a la comunitat autònoma per a aquell mateix any base. A partir d'això es va generar un anomenat «flux negatiu», que, per dir-ho així, s'ha de tornar a l'Administració de l'Estat. Aquest flux evoluciona d'acord amb l'evolució comparada d'unes cistelles d'imposts, calculades de manera *sui generis*, conegudes respectivament sota la denominació tècnica d'«ITE nacional» i «ITE regional». També d'acord amb els acords del 2001, el sistema aporta una garantia de mínims, que s'ha d'aplicar durant tres anys, en matèria de finançament sanitari.

Doncs bé, el primer que s'ha d'assenyalar és que el sistema parteix de la constatació que la necessitat de despesa d'una comunitat autònoma en realitat no es coneix, pel fet de no haver-hi estudis amb detall de comptabilitat analítica que permetin determinar de manera exacta aquest concepte.

És per això que la necessitat de despesa s'aproxima per mitjà d'unes «variables» o indicadors socioeconòmics que s'apliquen a l'any base abans esmentat. Precisament, una part de la negociació en el si del Consell de Política Fiscal i Financera consisteix a determinar aquestes variables esmentades, així com la ponderació que hi és aplicable.⁸⁶ Això ja per si mateix és indicatiu del fet que l'establiment de la necessitat de despesa és fruit d'un debat polític i, consegüentment, d'una decisió política. Aquesta manera de procedir no té per què ser criticable si amb això s'obvia l'irresoluble problema de determinació directa i, alhora, els resultats obtinguts presenten una situació lògica.

Això no obstant, l'esquema de determinació de la necessitat de despesa comença a quedar adulterat com a conseqüència de l'establiment d'«intervencions externes» als resultats teòricament basats en variables socioeconòmiques. En els acords del 2001 aquestes intervencions varen ser les següents: en primer lloc, a les comunitats autònomes que varen perdre finançament en relació amb el punt de partida, se'ls va reposar a aqueix mateix nivell de partida; per tant, va quedar establert que cap comunitat autònoma no podia perdre finançament absolut respecte del que ja hagués estat rebut.

En segon lloc, de manera suplementària, es varen introduir com a base del finançament unes variables clarament redistributives —com va ser el cas de la renda per habitant o la baixa densitat de població—

, que per la seva mateixa definició només eren aplicables a unes determinades comunitats autònomes.

En tercer lloc, amb una especial menció, l'entramat de configuració del sistema va establir unes anomenades «regles de modulació», que, com va ser el cas de la comunitat autònoma de les Illes Balears, varen tenir com a comesa practicar un límit financer als resultats conseqüència de l'aplicació objectiva del sistema de les variables socioeconòmiques. En canvi, en el cas d'altres comunitats autònomes les regles de modulació varen suposar incrementar el finançament.

Amb aquestes intervencions practicades, per dir-ho així, «en segona volta», es varen perseguir dos objectius bàsics: acontentar, per part de l'Estat, les comunitats autònomes de menor nivell de renda i/o perdedores de finançament i, simultàniament, evitar un major cost per a les finances de l'Estat.

La conseqüència de tot això va ser que en el cas d'algunes comunitats autònomes, amb especial referència a les Illes Balears, la despesa garantida es va situar per davall del nivell que objectivament, i sens perjudici de l'aproximació imperfecta que suposa la sistemàtica dels indicadors socioeconòmics, li hauria correspost. Amb això, es va perpetuar una tònica que ha estat l'habitual des dels alborns del procés autonòmic. Dit amb altres paraules: malgrat que en termes absoluts cada nou sistema quinquennal de finançament ha dut

86. En els acords del 2001 amb referència al subsistema de les «competències comunes» la principal variable acordada és la població de dret, amb una ponderació del 94%.

aparellat un augment absolut de recursos per a la comunitat autònoma, de fet l'augment potencial ha quedat minvat, fins i tot de manera apreciable, a causa del mecanisme de càlcul de «necessitat de despesa» o «despesa garantida».

PROBLEMES INDUÏTS PER LA FORMA DE CÀLCUL DE LA DESPESA GARANTIDA

Arribats a aquest punt és important sistematitzar els problemes essencials que planteja la utilització de la despesa garantida a partir de l'experiència d'aplicació del sistema de finançament autonòmic, amb especial referència a la situació de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

Primer. En totes les negociacions que es fan en el si del Consell de Política Fiscal i Financera és molt difícil, per no dir impossible, apartar-se de l'*statu quo* vigent en matèria de finançament. És a dir, existeix un vertader i incòmode tabú —que es constata en la pràctica de totes les negociacions—, segons el qual una comunitat autònoma no pot augmentar el seu finançament d'una manera important, encara que aquest augment sigui fruit d'un disseny més o menys objectiu de les variables i ponderacions. I per això, per exemple, ja el 1992 a la comunitat autònoma de les Illes Balears s'aplicaren unes regles de modulació i el mateix va succeir, anys després, amb els acords del juliol del 2001.

