

13. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

RESUMEN

El total del consumo público en las Islas Baleares (los salarios más las compras de bienes y servicios) llegó a los 2.796,1 millones de euros, lo cual representa el 10,3% de la oferta interior en renta disponible bruta a precios de mercado (RIB a PM), 6 puntos por debajo del nivel estatal; es el nivel de consumo público más bajo del conjunto de las comunidades autónomas. En contrapartida, el ahorro público fue de 5.715,9 millones de euros, mientras que la inversión pública se situó en los 712,3 millones de euros, de forma que se generó una capacidad de financiación del conjunto de las administraciones públicas (estatal, autonómica, insular y local) de 5.003,6 millones de euros, equivalente al 23,5% del PIB, que es el porcentaje más alto de todas las comunidades autónomas.

El año 2008 los presupuestos generales de la Administración general de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares fueron de 3.787,3 millones de euros, cifra que supone un incremento del 30,9% y representa el 16,7% del PIB regional.

En cuanto a las administraciones insulares, el año 2008 el presupuesto agregado de los tres consejos fue de 440 millones de euros, con un incremento global del 10%, inferior al incremento del IPC 2006-2007. La deuda pública de los entes insulares se mantiene y llega a los 31,2 millones de euros.

Con referencia al presupuesto de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, el volumen total del ejercicio del 2008 se consolida con 1.330,8 millones de euros. Asimismo, el presupuesto de las administraciones locales del año 2008 llegó al 8% del PIB balear.

La deuda acumulada de las Islas Balear durante el año 2008 fue de 2.427 millones de euros, un 36% superior al del año anterior. Esta cantidad representa un 3,6% de la deuda total de las comunidades autónomas españolas. Hace falta decir que esta cantidad representa el 8,8% del PIB regional, el más alto del Estado tras Catalunya y la Comunidad Valenciana.

La recaudación tributaria que ha obtenido la Delegación Especial de Hacienda en las Islas Baleares alcanzó el año 2008 los 2.608,4 millones de euros, con una caída del 13,7% respecto al año 2007.

13.1. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La exposición de esta sección se divide en subapartados: en primer lugar, se analizan los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; en segundo lugar, los presupuestos de los consejos insulares; en tercer lugar, los de los ayuntamientos, y, en cuarto lugar, se presenta el análisis

de la recaudación tributaria que obtuvo la Delegación Especial de Hacienda en las Islas Baleares. Finalmente, se hacen una serie de consideraciones sobre los efectos de las propuestas estatutarias en cuanto al sistema de financiación de las comunidades autónomas.

De los datos del cuadro I-23 se desprende que el total del consumo público en las Baleares -los salarios más las compras de bienes y servicios- es del 10,3% de la renta interior bruta a precios de mercado (RIB a PM) -6 puntos por debajo del nivel estatal-; es el nivel de consumo público más bajo del conjunto de las comunidades autónomas.

Asimismo, el ahorro público fue de 5.715,9 millones de euros, mientras que la inversión pública fue de 712,3 millones de euros. De esta manera, se generó una capacidad de financiación del conjunto de las administraciones públicas (estatal, autonómica, insular y local) de 5.003,6 millones de euros, equivalente al 23,5% de la RIB a PM, que es el porcentaje más alto de todas las comunidades autónomas. (Veáis el apartado 4.7.)

13.2. LA COMUNITAT AUTÓNOMA

En este apartado analizamos los presupuestos de la Administración general, los de los entes de derecho público y de las sociedades públicas, y también la deuda acumulada.

13.2.1. EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL

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

13.2.1.1. Los ingresos

No queremos empezar este apartado este año sin hacer referencia a un hecho destacado cómo es la creación de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares. El artículo 133 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, aprobado por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, dispone que la Agencia Tributaria de las Islas Baleares se creará por ley del Parlamento. Y añade en el párrafo segundo que la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de los tributos propios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, corresponden a la Agencia Tributaria de las Islas Baleares.

La Ley 3/2008, de 14 de abril, de creación y regulación de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares, crea la Agencia como Administración tributaria de las Islas Baleares, configurada como ente público de carácter estatutario y con personalidad jurídica propia y plena capacidad de actuación. La Agencia Tributaria tiene autonomía funcional, financiera y de gestión, sin perjuicio de las

facultades que corresponden a la consejería competente en materia de hacienda con respecto a fijar las directrices y ejercer la tutela y el control de eficacia y de eficiencia sobre su actividad.

La Orden del consejero de Economía, Hacienda e Innovación de 24 de octubre de 2008 regula la estructura organizativa y funcional de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares. Y es, finalmente, la Orden del consejero de Economía, Hacienda e Innovación de 6 de noviembre de 2008, por la cual se determina la fecha de inicio de actividades de la Agencia tributaria de las Islas Baleares, que dispone que la Agencia Tributaria inicia las actividades del 1 de enero de 2009 .

El presupuesto general de ingresos para el año 2008 de la Administración general de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (en el cual quedan incluidas las entidades autónomas) se estimó en 3.787,26 millones de euros, en contraste con los 2.894,38 millones de euros que se habían previsto inicialmente para el ejercicio del año anterior. (Véanse los cuadros I-94 y del AI-69 al AI-73.)

A partir de la previsión de ingresos para el 2008 y de la comparación con los datos homogeneizados del 2007, y suponiendo asumidas dentro la previsión inicial las competencias de sanidad mediante los mecanismos que derivan del nuevo sistema de financiación, se desprende un aumento del 30,85%, muy superior a la variación del 2006 al 2007, que sólo fue del 6,65%. Hace falta destacar el aumento de los ingresos patrimoniales.

Haciendo el análisis por capítulos, se puede observar que los correspondientes a las operaciones corrientes son los más importantes con respecto al peso relativo sobre el total del presupuesto, puesto que representan en conjunto el 79,69% de los ingresos previstos.

13.2.1.2. Los gastos

Los créditos correspondientes al estado de gastos de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares del 2008 se presentan en tres niveles de agregación correspondientes a las clasificaciones económica, funcional por programas y orgánica.

El conjunto de los gastos ha aumentado el 30,85% respecto al 2007. (Véanse los cuadros I-95 y del AI-74 al AI-77.)

La clasificación económica presenta los créditos agrupados de acuerdo con su naturaleza económica y 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 efectuadas por la

Administración misma), las transferencias de capital y las variaciones de activos y de pasivos financieros.

El importe total del proyecto de presupuesto de gastos para el ejercicio económico del 2008 sube a un total de 3.323,31 millones de euros, hecho que supone el 30,85% del incremento respecto al 2007. (Véase el cuadro I-96.)

El conjunto de las operaciones corrientes experimenta un incremento del 11,79%, cosa que supone 268,74 millones de euros por encima de la cifra del 2007, y 3,03 puntos porcentuales por debajo del incremento global del presupuesto. En cuanto al peso relativo sobre el total, las operaciones corrientes pasan del 78,78% en 2007 al 76,70% en el presupuesto del 2008, esto supone un descenso de 2,08 puntos porcentuales.

Con respecto a las operaciones de capital, con un aumento del 26,08%, suponen una variación de 160,18 millones de euros por encima de la cifra del 2007, 11,26 puntos porcentuales por encima del incremento global del presupuesto. En cuanto al peso relativo sobre el total, las operaciones de capital pasan del 21,22% en 2007 al 23,30% en el presupuesto del 2008, es decir, un incremento de 2,08 puntos porcentuales.

13.2.1.3. Las inversiones

Las dotaciones previstas en el capítulo VI del estado de gastos, además de las clasificaciones a las que hemos hecho referencia en los apartados anteriores, están agrupadas y clasificadas por criterios de territorialización según el ámbito insular en el cual se lleva a término el gasto, de acuerdo con el que establece la Ley 2/1986, de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en el artículo 39.3.

La territorialización recogida en este presupuesto se corresponde, por razones tanto de homogeneidad como de las operaciones presupuestarias mismas, con los códigos que se han utilizado en presupuestos anteriores. La territorialización de la inversión es un aspecto problemático en cualquier presupuesto. El criterio que se ha seguido para territorializar el capítulo VI es el de aplicar el código territorial correspondiente al ámbito insular dónde se produce la inversión. Se debe hacer resaltar que una territorialización con este criterio sólo permite territorializar la inversión efectuada 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. De otra 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; pese a que 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 00 «Indeterminado», ya sea porque a priori es imposible determinar

físicamente el lugar dónde 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 leer los datos de la territorialización. Se desprende que, del total de inversiones reales en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el 46,17% se hacen en la isla de Mallorca sin tener presente Palma, dado que es la isla más grande y que tiene un mayor número de habitantes y, por lo tanto, la que tiene una mayor actividad social y económica del archipiélago. En la capital de las Islas, Palma, se destina un 8,48%; en Ibiza, un 14,31%; en Menorca, el 9,37%, y en Formentera, que se diferencia por primera vez, puesto que según el nuevo estatuto de autonomía se debe reconocer como un territorio independiente y con un consejo insular propio, corresponde un 0,85%. El 20,82% es inversión no territorializada. (Véase el cuadro I-97.)

