

## 12. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA<sup>73</sup>

### RESUMEN

El total del consumo público en las Islas Baleares (los salarios más las compras de bienes y servicios) llegó a los 2.518,4 millones de euros, lo cual representa el 12,1% de la renta interior bruta a precios de mercado (RIB p. m.) (4,3 puntos por debajo del nivel estatal). Asimismo, el ahorro público llegó a los 3.714, 8 millones de euros, mientras que la inversión pública se situó en los 486,8 millones de euros, de manera que se generó una capacidad de financiación del conjunto de las administraciones públicas (la estatal, la autonómica, la insular y la local) de 3.228,0 millones de euros, equivalente al 15,6% de la RIB p. m.

El presupuesto general de la Administración general de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2004 es de 1.859,1 millones de euros (309.342 millones de pesetas), cifra que supuso un incremento del 3,48%. En cuanto a la participación porcentual sobre el total de gastos, las operaciones corrientes supusieron el 76,74% del presupuesto, mientras que las operaciones de capital, el 23,26%. En un nivel mayor de desagregación, por partidas presupuestarias destacan los capítulos I, IV, VI y VII (los gastos de personal, las transferencias corrientes, las inversiones reales y las transferencias de capital), con una participación en el total del presupuesto del 22,53%, del 49,30%, del 8,74% y del 13,95%, respectivamente. El presupuesto general de la comunidad autónoma para el año 2004 representó el 9,1% del PIB balear a precios corrientes. La deuda acumulada de las Islas Baleares para el año 2004 se estima en 936

millones de euros (155.737 millones de pesetas).

En cuanto a las administraciones insulares, el presupuesto agregado de los tres consejos insulares experimentó el año 2004 un incremento del 31,39%, al superar los 320 millones de euros (53.289 millones de pesetas). Comparativamente, el Consejo Insular de Ibiza y Formentera es el que experimentó un incremento relativo más importante durante el año 2004, en torno al 74%. El presupuesto agregado de los consejos insulares representó el 2,5% del PIB a precios corrientes. La deuda pública de los entes insulares llegó a los 28,8 millones de euros.

Con referencia al presupuesto de los ayuntamientos de la comunidad autónoma, el volumen total del ejercicio 2004 llegó a los 884,6 millones de euros (147.185 millones de pesetas). El presupuesto de las administraciones locales para el año 2004 supuso el 6,9% del PIB balear a precios corrientes. La deuda pública de los ayuntamientos durante este ejercicio llegó a los 49,0 millones de euros.

La recaudación tributaria que ha obtenido la Delegación Especial de Hacienda llegó en el 2004 a los 2.083 millones de euros (346.592 millones de pesetas), con un incremento del 1,11% respecto del año 2003.

<sup>73</sup> El lector encontrará en el anexo estadístico los cuadros presupuestarios que completan las series estadísticas de acuerdo con las Memorias del CES de los años 2001 al 2003.

## 12.1. INTRODUCCIÓN

La exposición de este apartado se divide en dos grandes bloques. En el primero, se analizan los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, de los consejos insulares, de los ayuntamientos y de la Delegación Especial de Hacienda en Baleares. En el segundo, se hacen una serie de consideraciones sobre el nuevo sistema de financiación autonómica.

De los datos del cuadro I-28 se deduce que el total del consumo público en las Islas Baleares (los salarios más las compras de bienes y servicios) llegó a los 2.518,4 millones de euros, lo cual representa el 12,1% de la renta interior bruta a precios de mercado (RIB p. m.) (4,3 puntos por debajo del nivel estatal). Asimismo, el ahorro público fue de 3.714,8 millones de euros, mientras que la inversión pública se situó en los 486,8 millones de euros, de manera que se genera una capacidad de financiación del conjunto de las administraciones públicas (la estatal, la autonómica, la insular y la local) de 3.228,0 millones de euros, equivalente al 15,6% de la RIB p. m. (Ver el apartado 4.4.)

### 12.1.1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En este apartado empezamos haciendo una introducción al marco de los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, definimos el ámbito del presupuesto y analizamos, a continuación, los presupuestos de la Administración general y los presupuestos de los entes de derecho público y de las sociedades públicas, y la deuda acumulada.

#### 12.1.1.1. INTRODUCCIÓN

Los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2004 se aprobaron mediante la Ley 9/2003, de 22 de

diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2004 (BOIB de 22 de diciembre del 2003). Así como se señala en la exposición de motivos, se incluye la totalidad de los gastos y de los ingresos del sector público autonómico, y también se consigna el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos.

En este capítulo se analizan de manera detallada los presupuestos iniciales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el ejercicio 2004, con el análisis comparativo pertinente respecto del año 2003.

Para llevar a cabo este análisis, se estudian, en primer lugar, el ámbito del presupuesto y, en segundo lugar, los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, desde el punto de vista tanto de los ingresos como de los gastos, y profundiza el análisis en las actuaciones previstas para el ejercicio objeto de estudio, a través de los capítulos IV, VI y VII (las transferencias corrientes, las inversiones reales y las transferencias de capital) del presupuesto de gastos.

Para completar el análisis presupuestario de nuestra comunidad, se hace referencia también a los presupuestos de los diversos entes de derecho público y de las sociedades públicas y se hace referencia también a la deuda acumulada.

#### 12.1.1.2. EL ÁMBITO DEL PRESUPUESTO

En el ámbito de los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2004 se integran los presupuestos de la Administración general de la comunidad (en la cual están incluidas las diferentes secciones y las entidades autónomas), así como los de los entes que forman la Administración institucional de esta comunidad autónoma (entes de derecho público: empresas públicas no societarias,

como algún consorcio, y sociedades públicas), y otros entes públicos (empresas vinculadas y consorcios o fundaciones). (Ver el cuadro I-136.)

#### 12.1.1.3. EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL

En este apartado analizamos, en primer lugar, los capítulos de los ingresos y, acto seguido, se pasa a estudiar la evolución de los gastos.