Segon. Les necessitats de despesa, tot i establertes de manera objectiva i sense intervencions externes, per ser fruit de la negociació política, no necessàriament inclouen totes les variables rellevants o fins i tot essencials. En el cas balear, sempre s'ha esmentat el cas de la població flotant, element essencial de l'estructura econòmica i de la pressió sobre el sector públic autonòmic, però no s'ha aconseguit mai que es tingués en compte en la configuració del sistema, a pesar fins i tot del que assenyala el mateix text estatutari!⁸⁷

Tercer. Per estrany que pugui semblar, la despesa garantida, per definició no s'actualitza, excepte en determinats supòsits teòrics l'aplicació pràctica dels quals és realment inèdita. Això és fruit d'una concepció sobre el sistema de finançament que va ser molt present en els acords del 1996 i en els del 2001, i que tenia el suport no tan sols de l'Estat, sinó també de diverses comunitats autònomes. Concretament, aquesta concepció consistia a assenyalar que allò important per a una comunitat autònoma era assumir una cistella de nous impostos (IRPF, IVA, especials) i, a partir d'això, per la pròpia evolució d'aquests —que es deia que sempre seria millor que rebre el finançament des d'una transferència del pressupost de l'Estat—, la comunitat autònoma podria absorbir amb escreix les seves necessitats de despeses i obtenir majors guanys. D'aquesta manera, es va donar pas al nou enfocament d'assumpció d'imposts cedits, però sempre com a element subordinat a la determinació prèvia de la necessitat de despesa.⁸⁸

87. L'article 65 del vigent Estatut d'autonomia de les Illes Balears no ha estat mai realment posat en pràctica, precisament com a conseqüència de la predominança de *facto* dels criteris de la LOFCA.

88. Aquesta concepció va ser defensada de manera entusiasta per la representació del Govern de la Generalitat de Catalunya durant el procés negociador al Consell de Política Fiscal i Financera.

Tècnicament aquest enfocament rep el nom d'«els guanys a través dels serrells», però l'experiència demostra que és més aviat una espècie del que es podria denominar «via lenta de millora del finançament», que no permet resoldre els problemes de fons a partir de l'evolució del sistema, com creien els optimistes.

Quart. Encara que per a la nostra comunitat autònoma es pretenguin recalcar algunes bondats del sistema aprovat en els acords del 2001, s'ha de constatar que el món ha canviat sensiblement en aquests darrers anys, la qual cosa ha generat —i ho continua fent— una pressió creixent sobre les finances autonòmiques. Si se sintetitzen en grans blocs aquells àmbits que generen la pressió sobre el sector públic autonòmic, es poden concretar els dos següents: d'una banda, la necessitat d'escometre un profund i permanent ajust estructural en els sectors econòmics i també, de manera molt especial, en els àmbits de l'entorn econòmic i de les infraestructures i les accions de R+D+I, que contribueixen a l'eficiència, a la productivitat i a l'augment de competitivitat. Tot això, forçat per les tendències econòmicament dominants en l'economia internacional i per l'anomenada globalització.

D'altra banda, també pressiona sobre les finances públiques autonòmiques una evolució econòmica endimoniada que es manifesta en aspectes com ara l'envelliment de la població o el fenomen migratori. Aquestes noves realitats afecten els

àmbits de les prestacions sanitàries, l'àmbit educatiu, les qüestions de la dependència i els serveis públics en general. Tot això, en un context creixent d'assumpció per part de la comunitat autònoma de les matèries que formen l'anomenat «estat del benestar».

En aquest marc, la no-actualització del concepte de necessitat de despesa, unida a les limitacions de la mateixa evolució natural de la cistella d'imposts, redunda en un tensionament de les finances públiques de la comunitat autònoma, amb major èmfasi encara en regions com les Illes Balears, que no tenen accés ni a fons de desenvolupament ni als fons europeus d'una manera important.

Cinquè. En el cas del finançament de la comunitat autònoma de les Illes Balears, tal com abans s'ha apuntat, es dona el fenomen, en si mateix estrany, de l'existència de l'anomenat «flux negatiu», que constitueix una característica particular del nostre finançament. El resultat del flux negatiu és una conseqüència directa de la regla de modulació, així com de l'omissió en la determinació del finançament de la variable de la població flotant. A més a més, en l'aplicació de les liquidacions, aquest flux negatiu fins i tot pot registrar tècnicament un efecte que no és neutral, sinó erosionador del finançament resultant.⁸⁹

En definitiva, la mecànica teòrica de sustentació del sistema de finançament de les comunitats autònomes a través del concepte central de necessitat de despesa

89. Això significa que l'índex de creixement de la cistella neta d'imposts —és a dir, una vegada detret l'import del flux negatiu— és inferior a l'índex de la detracció que suposa aquest flux negatiu, la qual cosa òbviament és un resultat inconvenient. Així ha succeït en les liquidacions dels anys 2002 i 2003.

no és negativa en si mateixa. El que, en canvi, ha estat poc positiu, al cap i a la fi, han estat les implicacions dels enfocaments de negociació, les intervencions externes a l'especificació objectiva de les necessitats de despesa i les insuficiències naturals que un esquema de via lenta presenta en contrast amb la ràpida evolució de l'economia i la societat.