13.2.1.4. Los presupuestos de los entes de derecho público y de las sociedades públicas

Los presupuestos de los entes de derecho público, formatos, de un lado, por un seguido de empresas públicas no societarias (Radiotelevisión de las Islas Baleares, IBATUR, Instituto Balear del Agua y de Calidad Ambiental, Instituto Balear de Conservación de la Naturaleza, Instituto Balear de la Vivienda, Servicios Ferroviarios de Mallorca, Instituto de Innovación Empresarial de las Islas Baleares, Instituto Balear de Infraestructuras y Servicios Educativos y Culturales, Instituto de Estrategia Turística de las Islas Baleares, Fondos de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares, Puertos de las Islas Baleares, Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares y Espacios de Naturaleza Balear) y, del otro, dos consorcios (Centro Baleares Europa y Transportes de Mallorca), así como los de las sociedades públicas (empresas públicas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en forma de sociedad anónima), se incluyen en los presupuestos de la consejería del Gobierno de las Islas Baleares de la cual dependan. Por esto se considera interesante analizar los presupuestos de estas instituciones.

De manera agregada, el proyecto de presupuesto de estas instituciones para el ejercicio del 2007 llega a un total de 595,50 millones de euros. (Véase el cuadro I-98.)

13.2.2. LA DEUDA ACUMULADA

De acuerdo con el Banco de España (datos referidos al cuarto trimestre del año), la deuda acumulada de las Islas Baleares durante el año 2008 fue de 2.427 millones de euros, un 36% superior al del año anterior. Esta cantidad representa el 3,6% de la deuda total de las comunidades autónomas españolas.

El nivel del endeudamiento por PIB aumentó del 6,8% el 2007 al 8,8% el 2008, 2,6 puntos por encima del conjunto de comunidades autónomas. Sólo se sitúan por sobre Valencia y Catalunya. (Véase el cuadro I-99.)

13.3 CONSEJOS INSULARS

Los presupuestos agregados de los tres consejos insulares correspondientes al ejercicio del 2008 llegan a los 440 millones de euros, con un incremento anual del 10% en relación con el ejercicio precedente, lo cual representa un cambio significativo de tendencia enfrente de la moderación de los ejercicios precedentes, muy por encima de la mera evolución de los precios que en las Islas Baleares se saldaron con un incremento del IPC a final de diciembre del 2008 del 1,3% anual, de forma que se retoma la línea de crecimiento tras el paréntesis de moderación experimentado en la pasada legislatura. (Véase el cuadro AI-78.)

A escala insular, el crecimiento es generalizado, pero desigual. Hace falta hacer resaltar el incremento porcentual experimentado por el Consejo Insular de Menorca, con un crecimiento del 18,56% que contrasta con la moderación en el crecimiento presupuestario del Consejo Insular de Mallorca (8,56%), que resulta más discreto en el contexto del conjunto del bienio 2006-2008 (5,1% de crecimiento enfrente de un incremento de precios en las Baleares en estos dos años del 5,6%). Por su parte, el Consejo Insular de Ibiza y Formentera mantiene su tendencia de crecimiento con una variación interanual del 9,06% (acumula un +25,7% de crecimiento entre el 2006 y el 2008). (Véase el cuadro AI-79.)

Si hacemos un detalle por capítulos, destaca la vertiente de las operaciones corrientes, tanto en ingresos como en gastos, con una tasa de crecimiento interanual superior al 12% en ambos casos, pero con un reparto desigual. Destaca significativamente la disminución de los ingresos por imposición directa (29,54%) que es ampliamente compensada (en valores absolutos) por el incremento de las transferencias corrientes (+18,3%), cuestión que parece obedecer más a cuestiones metodológicas en la aplicación de los ingresos en el Consejo Insular de Ibiza que a variaciones tributarias significativas, mientras que los ingresos presupuestados en el capítulo III por la prestación de servicios se incrementan un 9%.

En cuanto a los ingresos por operaciones de capital, pese a que en conjunto la variación interanual no supera el 1%, detalladamente aportan una compensación interesante de más ingresos por transferencias de capital que permiten un menor ritmo de crecimiento del endeudamiento. Con respecto al gasto, el crecimiento más espectacular en términos relativos, que no en absolutos, lo presenta el capítulo tercero, que recoge los gastos financieros del endeudamiento acumulado y que refleja la tendencia creciente de los tipos de interés entre el 2007 y el 2008 referenciados al EURIBOR (el cambio de

tendencia a partir del segundo semestre del 2008 tendrá su reflejo presupuestario en el momento de la liquidación del presupuesto del 2008 y quedará ya reflejado en los presupuestos iniciales para el ejercicio del 2009). La disminución del endeudamiento es más acusada en el caso del Consejo Insular de Menorca en la línea del ejercicio anterior, y es el Consejo Insular de Mallorca el que presenta un cambio de tendencia frente el crecimiento del 2007. Los ingresos corrientes de origen tributario experimentan una disminución del 8,7% y devuelven a niveles del 2006 en valores absolutos, mientras que el conjunto de los ingresos corrientes crece un 12,8%, especialmente por el incremento de las transferencias corrientes que se plasma en la cofinanciación de otras instituciones autonómicas, estatales y europeas, el incremento de las cuales, de 44 millones de euros, representa la variación interanual más significativa en el total de los ingresos (que aumentan 40,2 millones de euros).

Esto no obstante, esta evolución no es igual entre los consejos insulares, puesto que mientras los ingresos tributarios en Mallorca y Menorca crecen ligeramente, es la espectacular caída de los ingresos por impuestos directos del Consejo Insular de Ibiza, en 9 millones de euros, la causa de la evolución negativa del conjunto de los ingresos tributarios de las administraciones insulares. Como en el ejercicio anterior, no se prevén ingresos por alienación de inversiones. Para el ejercicio del 2008 no hay cambios metodológicos en la técnica de elaboración presupuestaria y consignación económica de ingresos por su origen en los presupuestos, tras la implantación ya consolidada en los consejos insulares del nuevo criterio de asignación presupuestaria de ingresos establecido por la Administración central), aunque sí que se debe hacer la matización que no se incluye en el análisis presupuestario a escala de instituciones insulares el presupuesto del Consejo Insular de Formentera, puesto que tras la segregación se incluye en el presupuesto del Ayuntamiento de Formentera.

Con referencia a la evolución interanual del global del presupuesto, tras la desaceleración del ejercicio del 2007 se retoma moderadamente el ritmo de crecimiento de la legislatura anterior, de tal manera que el aumento se mantiene en el conjunto de las operaciones de corrientes (+12,48%) con respecto al gasto, así como a ingresos (+12,79%), mientras que es en las operaciones de capital en qué se aprecia el estancamiento en los ingresos, que crecen por debajo de la inflación por las causas ya apuntadas en párrafos anteriores (+0,94%), y, en cuanto al gasto, el crecimiento (+3,95%) se sitúa al nivel del IPC. En valores absolutos, el incremento se produce prácticamente en todos los capítulos de gasto, con la excepción de la dotación al capítulo IV de transferencias corrientes, que presenta un saldo negativo no significativo del (1,56%) con origen en el Consejo Insular de Mallorca (11,8%), y en el capítulo VIII, que recoge la variación de los activos financieros, en qué hay la

disminución de 4 millones de euros que correspondían a una ampliación de capital de la Televisión de Mallorca que debía suscribir el 2007 el Consejo Insular de Mallorca, sin ánimo de continuidad.

Son especialmente significativas las variaciones en los capítulos III y VIII (+55,9% y 80,0%), pese a la escasa entidad en valores absolutos, cosa que confirma la tendencia apuntada en la Memoria del ejercicio precedente de un crecimiento substancial de la consignación presupuestaria para cubrir los intereses de la deuda debido a la subida de tipo iniciada a final de 2007. Esto no obstante, el dato más interesante en cuanto a gastos es el crecimiento (+8,23%) de la consignación en el capítulo IX para amortizar la deuda en contraposición a la disminución (-18,9%) de los ingresos por este concepto, hecho que permite observar una disminución en el ritmo de endeudamiento neto (computado como nuevo endeudamiento menos amortización de deuda anterior), que pasa de representar el 5,7% del total del presupuesto en 2007 al 3,2% en 2008.