##### 12.1.1.3.1. Los ingresos

El presupuesto de ingresos para el año 2004 recoge de manera sistematizada el conjunto de recursos que permitirán financiar el presupuesto de gastos de la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

Los ingresos se pueden obtener por diferentes conceptos, incluyendo el recurso al endeudamiento, y la clasificación de estos ingresos se estructura en el presupuesto para el 2004 orgánicamente de acuerdo con el centro productor y de acuerdo con la naturaleza económica. La clasificación orgánica mantiene la misma estructura y el mismo contenido que la que corresponde a los gastos. En este informe, sin embargo, sólo se analizará la clasificación económica de la partida de ingresos, la estructura y contenido de la cual no ha variado respecto del ejercicio 2003, excepto por lo que respecta a la aparición de nuevos artículos, conceptos y subconceptos que permiten considerar los ingresos que derivan de los diferentes tributos de la Administración general del Estado cedidos total o parcialmente a través de los mecanismos que establece el sistema de financiación de las comunidades autónomas para el período 2002-2006.

El presupuesto general de ingresos para el año 2004 de la Administración general (en el cual quedan incluidas las entidades

autónomas) de la comunidad autónoma de las Islas Baleares se estimó en 1.859,19 millones de euros, en contraste con los 1.795,61 millones de euros que se habían previsto inicialmente para el ejercicio del año anterior.

La comunidad autónoma de las Islas Baleares y sus entidades autónomas de carácter administrativo, a lo largo del ejercicio económico correspondiente al 2004, preveían liquidar derechos por un importe de 1.848,94 millones de euros, con lo cual, y dado que el total del gasto previsto –exceptuando el correspondiente en concepto de amortización de préstamos– importa la misma cuantía, los presupuestos quedarían equilibrados. A pesar de la previsión de recurrir al endeudamiento por un importe de 10,24 millones de euros, no se prevé ningún tipo de incremento del nivel de la deuda global de la comunidad autónoma, ya que dentro del mismo ejercicio se prevé amortizar el préstamo para la misma cuantía.

En los capítulos I y II se incluyen los rendimientos de los tributos cedidos total o parcialmente, que conforman el nuevo sistema de financiación autonómica, con el fondo de suficiencia (negativo) que minora el importe del impuesto de la renta de las personas físicas (IRPF). De esta manera, en el capítulo IV sólo quedan aportaciones del Estado y de otros entes públicos y/o privados para financiar conjuntamente actividades de interés común.

A partir de la previsión de ingresos para el 2004 y de la comparación con los datos homogeneizadas del 2003, y suponiendo asumidas dentro de la previsión inicial las competencias de sanidad mediante los mecanismos que derivan del nuevo sistema de financiación, de esto se desprende un aumento del 3,48%. (Ver el cuadro I-137.)

Haciendo el análisis por capítulos, se puede observar que los capítulos

correspondientes a las operaciones corrientes son los más importantes en cuanto al peso relativo sobre el total del presupuesto, ya que representan en conjunto el 97,09% de los ingresos previstos.

#### 12.1.1.3.2. Los gastos

Los créditos correspondientes al estado de gastos de los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el ejercicio 2004, como es habitual, se presentan en tres niveles de agregación correspondientes a las clasificaciones económica, funcional por programas y orgánica.

El conjunto de los gastos en la comunidad autónoma de las Islas Baleares ha aumentado el 3,48% respecto del 2003, con una variación de 62,6 millones de euros. (Ver el cuadro I-138.)

La distribución económica presenta los créditos agrupados de acuerdo con la naturaleza económica, y se distingue entre operaciones corrientes (capítulos I, II, III y IV) y operaciones de capital (capítulos VI, VII, VIII y IX).

A la vez, los créditos destinados a operaciones corrientes se desglosan en gastos de funcionamiento (gastos de personal y compra de bienes corrientes y servicios), en gastos financieros y en transferencias corrientes. Las operaciones de capital distinguen entre las inversiones reales (inversiones directas realizadas por la misma administración), las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.

El importe total del proyecto de presupuesto de gastos para el ejercicio económico del 2004 llega a un total de 1.859, 19 millones de euros, ante los 1.796,61 millones de euros del ejercicio precedente. (Ver el cuadro I-139.)

El conjunto de las operaciones corrientes experimenta un incremento del 3,82%, lo cual en términos absolutos supone 52,4 millones más que el año anterior, mientras que las operaciones de capital se incrementaron casi en el 2,40%, 10,12 millones por encima del 2003.

Por otro lado, el conjunto de las operaciones de capital, con una dotación de 432,53 millones de euros, experimenta un incremento del 2,40% respecto de la cifra del 2003.

En cuanto a la participación porcentual sobre el total, las operaciones corrientes pasan del 76,49% del año 2003 al 76,74% del año 2004, mientras que las operaciones de capital pasan del 23,51% al 23,26% el año 2004. Se establece así, y con relación a los presupuestos del 2003, una redistribución que incrementa el 0,25% el conjunto de las operaciones corrientes, en detrimento de las operaciones de capital.

#### 12.1.1.3.3. Las inversiones

En cuanto a las inversiones reales, las dotaciones previstas en el capítulo VI del estado de gastos, se agrupan y se clasifican por criterios de territorialización, de acuerdo con el ámbito insular en el cual se lleva a cabo el gasto, de conformidad con lo que establece la Ley 2/1986, de finanzas de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, en el artículo 39.3.

La territorialización que se recoge en este presupuesto se corresponde, tanto por motivos de homogeneidad como en el ámbito de la misma operativa presupuestaria, con los códigos que se han utilizado en presupuestos anteriores. Este análisis de la inversión es un aspecto muy problemático en cualquier presupuesto. El criterio que se ha seguido para territorializar el capítulo VI es adaptar el código territorial correspondiente en el

ámbito insular en el que se produce la inversión.

En este sentido, hay que subrayar que una territorialización bajo este criterio sólo permite territorializar la inversión realizada en materia de infraestructuras e, incluso así, es discutible que se pueda asegurar que la rentabilidad de la inversión repercute exclusivamente sobre el territorio al cual se ha imputado. Por otro lado, el criterio de territorialización usado, aplicado a otros tipos de inversiones diferentes de las de dotación de infraestructura, puede conducir a lecturas erróneas de los datos; aunque el gasto efectuado se haga en un lugar determinado, esto no implica que los efectos se manifiesten sólo en este lugar. Este hecho justifica, en parte, la existencia de un código cero (indeterminado), ya sea porque *a priori* es imposible determinar físicamente el lugar donde se producirá la inversión, ya sea porque, incluso sabiéndolo, la territorialización conduciría a desvirtuar totalmente los datos territorializados.