BREU AL·LUSIÓ A LA PERSPECTIVA DEL FEDERALISME FISCAL

Una altra manera d'apropar-se a la qüestió del finançament, més favorable a priori per a les realitats de comunitats autònomes com les Illes Balears o Catalunya, és que l'anàlisi del finançament autonòmic s'abordi des de l'òptica del dret comparat en matèria de federalisme fiscal. Aquest enfocament transcendeix, en principi, el de l'enfocament basat en el concepte de necessitat de despesa.

Bàsicament, la gran característica dels sistemes comparats és la configuració del finançament a través d'un sistema basat en els ingressos, en què, a més, tàcitament o expressament, es garanteix la realització efectiva de l'anomenat «principi d'ordinalitat». D'acord amb aquest principi, s'entén que una entitat subcentral o regió, que registra un nivell d'ingressos fiscals per habitant superior al d'una altra regió, bàsicament per tenir un major desenvolupament econòmic, no pot finalment quedar, com a conseqüència dels efectes redistributius del sistema, en un nivell inferior de finançament per habitant, és a dir, per davall d'aquesta segona regió. Aquest principi es troba molt assen-

tat en països de federalisme fiscal, però a Espanya és clarament ignorat i, per tant, s'hi inverteix d'una manera molt notòria la situació relativa de finançament de les comunitats autònomes. La causa d'això no és altra que la forma de càlcul de la despesa garantida.

PROPOSTES POC REALISTES RELATIVES AL FINANÇAMENT AUTONÒMIC

Darrerament s'han produït al·lusions expressives a la reducció de la despesa per part de les comunitats autònomes, que han estat considerades agents més o menys irresponsables de la dinàmica de la despesa i, per tant, causants dels seus propis problemes. Aquest argument, en algun cas puntual pot ser cert, però amb caràcter general presenta rivets demagògics, a més de ser poc realista cercar la millora essencial del sistema de finançament en la reducció d'una pretesament excessiva despesa, i molt menys en el context d'aplicació de la Llei d'estabilitat pressupostària, que entre altres aspectes està pensada, encertadament o erròniament, per posar fre a la teòrica temptació de desbocament de la despesa autonòmica. Un exemple n'és l'àmbit sanitari, en què, de fet, la mateixa Presidència del Govern s'ha vist forçada a impulsar uns acords complementaris en matèria de finançament de la sanitat, que, amb independència de les mancances i insuficiències que finalment ha presentat el procés negociador, són bona mostra de l'existència de problemes estructurals en el sistema de finançament.

Una altra via de traslladar el problema a les mateixes comunitats autònomes també ha consistit a recordar la capacitat que el sistema de finançament ha posat a les seves mans, en el sentit que en l'actualitat disposen de capacitat —en alguns casos molt rellevant— de modificar les normes tributàries i, en conseqüència, d'augmentar els ingressos per la via de l'augment de la pressió fiscal. Aquest argument és correcte, però no poc demagògic en un context en el qual el discurs dominant a tot Espanya és el de la reducció de la pressió fiscal.

CARACTERÍSTIQUES COMUNES DEL FINANÇAMENT EN LES RECENTS PROPOSTES DE REFORMA ESTATUTÀRIA

El manteniment de l'actual sistema de finançament provoca un notable escepticisme sobre què se'n pot esperar de l'evolució interna. Com ja s'ha dit, els resultats per a la comunitat autònoma de les Illes Balears per al 2003 no han diferit essencialment dels de l'any 2002 i poc es pot esperar de les futures liquidacions.

En aquest context, quin enfocament del finançament es dona en les propostes de reforma estatutària valenciana, catalana i balear que s'han desenvolupat a Espanya durant el 2005 i la primera meitat del 2006?