En cuanto al resto de los gastos corrientes, la evolución del capítulo I de personal, que constituye el apartado de gastos del presupuesto con más consignación, la tasa de variación interanual refleja un crecimiento del 17,33%, muy superior al incremento de retribuciones fijado por los presupuestos generales del Estado para el 2008, lo cual se ha de interpretar como un crecimiento significativo de las plantillas de personal al servicio de los consejos insulares. Este crecimiento se da en las tres instituciones insulares, especialmente en el Consejo Insular de Mallorca, en que las nóminas crecen en más de 15 millones de euros y superan ya el 30% del total de gastos, prácticamente un tercio del total de gastos de la institución, al pasar a representar el 32,5% frente al 29,7% del 2007. En cuanto al capítulo II que recoge los gastos de funcionamiento de los servicios por la compra de bienes y servicios, el crecimiento absoluto es de 12,5 millones de euros (+12,4%). Es, esto no obstante, el capítulo III que da cobertura a los gastos financieros el que presenta una tasa de crecimiento más elevada (+55,9%), en coherencia con la tendencia al alza de los tipos a final de 2007 y principio de 2008, aunque en valores absolutos este crecimiento no supera el medio millón de euros. El capítulo IV (-1,5%) para transferencias corrientes a otras administraciones y entidades se mantiene en torno a los 60 millones.

Con respecto a los ingresos, se aprecia la consolidación de los ingresos impositivos indirectos (+3,5%), mientras que los ingresos previstos por impuestos directos presentan una tasa de crecimiento negativa del 29,5% que responde a criterios metodológicos de imputación de la participación insular en la recaudación de los tributos gestionados por el Estado del Consejo Insular de Ibiza, que pasa a imputarlos en el capítulo IV, mientras que la recaudación por tasas y precios públicos del capítulo III crece un (9%) y recupera el nivel del 2007. En conjunto, la variación absoluta del presupuesto agregado de los

consejos insulares presenta un crecimiento de 40 millones de euros (10%) y recupera el ritmo de crecimiento presupuestario global en relación con el ejercicio precedente, especialmente en los gastos corrientes.

En relación con el ejercicio anterior, se aprecia una evolución equilibrada entre gastos (12,5%) e ingresos corrientes (+12,9%) muy superior a la tasa de incremento de los precios y se multiplica casi por 10 el IPC balear para el 2008 (+1,3%), lo cual acredita un ritmo significativo de crecimiento real además de monetario. En cambio, en las operaciones de capital se mantiene el nivel de ingresos del ejercicio precedente (+0,94%), y esto es posible gracias al hecho que el incremento de las transferencias de capital permitió una disminución similar en términos absolutos del endeudamiento nuevo del ejercicio (-18,9%), mientras que, en cuanto al gasto, se mantiene el nivel de las inversiones con un crecimiento nominal que cubre la depreciación monetaria, mientras que disminuye el gasto en activos financieros al desaparecer la dotación extraordinaria del 2007 (4 millones de euros), ya comentada, para la ampliación de capital a la Televisión de Mallorca. El aumento de los fondos presupuestados para amortizar deuda (+8,2) resulta significativo si paralelamente se acompaña de la disminución de los ingresos por endeudamiento, y, si bien el saldo entre ingresos y gastos por deuda continúa siendo positivo (+14,1 millones de euros de endeudamiento neto el 2008), es significativamente inferior al del 2007 (+22,7 millones de euro).

Estructuralmente, se mantiene de forma endémica la falta de autonomía financiera (y de la corresponsabilidad fiscal que comporta) de las instituciones insulares, dado que 346 de los 439 millones de euros de sus presupuestos (casi el 80%) provienen de transferencias corrientes o de capital, mientras que los ingresos tributarios (capítulos I, II y II) suman en conjunto 55,4 millones de euros (un 12,6% de los ingresos), y de estos una parte son recaudados por el Estado. Esto no obstante, hace falta reiterar que hay variaciones metodológicas en la imputación de la participación del Consejo Insular de Ibiza en los tributos del Estado que es una de las principales causas de este deterioro aparente de la autonomía financiera insular, por lo cual hay reservas sobre las conclusiones que puedan resultar de un análisis meramente cuantitativo de la tendencia del comparativo interanual. En cuanto a la carga financiera por intereses, se aprecia un crecimiento de tipo enfrente de los previstos en ejercicios anteriores; a posteriori, no ha tenido continuidad durante el 2008, pero en términos de presupuesto dispara la previsión de gasto por intereses del endeudamiento de ejercicios anteriores (capítulo III) a una tasa de crecimiento superior al 50%, si bien en valores absolutos este incremento se mantiene por debajo del 1% del presupuesto.

Con la excepción apuntada de la variación de criterio metodológico frente del ejercicio precedente por la aplicación en el Consejo Insular de Ibiza de un criterio diferente en la imputación de los fondos percibidos del Estado por

participación en los impuestos gestionados por el Estado, la incidencia del cual en términos absolutos es poco significativa, prevalece la homogeneidad de los datos a escala de consejos insulares, incluso al efecto de hacer comparaciones interanuales en relación con los datos consolidados de los presupuestos insulares.

En el aspecto cuantitativo, resulta destacable el crecimiento presupuestario del Consejo Insular de Menorca (+18,8%), que duplica el crecimiento medio de los consejos insulares de Mallorca e Ibiza, situados en torno al 9%. Este crecimiento es más significativo si se considera comparativamente con la evolución de los precios (IPC = +1,3%). En el caso del Consejo Insular de Menorca, enfrente de la disminución global en el presupuesto del 2007, el crecimiento del 2008 es un crecimiento inhabitualmente homogéneo, en torno al 18%, puesto que se da simultáneamente en operaciones corrientes y en las de capital, tanto en los ingresos como en los gastos. Es en el capítulo IV de transferencias corrientes y en el capítulo VII de transferencias de capital en qué en términos absolutos se genera el mayor crecimiento de recursos, cosa que permitió rebajar el ritmo de crecimiento de la deuda de 9 a 5 millones de euros, al mismo tiempo que se incrementan significativamente las transferencias (tanto para gastos corrientes como para inversiones) de la institución al resto de las entidades locales, empresas y familias de la isla.

En relación con el presupuesto del 2008 del Consejo Insular de Ibiza, si bien en conjunto el crecimiento se sitúa, como en el caso del de Mallorca, en torno al 9%, hace falta hacer resaltar la falta de homogeneidad de este crecimiento entre los diferentes capítulos de ingresos y de gastos. Además de las variaciones metodológicas ya apuntadas en cuanto a los capítulos I e IV, no se producen variaciones significativas en los capítulos de ingresos. Esto no obstante, en cuanto a los gastos, hace falta remarcar que el crecimiento de los gastos en inversiones directas se compensan con una disminución de las inversiones indirectas recogidas en el capítulo VII de transferencias de capital, hecho que pone en evidencia una mayor implicación de la entidad insular en las inversiones en infraestructuras, puesto que pasa a prevalecer la ejecución directa sobre la descentralizada en las instituciones locales de ejercicios precedentes. También es significativo el incremento en el capítulo I de retribuciones de personal, muy por encima del incremento salarial previsto para el ejercicio en el sector público, en la línea de los otros consejos insulares, cuestión que indica un crecimiento significativo de los recursos humanos de las instituciones insulares.

13.4. AYUNTAMIENTOS

Como en ejercicios anteriores, el presupuesto agregado de los ayuntamientos de las Baleares para el ejercicio del 2008 no está nivelado, dado que los ingresos previstos (1.330,8 millones de euros) son superiores al total de gastos

(1.321,8). Este superávit inicial tiene su origen en algunos municipios de Mallorca. Concretamente, en el ejercicio del 2008 son los de Alcúdia, Esporles, Inca, Lluçmajor, Sóller y Valldemossa. Sin embargo, este superávit inicial (inferior al 1% del total del presupuesto) no tiene significación económica y su incidencia puede considerarse meramente estética. Por parte suya, los ayuntamientos de Menorca, Ibiza y Formentera presentan sus presupuestos equilibrados. La suma total de los ingresos para el ejercicio del 2008 deja atrás ya la barrera de los mil millones de euros (1.330,8) y consolida la recuperación del grado de crecimiento de los presupuestos municipales, con una tasa de incremento del 12,35% en relación con el ejercicio anterior, muy por encima de la depreciación monetaria (el IPC de diciembre de 2008 se situó en las Baleares en el 1,3%), por lo cual se produce un diferencial del 10,05% de crecimiento limpio en términos reales, signo inequívoco de una presencia creciente de los municipios en la economía isleña. (Véase el cuadro AI-80.)