Con estas prevenciones, y teniendo en cuenta estas consideraciones, es como se deben hacer las lecturas de los datos de la territorialización de la inversión. Se desprende que el 50,08% del total de inversiones reales que se hacen en la comunidad autónoma de las Islas Baleares se hace en la isla de Mallorca, dado que es la isla más grande y con mayor número de habitantes y, por lo tanto, es la que tiene la mayor actividad social y económica del archipiélago. Las Pitiusas representan el 6,63%, y Menorca, el 6,03%. El 37,26% es inversión no territorializada. (Ver el cuadro I-140.)

#### 12.1.1.3. LOS PRESUPUESTOS DE LOS ENTES DE DERECHO PÚBLICO Y DE LAS SOCIEDADES PÚBLICAS

Los presupuestos de los entes de derecho público –formados, por un lado, por una serie de empresas públicas no societarias

(IBATUR, IBAEN, IBASAN, IBANAT, IBAVI, SFM e Instituto de Innovación Empresarial de las Islas Baleares) y, de la otra, por un consorcio (Centro Baleares Europa)–, así como los de las sociedades públicas –empresas públicas de la comunidad autónoma de las Islas Baleares en forma de sociedad anónima–, se encuadran en los presupuestos de la consejería del Gobierno de las Islas Baleares de la cual dependen. Por ello el análisis de los presupuestos de estas instituciones se considera de interés.

De manera agregada, el proyecto de presupuesto de estas instituciones para el ejercicio 2004 llega a un total de 327,68 millones de euros. (Ver el cuadro I-141.)

#### 12.1.1.4. LA DEUDA ACUMULADA

De acuerdo con el avance del Banco de España (datos referidos al cuarto trimestre del año), la deuda acumulada de las Islas Baleares durante el año 2004 fue de 936 millones de euros, un 54,71% superior a la del año anterior. Esta cantidad representa el 1,81% de la deuda total de las comunidades autónomas españolas.

El nivel de endeudamiento por habitante se vio incrementado en relación con el ejercicio precedente, ya que el año 2004 fue de 980,06 euros, mientras que el año 2003 había sido de 638,62 euros, con una variación del 53,47%. Así, las Islas Baleares se sitúan el año 2004 en cuanto a deuda por habitante en el sexto lugar de las diecisiete autónomas, mientras que en el año 2001 las Islas Baleares eran la comunidad autónoma que presentaba la ratio más baja, sólo superadas por Castilla - la Mancha. (Ver el cuadro I-142.)

#### 12.1.2. LOS CONSEJOS INSULARES

Presentamos en este apartado el análisis presupuestario y el análisis de la cuenta financiera para los consejos insulares de Mallorca, de Menorca y de Ibiza y Formentera.

Durante el ejercicio 2004, el presupuesto agregado de los tres consejos insulares casi duplicó el crecimiento respecto del ejercicio precedente, ya que experimentó un incremento global de ingresos del 31,39% en relación con el ejercicio anterior. En valores absolutos superan ya los 320 millones de euros, si bien una parte significativa de este crecimiento se ha de matizar y se ha de considerar un crecimiento «metodológico» o técnico, ya que el Consejo Insular de Ibiza y Formentera operó en el 2004 sobre la base del presupuesto prorrogado del ejercicio anterior (con las modificaciones y los ajustes pertinentes). (Ver el cuadro I-143.)

Este crecimiento presupuestario, que mantiene el fuerte ritmo iniciado ya hace dos años, se produce, en la vertiente del gasto, tanto en las operaciones corrientes (+28,33%) como en las operaciones de capital (+39,48%) y, en valores absolutos, es especialmente significativo en los capítulos I y IV (de remuneración al personal y de transferencias corrientes), al mismo tiempo que es en el capítulo VI (de inversiones reales) y en el IX (de variación de pasivos financieros) donde el crecimiento relativo es más significativo, con un +49,89% y un +64,63, respectivamente. El crecimiento de las inversiones reales confirma el mayor peso que adquiere el ejercicio de las nuevas competencias asumidas, en especial en materia de carreteras.

Por otro lado, en la vertiente de los ingresos hay un aumento significativo del endeudamiento (65,68%) y de las transferencias corrientes de otras administraciones (25 millones de euros, que representan un incremento del 14,43%), lo cual ha compensado el crecimiento presupuestario global en relación con el ejercicio precedente.

Se mantiene la tendencia iniciada en el 2003 de crecimiento relativo de las operaciones corrientes (12,35%),

especialmente por las mayores transferencias recibidas, mientras que cambia radicalmente la tendencia del año anterior en las operaciones de capital (117,14%), que responde a un espectacular crecimiento de las transferencias de capital de otras administraciones, aunque se ha de hacer constar que una parte significativa de este aumento –en concreto, parte del que corresponde al Consejo Insular de Ibiza y Formentera–, no ha llegado a hacerse porque se trata de proyectos de inversiones plurianuales que, metodológicamente, necesitan la aplicación en ejercicios futuros.

Desde el punto de vista financiero, destaca el aumento (casi once millones y medio en ingresos y cinco millones de euros en gastos) del capítulo IX, en el que la dotación refleja, por el lado de los ingresos, los recursos que se han de obtener con el nuevo endeudamiento y, en los gastos, la previsión para hacer frente a la amortización del endeudamiento de ejercicios anteriores (con lo cual se reduce el margen de endeudamiento futuro, con el mantenimiento de la política de déficit cero).

Al contrario, y a pesar de los bajos tipos vigentes en el mercado, aumenta sólo ligeramente la previsión del gasto por intereses del endeudamiento anterior (capítulo III), ya que la repercusión real del nuevo endeudamiento en este apartado no se notará en toda la dimensión hasta el próximo ejercicio (2005).