Pel que fa al cas valencià, el finançament no sembla haver estat un dels aspectes essencials. De fet, en la part de la reforma destinada a aquesta qüestió es parteix clarament i expressament del concepte de necessitat de despesa i es remet a la determinació general del sistema, molt en consonància amb el que ha estat fins ara l'aplicació del model LOFCA.⁹⁰

En el cas del nou Estatut català, l'evolució ha estat molt sorprenent. Si bé en el si de la Conselleria d'Economia i Finances es perseguia —no sempre amb perfils clars— un model basat en les experiències comparades de federalisme fiscal, a l'estil dels vigents al Canadà o a Alemanya, ja s'ha apuntat més amunt que la proposta de 28 d'abril del 2005 va sortir d'aquests esquemes i va presentar un model d'arrel confederal. Finalment, com a resultat dels acords Mas-Zapatero, no tan sols no es va abandonar el sistema «confederal», sinó que a més es va centrar la configuració del sistema al voltant, una vegada més, del concepte de necessitat de despesa!, si bé sota un marc conceptual semànticament confús, que fa no ja difícil sinó impossible precisar, almenys de moment, què és el que exactament s'ha aprovat. L'única cosa certa és que en el cas català també s'ha reintroduït el concepte de necessitat de despesa.⁹¹

90. Vegeu l'article 67.3 del nou Estatut de la Comunitat Valenciana.

91. En concret, no s'ha de perdre de vista la menció que es fa en l'article 206.1 al fet que el nivell de recursos s'ha de basar «en criteris de necessitat de despesa i *ha de tenir en compte la seva capacitat fiscal*, entre altres criteris». Tampoc no s'ha d'oblidar l'apartat 5 del mateix article, que assenyala que «l'Estat ha de garantir que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament», ni l'apartat 3, que situa dins el sistema de finançament els fluxos de solidaritat cap a les altres comunitats autònomes estrictament per als «serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials de l'Estat del benestar prestats pels diferents governs autonòmics [perquè aquests] puguin assolir nivells similars al conjunt de l'Estat, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també similar». L'aplicació concreta d'aquestes previsions roman en una nebulosa, però sembla clar que hi és subjacent la intenció d'aplicar un blindatge important o, el que és el mateix, uns elements que pretenen contrarestar la incòmoda presència del concepte de necessitat de despesa, almenys tal com s'ha definit en els sistemes de finançament des del 1986.

En el cas balear, tant a través de la proposta estudiada en el si de la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut d'Autonomia com en les propostes de treball del Partit Popular i del PSIB-PSOE presentades en el si de la ponència parlamentària, i també en la proposta finalment que aprovà el Ple del Parlament balear, el sistema, entre d'altres aspectes, també s'ha fet dependre del concepte de necessitat de despesa, mentre que es reconeix expressament el Consell de Política Fiscal i Financera com a òrgan multilateral de coordinació en matèria fiscal i financera, amb especial referència a la determinació de la realització efectiva del principi de solidaritat. Dit de manera clara: el concepte de necessitat de despesa continua sent el pilar de la construcció del sistema de finançament i, a més, la determinació general d'aquest es farà en un marc multilateral.⁹²

És cert, tanmateix, que les experiències negociadores en el si del Consell de Política Fiscal i Financera conviden a mantenir un cert escepticisme sobre el bon fi, especialment si les circumstàncies d'estructura econòmica i financera no són extensibles a la majoria dels membres. Per això, en el text balear s'han establert dues cauteles interessants que, si prosperen a les Corts Generals, poden arribar a tenir rellevància, com és el cas del blindatge davant l'aplicació de possibles regles de

modulació o l'establiment d'un nivell mínim de finançament per habitant igual a la mitjana de les comunitats autònomes.

Des d'aquesta perspectiva, la dependència del sistema de finançament autonòmic del concepte de necessitat de despesa, completada amb la concreció d'aquest en una cistella impositiva, no tindria per què ser negativa sempre que es tingués com a nord o punt d'arribada una situació semblant a la de les experiències comparades en matèria de federalisme fiscal i, en concret, el respecte del principi d'ordinalitat, sens perjudici que per a això fos necessari aplicar mecanismes gradualistes que fessin digerible la situació al conjunt d'administracions públiques.

92. La proposta de finançament dins la reforma d'Estatut d'autonomia per a la comunitat autònoma de les Illes Balears es conté en el títol VIII («Finançament i hisenda») i també en la disposició transitòria vuitena. Aquesta darrera, en l'apartat primer, fa referència a la compensació d'inversions per part de l'Estat, en una quantia de 3.000 milions d'euros en deu anys, per la insuficient dotació en educació, sanitat i serveis socials. Encara que, en principi, aquesta quantitat ha de ser executada mitjançant inversió directa de l'Estat (capítol 6 del seu pressupost de despeses), existeixen alguns potencials vasos comunicants amb el finançament autonòmic, d'acord amb el que estableix l'apartat 2 de la mateixa disposició per als casos d'incompliment. D'altra banda, res no s'oposaria al fet que l'Estat decidís aplicar aquest precepte mitjançant transferències de capital (capítol 7 del seu pressupost de despeses).