En conjunto, el presupuesto agregado de los municipios para el 2008 tiene duplicado su déficit inicial no financiero hasta los 55,89 millones de euros (23,7 en 2007, 18,9 en 2006 y 6,9 en 2005), y consolida el cambio de tendencia de años anteriores en una situación deficitaria. El déficit sin carga financiera por intereses asciende a 33,3 millones de euros.

Con referencia a los ayuntamientos más relevantes por la suma total de su presupuesto, como en ejercicios anteriores se observa claramente como los municipios de Palma y Calvia son los que disponen de un presupuesto más elevado en valores absolutos; recuperan en el ejercicio del 2008 su peso en el presupuesto del conjunto de las corporaciones municipales, la barrera del 40% del total balear (41,0%), y acumulan tan sólo más de la mitad del presupuesto municipal (50,8%) en relación con el conjunto de municipios de Mallorca. Esto es así a pesar del espectacular crecimiento presupuestario del resto de ayuntamientos, especialmente de Mallorca, aunque es su crecimiento en valores absolutos el que ha permitido conservar su importancia relativa en estos niveles.

Así, el Ayuntamiento de Palma, el presupuesto del cual aumenta en 20 millones de euros, hasta los 450,9, tiene una tasa de crecimiento del 4,9%, mientras que en el caso de Calvia el crecimiento es más elevado (+8,7%), pero muy por debajo del crecimiento mediano en conjunto de los municipios de Mallorca (+14,7%) y de los municipios de la comunidad (14,7%). (Véase los cuadros AI-81 a AI-83.)

Esta evolución presupuestaria en Calvia, después de un año de estancamiento (+6,4% el 2007), retoma la tendencia al crecimiento lejos de la caída del 2006, con una tasa de variación interanual negativa (-21,44%), aunque sin llegar al nivel de crecimiento interanual del +30,53% del 2005 (motivado por ingresos extraordinarios por la venta de VPO de promoción pública municipal). En

cuanto al presupuesto del Ayuntamiento de Palma, el aumento de ingresos es especialmente significativo en el total de ingresos por operaciones corrientes, con una tasa de aumento del +9,16%, que, en valores absolutos, se corresponde con el aumento del gasto por operaciones de capital. En cuanto al gasto por habitante, un año más destacan los 1.858,49 de euros de presupuesto municipal por habitante de Calvia, un 46,5% por encima de la media de Mallorca y un 49,8% por encima de la media balear, seguida por Alcúdia y Andratx, también por encima de los 1.800 de euros por habitante, mientras que Palma se sitúa por debajo de las dos medias.

Se aprecia una vez más que se mantienen diferencias significativas en este ratio entre los municipios de interior y los municipios turísticos de la costa por la diferencia entre la población de hecho y la de derecho, puesto que, si bien aportan una ratio más alta de ingresos por cápita, requieren más recursos por cápita por atender las necesidades de servicios de esta población flotante que no computa al efecto de las ratios de ingresos y de gastos por cápita.

13.5. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La Delegación Especial de Hacienda en las Islas Baleares como órgano de recaudación tributaria de la Administración del Estado obtuvo el 2008 una recaudación tributaria de 2,6 mil millones de euros, 400 menos que en el ejercicio anterior, cosa que representa una disminución de casi el 14%. En valores absolutos, la disminución de la recaudación tributaria en las Baleares se encuentra por debajo de las cifras de recaudación del ejercicio del 2006. Esta disminución de la recaudación obedece al retardo de la actividad económica y supone un 9,4% del PIB balear a precios de mercado (precios corrientes) del 2008, es decir, 2,2 puntos menos que en el ejercicio anterior, mientras que el 2008 en el contexto del Estado los ingresos tributarios totales llegaron al 15,8% del PIB, enfrente del 17,1% en el ejercicio anterior. La disminución de la recaudación en las Baleares está en la línea de la media del Estado (-13,73%, enfrente de la media estatal del 13,60%) y afecta especialmente los beneficios de las empresas, con una caída de 230 millones de euros en la recaudación del impuesto de sociedades (-34%), y el tráfico mercantil en general, con una bajada de 182 millones de euros (-27,83%) en la recaudación del impuesto sobre el valor añadido (IVA). (Véase el cuadro I-100.)

Sin embargo, esta disminución de la actividad no tiene efecto pleno (todavía) en las rentas de las personas físicas, la recaudación del IRPF, la variación interanual del cual es del -3,79% (enfrente del -1,80% por término medio nacional). Una causa de esta demora en la incidencia de la crisis sobre la recaudación del IRPF puede ser la mecánica misma del impuesto, con retenciones por anticipado según las circunstancias familiares vigentes al inicio y que al cierre en cada año corresponde a las rentas del ejercicio anterior, sin perjuicio del efecto amortiguador que puedan tener inicialmente las

prestaciones por paro sobre los ingresos familiares durante el periodo inmediatamente posterior al cese de la relación laboral. En cambio, el resto de impuestos indirectos (aduanas, impuestos especiales, tabacos, alcohol, etc.) y las tasas y otros ingresos presentan tasas de crecimiento importantes, comportamiento que contrasta con el que se observa en la media de recaudación nacional, en que las tasas son negativas, y que, atendido el carácter indirecto de estos tributos y el hecho que se vinculen al consumo, han de analizarse desde la óptica diferencial de la mayor importancia relativa del sector turismo (el 2008 menos afectado que otros sectores por la crisis) en la economía balear.

De hecho, frente este crecimiento del consumo se aprecia una significativa disminución de la producción y la actividad económica, especialmente del resto de sectores, entre los cuales destaca la construcción. Al fin y al cabo se refleja en la disminución de la recaudación del IVA (-27,83%), que duplica la media nacional (-14,00%). Por estas causas que hemos comentado en los párrafos anteriores, el desplazamiento del crecimiento en la recaudación de los impuestos directos sobre la renta cabe a los impuestos indirectos sobre el consumo observado en ejercicios anteriores se agudiza en la recaudación del 2008.

En el total de la recaudación, el análisis de la distribución de la carga impositiva para el ejercicio del 2008 a las Baleares permite observar que los tributos directos se consolidan en las tres cuartas partes de la recaudación (75,4%), y los impuestos sobre el consumo (tasas incluidas), la cuarta parte restante (24,6%), hecho que contrasta con el conjunto del territorio, donde la recaudación tributaria directa evoluciona bajista desde los dos tercios del total (66,9%) del 2007 hasta el 58,3% en 2008, y, en cambio, la recaudación de los tributos indirectos aumenta en importancia relativa en el conjunto de la recaudación tributaria a escala nacional hasta el 47,7%, cosa que revela una estructura impositiva claramente diferenciada en relación con las Baleares.

13.6. LA CARGA FISCAL EN LAS BALEARES⁵⁵

⁵⁵ Al efecto de este subapartado, se consideran las definiciones conceptuales siguientes:

Carga fiscal: Conjunto de los tributos recogidos en los capítulos I, II y III de los presupuestos de las administraciones públicas.

Presión fiscal: Relación de la carga fiscal por habitante en relación con el PIB por cápita (a precios de mercado, precios corrientes, primera estimación del INE). Metodología de imputación por comunidad autónoma:

- Para las administraciones locales, las consignaciones por capítulos en los presupuestos de ingresos de cada corporación para el 2008.
- Para las administraciones autonómicas, las consignaciones por capítulos en los presupuestos de ingresos de cada autonomía para el 2008.
- Para la Administración del Estado, la recaudación del 2008 del capítulo I se asigna a las comunidades autónomas de régimen común según el criterio del importe que resulta de aplicar los porcentajes definitivos del IRPF del 2006 acordados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. La recaudación del 2008 del capítulo II se asigna a las

Durante el ejercicio del 2008 la carga fiscal en las Baleares se elevó hasta los 9.500 millones de euros, y esto representó aproximadamente un tercio del PIB balear para este ejercicio (dato del INE, primera estimación, a precios de mercado, precios corrientes), en qué se pasó del 29,4% en 2007 al 32,84% del PIB por cápita en 2008.