Se mantiene la reserva metodológica que se hizo ya en el ejercicio precedente, por lo cual estos presupuestos insulares no se pueden considerar homogéneos al efecto de comparación, por el carácter prorrogado del presupuesto para el 2003 del Consejo de Ibiza y Formentera, ya que no se ha alcanzado un acuerdo de aprobación de este presupuesto en el

seno del Consejo. Es precisamente por esto que el Consejo Insular de Ibiza y Formentera tiene un incremento relativo más importante, entorno al 73%, y destaca, en los ingresos, el aumento de las transferencias de capital, tanto en valores absolutos (18,25 millones de euros) como en términos relativos (1.320,66%), a pesar de lo que se apuntó en los párrafos precedentes en cuanto a la no ejecución durante el 2004. También resalta la ausencia de nuevo endeudamiento en el capítulo IX. (Ver el cuadro I-144.)

En el estado de gastos, es en los capítulos III y VI (intereses e inversiones reales) donde se refleja aquel aumento de financiación, aunque también es aplicable a las inversiones reales la no ejecución en el ejercicio 2004.

Por otro lado, el Consejo Insular de Menorca presenta una evolución mucho más discreta con un incremento del 3,9%, aunque mantiene los niveles de vocación inversores ya constatados en el año 2003, mientras que son los aspectos financieros del presupuesto (especialmente el endeudamiento del capítulo IX) en los que se aprecian porcentajes de variación más significativos, a pesar de la limitada relevancia en términos absolutos.

El Consejo de Mallorca presenta un crecimiento de los ingresos del 29,21%. En la vertiente de los ingresos, destaca el incremento de las transferencias de capital (189,2%) y, en los gastos, también son los aspectos financieros los que predominan, donde el endeudamiento del capítulo IX se incrementa el 71,4%.

### **12.1.3. LOS AYUNTAMIENTOS**

Presentamos en este apartado el análisis presupuestario y la cuenta financiera de los ayuntamientos de las Islas Baleares.

Como en ejercicios anteriores, el conjunto de los ayuntamientos de las Islas

Baleares presentan unos presupuestos equilibrados, si bien no todos nivelados, con diferencias no significativas y respetando el principio del no-déficit inicial.

La suma total de los ingresos para el ejercicio 2004 llega a los 883,5 millones de euros, lo cual representa una recuperación en el crecimiento de los presupuestos municipales, ya que el incremento del 9,85% en relación con el ejercicio precedente supera holgadamente la depreciación monetaria, y se triplican las necesidades de cobertura de la variación del IPC que en diciembre del 2004 se situó en las Islas Baleares en el 3,0%. (Ver el cuadro I-145.)

El presupuesto agregado de los municipios presenta, en conjunto, un superávit inicial no financiero de 18,3 millones de euros, de manera que se conforma el cambio de tendencia del año anterior con cuatro millones de euros, frente al déficit de 16,75 millones de euros del 2002 y de los 19,88 del ejercicio 2001, mientras que el saldo sin carga financiera por intereses supera ya los 33 millones de euros, lejos ya del saldo deficitario del 2001.

En cuanto a los ayuntamientos más importantes –los que tienen unos presupuestos superiores a los doce millones de euros–, se observa claramente que los municipios de Palma y Calviá son los que disponen de un mayor presupuesto en valores absolutos y representan entre ambos más del 50% del presupuesto de los ayuntamientos de Mallorca y más del 40% del conjunto de las Islas Baleares. (Ver el cuadro I-146.)

El Ayuntamiento de Palma, con un presupuesto de 264 millones de euros, presenta un incremento del 11,65%, mientras que en el caso de Calviá es lo contrario, con una disminución de casi el 11% después del espectacular aumento presupuestario del 2002 (año que creció

más de un 24%). Esto se debe fundamentalmente a la terminación, entrega y subrogación de las viviendas protegidas de promoción pública del municipio.

En cuanto al gasto por habitante, destacan los 2.113,61 euros de presupuesto municipal por habitante de Calviá y, en conjunto, en el cuadro I-145 se observan claramente diferencias significativas en esta proporción entre los municipios del interior y los costeros, en los que es mayor la diferencia entre la población de hecho y la de derecho, y la incidencia que tiene tanto en el patrimonio sujeto a tributación como en las necesidades de servicios que se han de cubrir.

#### **12.1.4. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO<sup>74</sup>**

La recaudación tributaria que obtuvo la Delegación Especial de Hacienda en las Islas Baleares en el 2004 superó por primera vez la barrera de los dos mil millones de euros (2.083,1 millones de euros), cifra que representa un 16,24% del PIB balear del año 2004, con un crecimiento del 7,51% por encima de lo recaudado en el ejercicio 2003; crecimiento que se sitúa claramente por encima de la media nacional (0,35%). (Ver el cuadro I-147.)

En cuanto a los impuestos directos, en términos relativos se produce un aumento de la recaudación por el impuesto sobre sociedades (17,61%), aunque sin llegar al grado de incremento del impuesto mencionado a escala nacional, lo que se compensa en el conjunto de la imposición directa con la recaudación por IRPF, en la que el saldo positivo de Baleares (1,11%) se distancia de la media nacional (-1,24%).

Con referencia a los impuestos indirectos, el diferencial más significativo se produce en la recaudación por el IVA (12,42% frente al -2,53% de media nacional).

El diferencial de recaudación respecto del ejercicio anterior, en términos absolutos (casi ciento cincuenta millones de euros), se sustenta especialmente en el IVA, con 53 millones de euros, conjuntamente con el impuesto sobre las sociedades, con casi setenta millones de euros de mayor recaudación respecto del 2003.

En cuanto al conjunto de la carga tributaria estatal en las Islas Baleares, el crecimiento, de un 7,5%, se apoya tanto sobre la presión fiscal directa (5,78%) como sobre la indirecta (11,84%), los índices de crecimiento del cual superan holgadamente la depreciación monetaria (el IPC del 2004 en Baleares fue del 3,0%) y, si bien la imposición directa crece al mismo ritmo que en el conjunto del Estado, es en el ámbito indirecto donde se produce un diferencial más acentuado con más de 22 puntos a favor de Baleares.

Los ingresos por tasas, por recargos, por sanciones, etc. (capítulo III), son ingresos prácticamente residuales, y mantienen un balance recaudador no significativo e, incluso, negativo en el caso de la tasa de juego (por el motivo de que se ha cedido a la comunidad autónoma de las Islas Baleares).