Esta carga fiscal se distribuye entre los tres niveles de la Administración de forma no homogénea, puesto que supera ligeramente los tres quintos de la carga fiscal la recaudada por la Administración del Estado (60%), mientras que las dos quintas restantes se destinan a las administraciones autonómica, que baja levemente del 30%, y local, que también baja unas décimas enfrente del 10% del año anterior. (Véase el gráfico I-27.)

Con referencia a los ciudadanos, la carga fiscal por habitante es de 8.528,67 euros por habitante y año, y se mantiene un año más como la tercera más alta del país, sólo superada por País Vasco y Madrid, mientras que, con respecto a presión fiscal en relación con el PIB por cápita, se dispara al 32,84%, que es el nivel más alto entre todas las comunidades autónomas, con 4,74 puntos por encima de la media (diferencia que se incrementa hasta los 7 puntos porcentuales si no se considera Madrid por los efectos distorsionadores que pueda tener la centralización de los tributos de las empresas por encima de los coeficientes adoptados por el Consejo General de Política Fiscal y Financiera en el reparto de la recaudación tributaria). (Véase el cuadro I-101.)

Esto confirma, desde la óptica de los ingresos tributarios, el desequilibrio detectado en las balanzas fiscales entre comunidades autónomas, y sitúa un año más las Baleares como la comunidad más desfavorecida por el sistema vigente el 2008, dado que el gasto público estatal no compensa este desequilibrio.

En un sistema tributario progresivo (paga más quien más gana) y de solidaridad intercomunitaria (las regiones ricas colaboran en el avance de las menos favorecidas porque se puedan acercar a la media), la realidad tributaria nacional tiene en la práctica desajustes que perjudican especialmente las Islas Baleares.

Comparando la posición relativa de la carga fiscal enfrente de la media, si el sistema fundido equilibrado la desviación se debería corresponder con la desviación enfrente de la media de la renta regional, en este caso del PIB. En el caso de las Baleares, el 2008, la renta por cápita de sus ciudadanos se sitúa

comunidades autónomas según el criterio del importe que resulta de aplicar los índices de consumo (INE) acordados como criterio de reparto para el IVA en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. La recaudación del 2008 del capítulo III se asigna a las comunidades autónomas en la delegación de las cuales se ha recaudado y prorrateado la recaudación de los servicios centrales según la recaudación de las diferentes delegaciones.

La carga fiscal por municipios se obtiene añadiendo a la carga fiscal de la Administración local la carga fiscal correspondiente de los otros tres niveles administrativos, insular, autonómico y estatal, prorrateados.

un 8,11% por encima de la media nacional, mientras que los tributos que paga este ciudadano «tipo» balear son unos 36,25% más elevados que los pagados por el ciudadano medio español.

Es decir, los datos indican que el ciudadano «tipo» balear paga un 18,25% más de lo que debería pagar según la renta que percibe en un escenario teórico de progresividad equilibrada entre renta y presión fiscal.

En este sentido, el análisis de estas desviaciones es especialmente desfavorable para las Baleares. (Véase el gráfico I-28.)

Se observa que las Baleares y después Madrid, Catalunya y Cantabria (por este orden) son las comunidades autónomas que soportan un mayor desequilibrio por exceso de carga fiscal en relación con su riqueza; en cambio, entre las comunidades de régimen común, son Castilla y León, Galicia y Extremadura las que resultan más favorecidas por el sistema vigente el 2008.

Una mención aparte merecen las comunidades autónomas que no están sujetas al régimen común de financiación (Navarra, País Vasco y las Canarias) y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, si bien todas resultan favorecidas frente de la media de las comunidades autónomas, especialmente las Canarias y Navarra. En cuanto al desglose institucional de la carga fiscal en el conjunto de las comunidades autónomas, resulta relevante la diferencia estructural de la gestión tributaria, especialmente en las comunidades de régimen foral (Navarra y País Vasco), así como en la de las Islas Canarias con su «régimen especial».

Como en años anteriores, se aprecia claramente el peso más grande en la recaudación de las diputaciones forales vascas (81%) frente de la administración autonómica la gestión tributaria de la cual es meramente testimonial, mientras que la Comunidad Foral de Navarra, de carácter uniprovincial, es la Administración autonómica, con el 90,2%, la que gestiona buena parte de los tributos atendida la adscripción de la hacienda foral a esta administración.

Otro caso singular es el de las Islas Canarias, con su régimen especial, en qué se observa una gestión tributaria excepcionalmente compensada entre las diferentes administraciones (23,45% las administraciones locales, 36,19% la Administración autonómica y 40,36% el Estado). (Véase el cuadro I-102)

En cuanto a la distribución cualitativa de la carga fiscal entro:

- los impuestos directos (que se exigen individualmente según la riqueza de las personas, con carácter progresivo en el IRPF y a tipo fijo para el caso de las personas jurídicas);

- los impuestos indirectos (que se exigen sobre el consumo, a tipo fijo sobre el gasto y sin tener en cuenta la capacidad económica del sujeto), y
- las tasas y otros ingresos (que tratan de repercutir al sujeto el coste de los bienes o servicios públicos de los cuales se beneficia a título personal, incluidos los intereses de demora en el pago de sus obligaciones con la Administración),

se observa un reparto equilibrado entre los diferentes conceptos tributarios a escala nacional, en que la carga impositiva directa representa casi la mitad de aquello recaudado (49,73%), mientras que la recaudación indirecta (44,89%) y las tasas y otros ingresos (5,38%) suman la otra mitad de la recaudación. (Véase cuadro I-103.)

Una vez más, entre las administraciones autonómicas de régimen común es la de las Baleares la que representa una desviación significativa en cuanto al contenido de la carga tributaria, puesto que su estructura interna se desvía significativamente de la media hacia los impuestos indirectos (sobre el consumo) con menoscabo de la carga fiscal sobre los impuestos directos (sobre la riqueza: rentas y patrimonios). (Véase el gráfico I-29.)

La importancia relativa de la carga fiscal indirecta, con una desviación de casi 15 puntos sobre la media nacional, destaca singularmente sobre el resto de comunidades autónomas.

Una explicación plausible sería el consumo extraordinario que representa el turismo, dado que las cifras de población de referencia corresponden al padrón municipal del 1-1-2008, y no se tiene en cuenta el factor de población de hecho enfrente del de la población de derecho.

Aun así, si esto fuera así la desviación de la carga fiscal hacia la tributación indirecta debería notarse también en el resto de comunidades autónomas dónde el turismo representa una desviación poblacional de hecho significativa sobre la población de derecho: Catalunya, Comunidad Valenciana y Andalucía (el caso de las Canarias no es comparable por su peculiar sistema impositivo diferenciado).

Observando la estructura impositiva de estas comunidades autónomas, se aprecia que no se produce esta desviación (la Comunidad Valenciana y Andalucía superan ligeramente la media, mientras que Catalunya se sitúa por debajo), y esto invalida la hipótesis que la desviación se debe al factor turismo y su efecto poblacional sobre el consumo.

Por lo tanto, debemos concluir que el hecho insular, los denominados costes de la insularidad, y el efecto que tienen sobre los precios de los bienes de consumo constituyen la razón de esta desviación de la carga tributaria, que,

comparada con la media de las tres comunidades autónomas de relevancia turística, podría estimarse en una desviación de cerca del 10%.

Es significativo el análisis comparativo interanual entre 2006, 2007 y 2008 por el fuerte crecimiento de los ingresos tributarios de las administraciones públicas, tanto en el ámbito balear como el resto de comunidades.

Si la media nacional de carga fiscal por habitante en 2006 era de 5.459 euros y en 2007 subió a 6.032 euros, en 2008, con una carga fiscal por habitante de 6.749 euros, se mantiene la tendencia de crecimiento en valores absolutos con un aumento de 717 euros, que representan un crecimiento del 11,89%, muy por encima de la tasa de inflación, que al acabar el año 2008 presentaba una tasa de +1,4%. Al fin y al cabo acusa las rigideces del sistema y pone en evidencia el desfase temporal de las administraciones públicas a la hora de adaptarse a la evolución de la economía⁵⁶.

Además, hace falta hacer una reserva metodológica, puesto que la estimación de la carga fiscal de las administraciones autonómicas y locales (y su crecimiento relativo) corresponde al dato de sus presupuestos y, en 2008, es previsible que haya importantes diferencias bajistas en el momento de la liquidación, especialmente en los tributos propios y los gestionados por estas.

En términos absolutos, es en la tributación estatal en qué se produce un mayor incremento: 543 euros por habitante (+16,8%) de incremento en la carga fiscal estatal, mientras que en el ámbito autonómico el crecimiento es menor en términos absolutos: 98 euros por habitante, y tiene un crecimiento similar (+5,1%) en términos relativos, mientras que la evolución de la Administración local presenta un saldo igualmente moderado, con un aumento de 76 euros por habitante (un incremento interanual del +8,6%), si bien todas se encuentran significativamente por encima del crecimiento experimentado en 2008 por el IPC (+1,4%) y el PIB (+4,2%), diferencial que ha de interpretarse como una mayor participación de aquello público en la riqueza nacional.

En el ámbito interno balear la presión fiscal por islas y por municipios en el año 2008 supera ya, en todos los casos, la barrera del 30%. Específicamente (siempre para el ejercicio del 2008), se aprecia un equilibrio muy ajustado entre islas, aun cuando la media de los municipios de Mallorca queda ligeramente por encima de la media (treinta centésimas de punto), mientras que Ibiza (veinte centésimas), Formentera (cincuenta y una centésimas) y Menorca (cuatro centésimas) quedan por debajo de la media interinsular. Un año más son los municipios turísticos costeros de Mallorca, en Capdepera, Calvia y Deià al frente, los que lideran la clasificación según la presión fiscal por habitante,

⁵⁶ En la práctica, en el 2008 se recaudan los impuestos generados en 2007, especialmente los directos sobre la renta de personas físicas y sociedades, por lo cual la recaudación arrastra un desfase de un ejercicio enfrente de la generación de rentas.

con tasas superiores al 35% sobre el PIB por cápita; en cambio, a la cola hay los municipios de interior de menor tamaño, con tasas de cerca del 31%, con un diferencial de casi 6 puntos entre el primero y el último, mientras que la presión fiscal resulta más homogénea entre los municipios de Menorca e Ibiza y Formentera. (Véanse los cuadros I-104a y I-104b.).

EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA 2009.

JOAN ROSSELLÓ

PROFESOR DE ECONOMÍA PÚBLICA UIB

PALMA DE MALLORCA 11/08/2009

I. INTRODUCCIÓN

Aun cuando la tramitación del nuevo modelo de financiación todavía no ha concluido y se pueden introducir modificaciones en su paso por el Parlamento español, el día 15 de julio de 2009 se acordó, en reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera la aprobación del nuevo modelo de financiación

Más allá de la discusión sobre los aspectos de interés político del acuerdo - tiene sentido este modelo de financiación de las regiones en el marco de un modelo con una estructura política de corte federal con regiones con demandas crecientes de autogobierno y con un modelo de financiación que no permitía el ejercicio de este autogobierno- y académicas -técnicamente, es un buen modelo de financiación desde el punto de vista de una economía descentralizada- hace falta hacer notar que el resultado final del acuerdo a que se ha llegado no es sino el reflejo del complicado juego de equilibrios que se ha querido mantener entre todos los agentes implicados.

Dos han sido los condicionantes que han marcado el acuerdo final.

En primer lugar, una situación económica complicada tanto por las finanzas de los gobiernos regionales como de la administración central del estado. Previamente a la situación de crisis que empezó a notarse a finales de 2007 algunas regiones ya solicitaban la revisión del modelo de financiación porque este no recogía correctamente la evolución de la población relativa y porque se veía como el desequilibrio vertical entre los diferentes niveles de gobierno se incrementaba. Dicho de otra manera, las CC.AA planteaban que parte del superávit del Estado se conseguía a costa de incrementar el déficit de las CC.AA. La situación económica a partir de 2007 pero ha contribuido a reajustar las demandas de las Comunidades Autónomas, que han aceptado revisar a la baja sus demandas de ingresos adicionales, o cuando menos han aceptado una aplicación progresiva del acuerdo que es mucho más favorable al estado que a las CC.AA. La necesidad imperiosa de las CC.AA de nuevos recursos por cuadrar sus balances debían de influir en esta decisión.

En segundo lugar, había un condicionamiento político que era multidimensional. Por una parte, inicialmente la petición de revisar el modelo sólo provenía de aquellas regiones que se habían visto particularmente perjudicadas por la evolución de su población (lo que combinado con la evolución de los ingresos los había traído a un deterioro de la financiación relativa). De este colectivo

pero se desmarcaban aquellas que tenían gobiernos regional del mismo color político que el partido de la oposición al parlamento, siguiendo directrices de este. De hecho, el resultado final fue no que no aceptaran el acuerdo sino que se abstuvieran. Por otro lado, en otra dimensión, algunas CC.AA - independientemente de su color político- a la hora de fijar sus demandas no se basaban en criterios objetivos de necesidades de financiación -la mayoría de ellas con una financiación por cápita muy superior a la media sino al mantener la situación inicial de financiación por cápita y su distancia respecto la media, sin que esto se pudiera explicar por unos mayores costes de provisión. Era la postura que se debía mantener para satisfacer los votantes de la región.

En definitiva, todas las CC.AA, con un argumento u otro, exigían una mayor participación en los ingresos del estado. Esta situación en realidad traía a los negociadores a enfrentarse a una situación inicial que se aproximaba al que podríamos denominar una asignación Pareto óptima: que aquellas regiones que mejoraran no lo hicieran a expensas de las otras, nadie podía perder. Si bien en términos absolutos sí era posible, en términos relativos, como se planteaba, no lo era. Esta era la solidaridad que mostraban las regiones más bien financiadas hacia el resto.

Esta situación de intereses contrapuestos entre las CC.AA influiría de forma muy particular sobre las características técnicas del acuerdo, en el sentido de dificultar la incorporación de los principios fundamentales de cualquier modelo de financiación de gobiernos regionales en economías multinivel. A la mayoría de regiones se les presentaba un dilema: qué debían primar más, las características técnicas del modelo que lo hicieran sostenible temporalmente o los efectos –recursos- a corto plazo, es decir, la cuantía definitiva que recibiría cada región. La cuestión no es poco importante, porque el resultado influiría decisivamente sobre la pervivencia del acuerdo en el tiempo. Un acuerdo de financiación que no elimine la discrecionalidad entre los niveles de financiación por cápita de las regiones -que no pueden ser explicados por las diferencias de financiación por unidad de necesidad- traerá, inevitablemente, a que estas, en un corto plazo de tiempo, pidan volver a modificar el acuerdo. En este sentido, hace falta destacar que no ha sido un acuerdo preso por unanimidad y que muchas regiones se abstuvieron. ¿Traerá esto a la situación de revisión del modelo si hay un cambio de color político al parlamento español?.

Por el momento, aun cuando hay aspectos técnicos positivos que se han introducido al modelo, parece que las regiones se han fijado más en los recursos que los aportará a corto plazo y como quedaban las regiones en relación al resto, que en la sostenibilidad técnica y económica del acuerdo, esto es, los efectos dinámicos del acuerdo. Esta era una estrategia óptima por el Gobierno español: centrar la discusión en las cuantías y no en los aspectos técnicos del modelo -que al final son los que justifican las cuantías a recibir-.

Justo es decir que parece que ha habido mucha más transparencia que en la negociación del anterior acuerdo, pero seguramente la distribución de la información ha sido absolutamente asimétrica entre las regiones y el estado. Además, las CC.AA han manifestado -incluso las gobernadas por partidos del mismo color que el gobierno central- que la información se las ha dado con cuentagotas, con poco tiempo por analizarla. Como consecuencia de esto, algunas regiones -tanto las que se abstuvieron como algunas de las que aceptaron- todavía no pueden afirmar con precisión -derivado de la aplicación estricta del acuerdo- cuál es la ganancia del acuerdo. De aquí el baile de cifras entre CC.AA y el gobierno central. De hecho, en algún caso, el propio ministerio se ha desmarcado completamente de las estimaciones de algunas CC.AA. Aun así, el resultado definitivo del modelo -una vez se haya aplicado del todo- sólo se conocerá con la liquidación del modelo, el año 2012.

II. ASPECTOS TÉCNICOS DEL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN

En este apartado es imprescindible empezar señalando que el modelo de financiación presenta una estructura técnica relativamente compleja. Los mismos objetivos se habrían podido lograr con una estructura más sencilla, y sobre todo, más transparente. Además, el proceso de aplicación gradual del acuerdo y su solapamiento con la aplicación diferida en el tiempo de las liquidaciones de 2008 y 2009 hace todavía más complicada su comprensión.