---

<sup>74</sup> Los datos del PIB se han tomado de la contabilidad regional del INE.

## COLABORACIÓN

### La aplicación del nuevo sistema de financiación en las Islas Baleares y su impacto en las finanzas públicas de la comunidad autónoma

**José Antonio Roselló Rausell**  
**30-3-2005**

Desde la vertiente de la financiación autonómica, el año 2004 es muy interesante por el hecho que, dentro del marco de los procedimientos presupuestarios del Estado, se conoció la liquidación del sistema de financiación correspondiente al año 2002.

Como se recordará, durante el año 2001 tuvieron lugar las negociaciones que condujeron a los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobados los meses de julio y noviembre y que se trasladaron a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, y a otras leyes estatales de carácter financiero y presupuestario. En los acuerdos mencionados, por otra parte de contenido muy extenso y complejo, se aprobó el nuevo sistema de financiación autonómica, que en principio se ha concebido para tener una vigencia indefinida.

En consecuencia, el año 2002 ha sido el primer año de vigencia del nuevo sistema y sus resultados nos pueden aportar una primera y muy útil luz para ilustrar o aproximar determinados aspectos del sistema. La cuestión es importante porque, como también se recordará, la aprobación del nuevo sistema vino rodeada en algunos casos de determinadas controversias, pero sobre todo de una notable incertidumbre sobre la expectativa de que los nuevos mecanismos pudieran hacer frente de una manera razonable a los cambios que ya entonces se producían en el contexto económico, social y presupuestario de la comunidad autónoma.

Si se quiere resumir en dos ideas básicas el fondo de las incertidumbres, se puede decir que, si bien es un hecho que los acuerdos fruto de las negociaciones habían conseguido elevar el nivel de la financiación en el momento inicial, lo cierto es que este hecho era relativamente secundario y, aunque pueda parecer extraño, tenía más bien una «función de imagen», que fue de mayor o menor cuantía según las comunidades. Esto es así porque la idea esencial, tanto política como académica, derivada de cierta impregnación de las teorías del federalismo fiscal, en el que el sistema permitiría a las comunidades autónomas disponer de una cesta de participación de impuestos estatales que cubriría la práctica totalidad del sistema tributario y esto es lo que realmente se consideraba un avance clave por parte de una sección de los actores de la negociación.

Concretamente, a los impuestos cedidos de los cuales ya disponían las comunidades, se añadía un incremento de la cesión del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y, como gran novedad, se daba un importante paso más y se cedía el 35% del «rendimiento» en el territorio regional del impuesto sobre el valor añadido (IVA), el 40% de los impuestos especiales, que en el caso del impuesto de la electricidad y el impuesto de matriculaciones llegaba al 100%. Como elemento de cierre cuantitativo del sistema, se creaba el fondo de suficiencia, ya que en la mayor parte de las comunidades autónomas la cesta de impuestos transferidos era insuficiente para cubrir las llamadas «necesidades de gasto» o volumen total de financiación, que se calculaba sobre la base de un modelo de indicadores socioeconómicos y de unas «reglas de modulación» *ad hoc*. El fondo de suficiencia venía a ser, por tanto, la antigua participación en los ingresos del Estado

De esta forma, se pensaba que la evolución del conjunto de la cesta,

conduciría a unos mejores resultados que si se dependía de transferencias del Estado. En este punto, es interesante advertir que la incorporación de los impuestos indirectos a la cesta autonómica, al margen de las consideraciones teóricas en torno al federalismo fiscal, estaba bastante influenciada por la relativa decepción (no fracaso, ni mucho menos, pero sí decepción en relación con las expectativas) que se había producido respecto del IRPF territorializado durante el anterior sistema 1997-2001.

Como elemento aparentemente neutro, pero en realidad nada inocente desde una consideración técnica o técnicopolítica, es conveniente señalar que en el caso de las Islas Baleares, junto con la comunidad autónoma de Madrid, se dio la excepción que el fondo de suficiencia era de signo negativo porque, según la base teórica impuesta finalmente en el sistema, el rendimiento de la cesta en estas dos comunidades era superior a las teóricas, pero no menos controvertidas, necesidades de gasto.

El otro factor que se debe considerar es que la asunción efectiva del nuevo sistema por parte de las comunidades se vinculó a la asunción simultánea (y, según cómo se mire, obligatoria) de la transferencia de competencias en materia de sanidad, es decir, de lo que hasta entonces hacía el Insalud. Se trataba de una materia competencial muy complicada, tanto operativamente como presupuestariamente, que necesariamente cambiaría el perfil presupuestario de nuestra comunidad autónoma y de todas en general. Además, esta transferencia debía contextualizarse en el proceso más general de asunción de competencias de las comunidades autónomas, que se había acelerado durante los años noventa y que, en síntesis, se caracterizaba por el hecho de que las comunidades autónomas asumían las materias características del estado del

bienestar (acción social, trabajo, educación, sanidad ...). Paralelamente, la comunidad autónoma también asumía responsabilidades en materia económica que se reflejaban de manera creciente en sus presupuestos.

Una consecuencia de esto es que se tuvo conciencia de que la tensificación de las finanzas públicas por la vía del gasto a medio plazo sería un hecho inexorable y que, por lo tanto, el sistema de financiación tendría que demostrar efectivamente que podía dar una cobertura adecuada dentro de unos márgenes razonables a estas nuevas realidades.

Como elemento, entre otros, de interés de los acuerdos, hay que destacar la atribución de mayor capacidad normativa en determinados tributos a las comunidades autónomas, hecho también coherente con las concepciones del federalismo fiscal. Esto, en teoría, suponía que las comunidades autónomas empezaban a disponer de cierta capacidad teórica (aunque limitada) en funciones como la estabilización o la redistribución de la renta.

La incertidumbre profunda sobre la adecuada absorción por parte de los presupuestos autonómicos de los compromisos en materia sanitaria hizo que en la disposición transitoria segunda de la Ley 21/2001, antes mencionada, se incluyera una garantía para la financiación en este ámbito concreto, con la cual se aseguraba que, si durante los tres primeros años de vigencia del sistema los mecanismos de la financiación no evolucionaban al mismo ritmo que el PIB nominal español, el Estado garantizaba una financiación complementaria para cubrir la diferencia. El cálculo concreto de la procedencia y del alcance de esta garantía en la liquidación del ejercicio 2002, se concretó en el artículo 94 de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de

presupuestos generales del Estado para el año 2004.<sup>75</sup>

Expresado sucintamente el marco anterior de características, expectativas e incertidumbres del nuevo sistema, es conveniente mencionar que también durante el año 2004 se produjo la liquidación del presupuesto de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el ejercicio 2003. Éste es también uno hecho relevante que hay que destacar porque el presupuesto autonómico del 2002 en realidad tuvo mucha incidencia del aplazamiento técnico de un semestre en la asunción material, por parte de la comunidad autónoma, de la transferencia del Insalud. Por lo tanto, el ejercicio 2003 es el primer ejercicio normal de la nueva situación y sus cifras no están contaminadas, tanto en la materialización como en la presentación, por ningún ajuste transitorio. Esto permite hacerse una idea adecuada de cómo ha quedado la estructura financiera del presupuesto de la comunidad balear. (Ver el cuadro I-148.)

Cómo se puede ver, el impacto del nuevo sistema de financiación está claro: la comunidad autónoma pasa a depender radicalmente de sí misma. Los ingresos tributarios superan el umbral del 90% del total y las transferencias (esencialmente del Estado y de la Unión Europea) sólo llegan a poco más del 8% del total. Por otro lado, fruto de las leyes de estabilidad presupuestaria aplicadas aquel año, las operaciones financieras tuvieron un peso casi irrelevante. Observad además que, de entre los impuestos, son los de naturaleza indirecta los que representan la mayor cuantía (poco más de dos tercios), lo cual es indicativo del cambio profundo que se ha producido en la estructura de las finanzas autonómicas.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Desde la óptica presupuestaria, la liquidación del sistema de financiación del 2002 se incorpora al presupuesto del 2004.

<sup>76</sup> Conviene advertir que la autodependencia no nos sitúa en la condición verdaderamente correcta desde la vertiente del federalismo fiscal y del derecho comparado.

De todos modos, no está claro que en nuestra comunidad autónoma ésta tenga que ser una tendencia estructural permanente, al menos en la hipótesis de mantenimiento jurídico – formal (es decir, de no revisión) del sistema vigente. Esta cautela es conveniente mantenerla durante una serie de ejercicios presupuestarios como consecuencia de los acontecimientos que se producen desde el final del 2003. La explicación es el siguiente.

De acuerdo con el presupuesto preventivo que el Parlamento de las Islas Baleares aprobó para el 2004, la característica básica se puede resumir como de continuidad estructural por la vertiente de los ingresos; aun así, con un aumento del peso de los ingresos tributarios. Si se consulta el presupuesto surgido del Parlamento, se puede comprobar que la parte de ingresos se sistematiza en tres grandes masas de financiación: así, en ingresos que podemos llamar directos (en el sentido de tributos cedidos y propios, tasas y otros ingresos), en transferencias y en operaciones financieras, la situación que se constata es muy particular. Los ingresos propios (básicamente tributarios, como acabamos de mencionar) pesarían un 104,6%; se ha de tener en cuenta, sin embargo, la existencia del fondo de suficiencia negativo, que técnicamente la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación imputa a los impuestos. Este fondo de suficiencia representa un peso del -10,0%, de lo que se deduce que los ingresos directos que se preveían en el presupuesto, representan el 94,6%. Adicionalmente destaca la poca presencia de las transferencias, ligeramente inferiores al 5% del total, lo cual, de todos modos, no significa que en términos absolutos se tengan que desprestigiar; en cualquier caso, destaca mucho el reducido papel de las transferencias del Estado, no superiores al 2,6%; para

La profundización en esta óptica analítica no se trata en este trabajo. La influencia del federalismo fiscal en el nuevo sistema fue más bien colateral.

acabar, las operaciones financieras registran una presencia prácticamente irrelevante en términos relativos, con un escaso 0,6%. Todo esto en principio supone una continuidad de la situación del 2003.

No obstante, es oportuno recordar que durante el último tramo de la legislatura que acabó en marzo del 2004, la Administración general del Estado y el Gobierno de las Islas Baleares firmaron una serie de convenios, convenios marco y acuerdos de planificación que, aunque afectan en gran medida acciones inversoras directas desde los presupuestos generales del Estado por la vía de las inversiones directas, en otros aspectos se organizan financieramente mediante transferencias a la comunidad autónoma, de tal manera que se ejecutan desde el presupuesto autonómico, pero con la cobertura de una transferencia de capital desde el Estado. El caso más claro lo representa el convenio de carreteras. Dada la importante cifra de ejecución que gestiona, el capítulo de transferencias del Estado dentro del presupuesto de la comunidad autónoma de las Islas Baleares es susceptible de recuperar peso específico.

Por cierto, hay que señalar que, en este contexto, lo que se quiere poner de manifiesto no es tanto una cuestión meramente técnica como una de carácter más profundo, que no es otra que la constatación de que quizás el nuevo sistema de financiación, ya desde los años iniciales (y a pesar de las bondades teóricas de una dependencia amplia de los mismos impuestos recaudados en el territorio balear), parece demostrar la insuficiencia para cubrir las necesidades de modernización de las Islas Baleares, lo cual hace que todavía sea necesario apelar, y de manera muy importante, a los fondos estatales. Este último punto se podrá constatar de forma fehaciente a partir de los acontecimientos que tengan lugar entorno al presupuesto del 2005

que, en principio, presenta una ruptura estructural con los del 2003 y 2004, y que se caracteriza por la presencia relevante de transferencias del Estado y, también, por una importante apelación a las operaciones financieras.

En resumidas cuentas, por lo tanto, las finanzas de la comunidad autónoma se encuentran dentro de una posible evolución que se caracterizaría, a corto plazo, por una minoración de la aportación relativa de los impuestos («de golpe y respuesta», si se permite la expresión), y por un mayor e importante recurso al endeudamiento, que en principio se pretende de naturaleza transitoria, hasta que se hayan aclarado las incógnitas de determinadas controversias con el gobierno nacional formado después de las elecciones de marzo del 2004, así como del resultado a medio plazo del proceso de saneamiento que, de acuerdo con las previsiones de las leyes de estabilidad presupuestaria, ha sido necesario abrir una vez aprobado, en diciembre del 2004, el presupuesto de la comunidad autónoma para el año 2005.