Aún así, a continuación se detallan los principales rasgos del acuerdo.

II.1 ESTRUCTURA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN

A grandes rasgos, el modelo de financiación se estructura en cinco bloques claramente diferenciados.

En primer lugar, destaca el bloque de recursos que garanticen la financiación de los servicios públicos considerados esenciales -educación, sanidad y servicios sociales- atados al que se ha denominado **Fondo de Garantía de los Servicios Básicos**:

- Este fondo tiene por objetivo que todas las comunidades autónomas puedan prestar los servicios básicos del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) en igualdad de condiciones de financiación. En este bloque, los recursos por cápita se nivelan al 100%.
- Con respecto al volumen de recursos a asignar a cada Comunidad, está integrado por el 75% de la recaudación de los tributos (la cesta de impuestos de cada comunidad autónoma) y una aportación del gobierno del estado (los recursos adicionales del modelo).
- La variable básica para distribuir estos recursos es la población, ajustada por los costes de provisión de la enseñanza -diferentes tramos de

población en edad escolar-, los costes de provisión de la sanidad - introduciendo diferentes tramos de edad de la población protegida-, y la insularidad, entre otras. En particular, el conjunto de la población influye en el 97% del cálculo de indicadores de necesidades; el 3% restante corresponde a superficie (1,8%), insularidad (0,6%) y dispersión (0,6%).

- El resultado de este reparto comporta una igualdad de recursos por habitante ajustado de todas las comunidades autónomas. Es decir, este bloque se constituye como el primer instrumento a través del cual se articula la solidaridad del modelo. Para el caso de las Islas Baleares, este será el principal instrumento de solidaridad, más importante que el nuevo fondo de suficiencia.
- Este fondo se ajustará anualmente según la evolución de las variables que lo integran.

En segundo lugar encontramos el **bloque de capacidad fiscal de las CC.AA** que se constituye con el 25% de los ingresos tributarios de las CC.AA

- No es objeto de ningún tipo de anivelamiento y esto permite que la CAIB se beneficie directamente del mayor esfuerzo fiscal de sus ciudadanos, como ha sido evidente durante los últimos años. Tras el año base su evolución será de acuerdo con la evolución de los ingresos del estado, por lo tanto, este elemento permite que el mayor esfuerzo fiscal de las CC.AA no las penalice (esfuerzo fiscal en IRPF y tributos cedidos básicamente).

En tercer lugar, encontramos el **Fondo de Suficiencia Global**, que es un fondo de ajuste:

- El modelo se completa el Fondo de Suficiencia Global que es aquel que al año base permitirá que ninguna región pierda -en valores absolutos- en relación a las cuantías que recibía el año anterior.

Después tendrá un comportamiento dinámico sujeto a la evolución del ITE, conformando - es como una fuente de ingresos adicional en el tiempo. Justo es decir pero que en el caso de Baleares este fondo, que será negativo, podrá tener una corrección bajista. Esto es así porque este Fondo de Suficiencia junto con el Fondo de Competitividad son los dos instrumentos que recoge el sistema que deberán permitir que año a año, con la liquidación del sistema, las Islas disfruten de una financiación por cápita igual a la media. Con este objetivo, es obvio que este fondo habría de evolucionar dinámicamente de forma diferente al del resto de regiones Este podrá ser otro de los instrumentos que articulan la solidaridad de las Islas hacia el resto de regiones, pero previsiblemente, habría de estar acotado.

- En cuarto lugar, se introducen tres fondos que pretenden -porque son difícilmente justificables técnicamente- compensar supuestamente el diferencial de costes de provisión de los servicios públicos: I) el Fondo de Dispersión (para compensar aquellas regiones con una dispersión territorial superior a la media), II) el Fondo de Densidad de población (por aquellas que presenten una densidad de población inferior a la media), III) recursos para políticas de normalización lingüística. Excepto en este último, Baleares no participa porque no cumple los requisitos previstos.

Finalmente, hay un bloque integrado por los **fondos complementarios de ajuste**, que consisten en:

- Un **Fondo de Competitividad**: integrado por una cuantía de 2.574 millones de euros a repartir entre aquellas CC.AA que bien tengan una recaudación por cápita por encima de la media o que tengan unos recursos inferiores a la media una vez aplicado el Fondo de Suficiencia. La variable de distribución entre las regiones es la población relativa del conjunto de regiones perceptoras. Su volumen se actualizará de acuerdo con la evolución de los ingresos tributarios del estado
- Un **Fondo de Cooperación**, de los cuales Baleares queda excluida dado que no cumple los requisitos por participar - sólo son perceptoras aquellas regiones con renta por debajo del 90% la media o con una densidad de población un 50% por debajo de la densidad media y una tasa de crecimiento de la población inferior al 90% de la media del grupo de referencia, y una densidad poblacional que no supere en más del 25% la densidad media-.

II.2. INCREMENTO POTESTAD NORMATIVA TRIBUTOS CEDIDOS E INCREMENTO PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS CEDIDOS.

Participación en Tributos: hay un incremento en la participación en los impuestos estatales

- La participación en IRPF pasa del 33% al 50%
- La participación en IVA pasa del 35% al 50%
- La participación en Impuestos especiales pasa del 40% al 58%

Se sigue manteniendo la participación del 100% en los siguientes impuestos:

- Sucesiones y donaciones,
- Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados,
- Electricidad,

- Matriculación de vehículos y
- Ventas minoristas sobre determinados hidrocarburos y,
- Tasa del juego.

Incremento la capacidad normativa en la gestión de los tributos cedidos

- En el IRPF se podrá legislar sobre la tarifa (con la limitación del respeto al nivel de progresividad del impuesto), el mínimo exento (dentro de un margen del 10%) o las deducciones (de acuerdo con el nuevo porcentaje de cesión).
- No se cierra la puerta a incrementar la capacidad normativa sobre el IVA en fase minorista
- Aun así se penalizará la competencia fiscal bajista entre las regiones a través de la nueva definición de la recaudación normativa

III. RECURSOS ADICIONALES

Como era lógico, sólo se podía llegar a un acuerdo con cierto grado de consenso, incrementando la aportación de recursos por parte del estado. Esta aportación no se ha de entender tan sólo como aportación para facilitar el acuerdo político, sino que se justificaba para reducir el elevado desequilibrio vertical entre los recursos y competencias de las CC.AA en comparación con las de la Administración Central. Desde hace una serie de años algunas regiones argumentaban, con razón, que una parte del superávit del estado se debía a que mientras este había traspasado a las CC.AA aquellas competencias con elasticidad renta elevada no sucedía así con los ingresos que las financiaban -no se incluían los recursos del Impuesto de Sociedades, ni las cuotas a la Seguridad Social-. Por lo tanto, la incorporación de recursos adicionales al sistema contribuía a corregir este desequilibrio vertical.

Resumiendo, los recursos que se añadirían al sistema, considerando todo el periodo de aplicación 2009-2012, son:

- 4.900 millones a partir de 2009 distribuidos según población, variación de población (75%), población dependiente (12,5%) y potencialmente dependiente (12,5%).
- 100 millones a distribuir entre el Fondo de Densidad y el Fondo de Dispersión.
- 2.400 millones adicionales a partir de 2010 con los mismos criterios, pero que se verán con la liquidación de 2012.
- Fondo de Competitividad: 2.570 millones a partir de 2009 pero que no se liquidarán hasta 2011.

- Fondos de Cooperación (en el cual Baleares no participa) 1.200 millones.
- La liquidación de los nuevos recursos se hará de forma gradual: un 70% el 2009, un 85% el 2010 y un 100 el 2011. Además, existe una garantía por tal que esta dotación se incremente un 30% (respeto al año 2009) el año 2012.
- En cambio, aun cuando el incremento en la participación en los ingresos del estado es efectiva a partir de 2009, para los ejercicios 2009 y 2010 los cómputos de ingresos se realizarán según el acuerdo vigente y se verán en la liquidación de 2011 y 2012 respectivamente.
- Finalmente, hace falta considerar que el acuerdo también prevé que la liquidación de 2008 y 2009, que se prevé que serán negativas, no se apliquen en 2010 y 2012 respectivamente sino que tendrán un año de carencia y se repartirán en cuatro ejercicios, lo que contribuirá decisivamente a aliviar los problemas presupuestarios de las CC.AA.

IV. VALORACIÓN DEL ACUERDO

Con respecto a los intereses de las Islas Baleares, y en espera de concretar una de las cláusulas que debería garantizar que las Islas reciban una financiación por cápita igual a la media los resultados en conjunto parecen positivos. Una comparación de la recogida de peticiones y propuestas que se habían realizado por parte del gobierno balear, que recogían al mismo tiempo la mayor parte de las propuestas que había hecho la sociedad civil balear, indica que una parte importante de las peticiones se recogen al acuerdo definitivo. Incluso se puede decir que parece que una de las cláusulas del acuerdo está metida expresamente para corregir la situación inicial de desagravio que sufrían las Islas Baleares.

Asimismo, justo es decir que el acuerdo se ajusta a la mayoría de principios que se recogen en el nuevo Estatuto de las Islas Baleares, en aquella parte relacionada con el modelo de financiación de la Comunidad Autónoma.

Analizando la propuesta del Gobierno Balear y los principios recogidos en el estatuto se pueden destacar los siguientes adelantos:

a) Se reduce el fuerte desnivel vertical entre los recursos de qué disfrutaban las CC.AA y sus responsabilidades. Esto se corrige en parte con los 11.000 millones que gradualmente se añadirán al sistema.

b) Se delimita claramente la contribución de las Islas a la solidaridad interterritorial. La contribución a la solidaridad se concretará en la aportación al Fondo de Garantía y aquella al Fondo de Suficiencia. La contribución estará limitada porque se abre la puerta a que la financiación por cápita en Baleares

esté en la media, cosa que difícilmente sucederá sin limitar la contribución solidaria a través del Fondo de Suficiencia.

c) La mejora en las posiciones relativas de la financiación por cápita que correspondía en Baleares en la aplicación del nuevo modelo no ha quedado limitada por ajustes hechos ad-hoc. Es decir, se ha corregido la distancia inicial con el resto de regiones, en los términos que marcaba la nueva estructura de cálculo de necesidades.

d) El nuevo acuerdo no contiene reglas de modulación que distorsionen un cálculo objetivo de capacidades y necesidades, fijadas discrecionalmente. En este sentido, se puede decir, que lo que ha habido ha sido una especie de regla de modulación, que todavía debe ser concretada normativamente, que no ha hecho sino beneficiar a las Islas Baleares. El acuerdo establece, a partir de una cláusula específica para Baleares, que la financiación por cápita de que disfrutarán en las Islas Baleares estará situada en la media. Aparte de que esto delimita claramente el concepto y el alcance de la solidaridad de los ciudadanos de las Islas hacia el resto de ciudadanos representa un paso muy importante porque reduce de golpe la distancia que había con el acuerdo previo. De esta forma se evita la situación que se vivía como que las regiones que más aportaban al sistema fueran las que disponen de menos recursos financieros en términos por cápita.

e) La distribución de recursos adicionales no podría ser lineal -proporcional a la población del momento- sino que los recursos adicionales se debían distribuir de forma asimétrica entre las regiones. Lo que se pedía era que la mayor parte de los recursos se distribuyeran teniendo en cuenta la variación de la población durante los años de aplicación del anterior acuerdo. Esto sucede con este acuerdo dado que el 75% de los recursos adicionales se distribuirán según la variación de la población y el Fondo de Competitividad sólo se distribuirá entre aquellas regiones con recursos por debajo de la media.

f) El modelo ajusta mejor el cálculo de necesidades de las CC.AA y la población (ajustada en según un peso que se atribuye a variables que tienen que ver con el coste de provisión de la sanidad, la educación y los servicios sociales) pase a ser realmente la variable de referencia. En este sentido, el hecho que el Fondo de Garantía introduzca diferentes tramos de la población en edad escolar y de la población protegida –sanidad- permiten realizar una primera aproximación al diferencial de costes de provisión en estas dos competencias.

g) El modelo es dinámico en el sentido de ajustar - en tanto a la evolución de las variables de referencia -básicamente la población porque el resto de variables son estáticas- y a la evolución económica de las regiones. Esto se hará a través del ajuste anual del Fondo de Garantía de servicios básicos.

h) El modelo considera el diferente esfuerzo fiscal que hacen las regiones. Así se incentiva a que las regiones hagan uso de su capacidad normativa en el ámbito fiscal. El acuerdo recoge un importante incremento en la capacidad normativa de las CC.AA en la gestión de los tributos cedidos y penaliza aquellas regiones que entren en un proceso de competencia fiscal bajista.

i) Se incrementa el conjunto de tributos cedidos (tanto con respecto al porcentaje de participación en tributos cedidos como la cesión de nuevas figuras, como el IVA en fase minorista, que aun cuando no se cede, se analizará posteriormente esta posibilidad) y esto se ha conseguido.

Todo y estas ventajas del nuevo modelo, también se pueden señalar algunas carencias, aspectos de las propuestas originales que no ha sido posible recoger en el acuerdo. Justo es decir pero que aun cuando la mayoría tienen pequeñas consecuencias sobre la cuantía a recibir, muchas de las demandas son cuestiones muy técnicas. Teniendo en cuenta esto, las carencias del acuerdo en relación a las demandas planteadas podrían ser:

a) El criterio de insularidad, aun cuando se ha mantenido el peso de la variable insularidad, el efecto se distribuye de forma desigual entre los archipiélagos, manteniendo - es el criterio de distancia de los archipiélagos con la península como en el anterior acuerdo.

b) No se ha considerado el diferencial de coste de vida entre las regiones a la hora de calcular el nivel de necesidades financieras en la provisión de los servicios públicos. Así no se corrige el hecho que las regiones con mayores niveles de precios se enfrentan a mayores costes de provisión.

c) Se mantienen los recursos adicionales por densidad de población y por dispersión, aun cuando alguna de las variables ya se considera a los criterios de ajuste utilizados en el Fondo de Garantía.

d) El Fondo de Suficiencia sigue siendo un instrumento para garantizar la cobertura de los recursos financieros para poder llegar como mínimo al nivel de recursos con que asignaba el anterior modelo el año base. Por lo tanto, sirve para poner, el año inicial del modelo, una asignación de recursos que refleja el status quo. En cambio, dinámicamente, el Fondo deja de ser un verdadero instrumento de cierre del sistema. El Fondo se sigue manteniendo atado a la evolución del ITE independientemente de la posición relativa -de renta o crecimiento económico- que las Islas mantengan con el resto de regiones. Por lo tanto, en general, para la mayoría de regiones el modelo no se aleja todavía de forma suficiente del concepto de coste efectivo, con alguna excepción cómo podría ser Baleares.

e) El concepto de población relativa no se ha modificado en el sentido de incluir la población flotante. Justo es decir pero que si bien es cierto que no se tiene

en cuenta a la hora de calcular las necesidades de gasto una mayor población repercute en los ingresos y teniendo en cuenta que muchos parámetros evolucionan según el ITE. En la medida en que los ingresos propios superen el ITE y este supere el crecimiento de la población esto revierte positivamente en las finanzas de la CAIB.

f) Cómo era de esperar, el concepto de recaudación normativa, que tanto había beneficiado a las Islas Baleares, se ajusta y se aproxima mucho más a la recaudación real, con lo que el efecto del esfuerzo fiscal realizado por las regiones durante el pasado periodo quedaba algo rebajado, no así de cara al futuro.

g) Funcionamiento del Fondo de Competitividad: su funcionamiento no es muy lógico y beneficia a unas regiones sobre otras -dentro del grupo de las que están con una financiación por cápita por debajo de la media-. La distribución de recursos es lineal, según el peso de la población relativa del grupo. Esto hace que una vez se acontece receptor, la posición relativa puede pasar por estar por encima de la media mientras algunas regiones podrían seguir estando por debajo. Es decir, con el fondo se reduce la distancia del grupo respecto a la media, pero no se reducen las diferencias entre las del grupo.

Por lo tanto, técnicamente hay una serie de elementos que permiten hacer una valoración positiva del acuerdo y que recogen las peticiones que realizó la sociedad balear. Aún así, la aplicación del acuerdo de forma gradual -con la incorporación paulatina de los recursos adicionales- coincida con una importante caída de la recaudación tributaria, hará que los beneficios agregados del modelo no se puedan apreciar hasta la aplicación definitiva del acuerdo, al 2012. Adicionalmente, se deberá velar porque algunos elementos del acuerdo que aparecen sin explicitar -el que hace referencia a que se llegue a la financiación media por cápita- se les dé redacción normativa adecuada al texto definitivo de la ley.