Como se ha mencionado al principio, la pregunta clave que se debe responder durante el presente año es si el sistema de financiación permitirá a las finanzas autonómicas hacer frente a los compromisos asumidos en cuanto al estado del bienestar (y todos los otros). En este sentido, el mismo presupuesto para el 2004 (también lo hizo el del 2003 y lo ha hecho el previsto para el 2005) ya pone de relieve la magnitud de la cuestión cuando, a raíz de su presentación funcional, se puede advertir que las funciones de sanidad y de educación (que no agotan los compromisos presupuestarios sobre las acciones del estado del bienestar competencia de la comunidad autónoma) suponen, ambas, el 61,19% del total del presupuesto aprobado el año 2004 o, en términos absolutos, 1.137,6 millones de euros

sobre un presupuesto total de 1.859,1 millones de euros.

Visto esto, ¿qué nos dice sobre la cuestión la liquidación técnica del sistema de financiación del 2002, primera y única existente que ya ha sido cerrada?. Lo primero que destaca es la constatación de que los mitos y las verdades que pueden tener cierto predicamento en un momento concreto no son permanentes. Justamente el año 2002 o (para decirlo con más propiedad) en el período 1999-2002,<sup>77</sup> sucedió lo contrario a lo que ocurrió el período 1997-2001. En particular, ahora (en el 2002) el IRPF funciona, de forma patente, mejor que las previsiones, mientras que diversos impuestos indirectos, pero sobre todo el impuesto sobre el valor añadido (IVA), evolucionan por debajo de las previsiones. Los datos siguientes son muy significativos: en el período 1999-2002, mientras que los nuevos impuestos indirectos de la cesta territorializada balear evolucionaron con un índice de 1,12, el IRPF lo hizo con un índice de 1,37.

Los motivos que pueden explicar estos resultados en cierta manera inesperados (ya que, de hecho, las previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda sobre recaudaciones el año 2002 se hacen, obviamente, al final del 2001) podrían ser los siguientes: en primer lugar, la sospecha de que hacer previsiones territoriales es todavía un trabajo técnico no muy exacto, quizás tanto por la falta de experiencia previa –tanto en el aspecto de datos de base como en el de procedimientos– como por los efectos de las modificaciones legislativas. En este sentido, también es interesante mencionar que las previsiones de ingresos tributarios territorializados que ha hecho el Ministerio de Economía y Hacienda para los años 2003, 2004 y 2005 son un tanto erráticas y cuesta mucho distinguir *ex ante* una

sistemática o correlación con variables económicas, lo cual sólo se podrá comprobar cuándo se liquiden.

Como explicación de las diferencias entre previsiones y realidades, tampoco debe dejarse de lado lo que sucedió en el ámbito general del presupuesto del Estado. Concretamente, de acuerdo con la liquidación general del 2002, dentro del ámbito de los impuestos indirectos los derechos reconocidos fueron inferiores a las previsiones presupuestarias iniciales en un 13,14% y, además, la recaudación efectiva fue inferior en un 17,1%. Parece, por lo tanto, que estas diferencias también han de tener una influencia en el caso de la territorialización, porque todas las nuevas figuras tributarias del cesto autonómico, salvo dos, son de gestión y recaudación estatal y tienen exactamente la misma configuración en toda España.

En otro orden de cosas, y quizás como punto esencial, no puede dejar de mencionarse el cambio de ciclo en la economía balear, es decir, la tendencia a la desaceleración, incluso a la recesión (según determinadas estimaciones), que se produce a partir del año 2000 con débiles o nulos crecimientos reales del producto y la renta balear, la cual dentro del ámbito fiscal no ha sido paliada (y desde una visión de conjunto no sería bueno que lo fuera sistemáticamente) por el PIB nominal.

Lo que está claro, por lo tanto, es que al menos en el 2002 no se puede validar la teoría de los «optimistas de la cesta» (es decir, aquéllos que creían que era mejor pensar en términos de cesta y de su evolución, frente a los que ponían el acento en intentar disponer de un modelo correctamente configurado desde el principio mediante la disposición de un buen punto de partida en términos globales). Es más: en este sentido resulta un tanto sangrante que para el ejercicio 2002 el llamado «ITE nacional» (aquello que sería una aproximación a la cesta del

<sup>77</sup> La comparación con 1999 se debe a que éste fue el establecido como año base del sistema.

Estado y que es la referencia para las comunidades que, en mayor o menor grado, reciben el fondo de suficiencia positivo y, por lo tanto, parte de su financiación mediante una transferencia desde el presupuesto del Estado) evolucionara mejor que la cesta balear y algunos de sus componentes. Ciertamente, un solo año no hace un sistema y parece que en una perspectiva de medio o largo plazo siempre es mejor disponer de los recursos propios si éstos (o mejor dicho, su base de generación, que no es otra que el potencial de la misma economía) existen. Pero esta experiencia del 2002 contribuye a dar apoyo al pensamiento de que las vías lentas de hipotética mejora de la financiación no son ninguna alternativa potente a un debate serio sobre las condiciones iniciales del sistema o punto de partida. Y esto sin entrar a debatir las discordancias del sistema español con el verdadero federalismo fiscal.

Para mayor énfasis, ha habido un factor complementario muy significativo en la situación de la financiación balear que hace patente la liquidación del 2002. Este factor se refiere a la garantía de la financiación sanitaria mencionada al principio. Pues bien, dentro de los mecanismos de financiación del año 2002 ha sido necesario aplicar efectivamente a la comunidad autónoma de las Islas Baleares esta garantía en la medida en que los mecanismos básicos han evolucionado por debajo de la evolución del PIB nominal de España, que es la referencia central. Así, mientras que el índice de crecimiento de los mecanismos del sistema de financiación balear (aplicado en sanidad) ha sido de 1,1843, el índice de evolución del PIB nominal ha sido de 1,2313. Esto, a grandes rasgos, quiere decir que la economía balear como fuente de generación de recursos para el sistema de financiación (que por su configuración centrada en los impuestos depende de la marcha de aquélla) ha sido claramente insuficiente y es obvio que la

aplicación de esta garantía PIB ha sido un aviso.

Si los datos anteriores indican que al menos a corto plazo la evolución del sistema de financiación balear tiene en sí mismo un problema de adaptación, la liquidación del sistema de financiación del 2002 también pone de relieve un problema estructural del sistema aplicado a las Islas Baleares. Éste no es otro que la constatación de que la financiación per cápita de la comunidad autónoma se sitúa en el 83,50% de la media de la financiación de las quince comunidades autónomas del sistema, antes de la aplicación de la garantía de sanidad, y en el 84,77%, una vez aplicada esta garantía a las once comunidades autónomas en que fue necesaria la aplicación. Si se recuerda que las cifras técnicas de partida el año base 1999 suponían una financiación per cápita del 84,18% de media y que al final del sistema 1997-2001 se consiguió acercar la situación balear en torno al 90% de esta media, es obvio que, de momento, los mecanismos de la nueva financiación no acaban de proporcionar un avance, sino un recorte en términos relativos, con independencia de que en términos absolutos si que es un hecho que la financiación ha crecido en relación con el 2001.

Pero, el problema no tan sólo es la menor tasa de crecimiento de la cesta de impuestos respecto de otros territorios y respecto de lo que se esperaba (ya que un análisis serio tiene que prever una serie de ejercicios para evitar conclusiones precipitadas), sino que también se ha manifestado un problema *ex post* durante el tiempo que ha transcurrido entre 1999 y el 2002 (así como en el 2003 y en el 2004). Éste no es otro que la creciente inadaptación del sistema de financiación al cambio profundo que se produce en la demografía y la economía balears y sus impactos en las finanzas públicas. Los datos de

población son espectaculares: mientras que entre 1999 y el 2002 para el conjunto de España la población creció un 4,07%, en las Islas Baleares el crecimiento fue del 11,58%, y se pasa de 821.820 habitantes el año 1999 a 916.968 en el 2002, y el proceso ha seguido los años posteriores.

Por otro lado, como impacto directo de la asunción de una parte muy relevante de las materias que conforman el estado del bienestar, ya se ha mencionado antes el peso definitivo del gasto social en el presupuesto autonómico. Y directamente relacionado con este aspecto estructural, se ha de decir que aunque se pueda aceptar una cierta bondad teórica del sistema en el momento inicial, lo cierto es que el mundo ha cambiado muy rápido desde las coordenadas del año base 1999, de manera que el modelo, en cierta manera, ha quedado obsoleto antes de hora y necesita como mínimo determinadas reformas, si no una nueva consideración en profundidad.

Todo esto conforma un panorama presupuestario muy inestable, que ya se empezó a manifestar en el contexto de los presupuestos del 2002 y del 2003, cuya situación se presenta de manera ilustrativa en el cuadro I-149.

En el primero de los años, se debe insistir en que el presupuesto del Insalud se asumió técnicamente a partir del segundo semestre del año, por lo que es un año atípico. No obstante, lo que interesa remarcar es que ya en aquel año el proyecto de presupuesto preveía un déficit presupuestario de 24,4 millones de euros y al final tuvo que cerrar con un déficit superior, por importe de 121,57 millones de euros. Con respecto al año 2003, con el antiguo Insalud ya formando parte desde el inicio del total presupuestario, a pesar de que estuvo a caballo entre dos legislaturas y que el diferente enfoque presupuestario aconseja cierta prudencia interpretativa, lo cierto es que, ante una

previsión inicial de superávit de 3,27 millones de euros, finalmente se cerró con un déficit de diecisiete millones de euros.

Recientemente, los acontecimientos que se han producido al final del 2004 con la aprobación de un presupuesto para el 2005 con un déficit inicial de caja no financiero de 319,72 millones de euros (53.197,29 millones de pesetas) son, en parte, la continuación de esta tensificación de las finanzas públicas de la comunidad autónoma, que denota, más allá del ruido (en un sentido análogo al utilizado estadística) de las cuestiones y las opiniones de gestión y de oportunidad sobre tal o tal otro gasto o tal o tal otro enfoque de gestión, unas patentes y crecientes dificultades en materia de financiación, que obviamente han de acabar reflejándose dentro del conjunto del presupuesto y la función de espejo de la economía y la sociedad que éste supone.

En este contexto, pero en otro orden de cosas, la vertiente de capacidad de decisión fiscal de la comunidad autónoma (capacidad normativa en tributos cedidos clásicos y en el IRPF territorializado) ha tenido que ser muy limitada. Aun así, por lo que respecta concretamente al año 2004, se pudieron mantener y adaptar las deducciones autonómicas en el IRPF para los libros de texto; para los sujetos pasivos de sesenta y cinco años o más; para el alquiler de viviendas para jóvenes menores de treinta y seis años; para los gastos de guardería; para las personas discapacitadas físicas o psíquicas, y para la adquisición o la rehabilitación de la vivienda habitual, también para jóvenes menores de treinta y seis años.

Por otro lado, este año 2004 la novedad tributaria más importante fue la bonificación del 99% de la cuota tributaria del impuesto de sucesiones en adquisiciones por parte de descendientes y adoptados menores de veintiún años, que era parte del programa electoral del

nuevo gobierno autonómico surgido de las elecciones de mayo del 2003. En el marco de este impuesto también se establecieron otras bonificaciones y reducciones concretas.

En definitiva, desde la vertiente de la financiación, el año 2004 recibió la primera experiencia de liquidación técnica del sistema de financiación del año 2002, con unas conclusiones que aconsejan estar vigilantes y con una actitud de crítica constructiva (pero no por ello menos sujeta) sobre el sistema aprobado; vigilantes en la manera que (tanto por la controvertida filosofía intrínseca y la configuración como por la posterior evolución que registra el contexto sociodemográfico, como también por los compromisos asumidos dentro del marco del estado del bienestar y también, con una importancia creciente, por la necesidad de apoyo desde los poderes públicos a la adaptación económica estructural en un mundo que cambia) las finanzas públicas de la comunidad autónoma se pueden ver seriamente afectadas por todo esto.