

13. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y CARGA FISCAL

RESUMEN

El total del consumo público en las Illes Balears (los salarios más las compras de bienes y servicios) va llegar a los 3.242,8 millones de euros, lo cual representa el 11,6% de la oferta interior a precios de mercado, 6,7 puntos por debajo del nivel estatal, que es el nivel de consumo público más bajo del conjunto de las comunidades autónomas. Igualmente, el porcentaje de asalariados de las administraciones públicas es del 13,4%, el cuarto más bajo por CA, y se sitúa 2 puntos por debajo de la media regional. En contrapartida, el ahorro público fue de 3.825,5 millones de euros, mientras que la inversión pública se situó en los 760,4 millones de euros, de manera que se generó una capacidad de financiación del conjunto de las administraciones públicas (el estatal, la autonómica, la insular y la local) de 3.065,1 millones de euros, equivaliendo al 13,5% del PIB, que es el porcentaje más alto de todas las comunidades autónomas.

El año 2009 ha sido el de inicio de la actividad de la Agència Tributària de les Illes Balears (ATIB). Se lo ha dotado con un presupuesto inicial de 15,9 millones de euros y una plantilla de personal de 342 personas. El funcionamiento de este primer año ha dado una recaudación para el conjunto de los ingresos de 845,6 millones de euros.

El presupuesto general de ingresos para el año 2009 de la Administración general de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (en el cual quedan incluidas las entidades autónomas) es de 4.037,5 millones de euros, en contraste con los 3.787,3 millones de euros que se habían aprobado para el ejercicio del año anterior.

Para el ejercicio del 2009, los consejos insulares presentan unos presupuestos agregados que suman 537,6 millones de euros, cifra que representa un aumento del 22,3% en relación con el ejercicio anterior, que duplica la tasa de crecimiento iniciada en el ejercicio precedente y consolida el cambio de tendencia enfrente de la moderación de los ejercicios anteriores.

En cuanto a la Hacienda municipal, la suma total de los ingresos para el ejercicio del 2009 se acerca a la barrera de los mil quinientos millones de euros, que modera el grado de crecimiento de los presupuestos municipales, si bien se mantiene una tasa de incremento (7,9%) en relación con el ejercicio precedente, muy por encima encara de la depreciación monetaria. En estas circunstancias se produce un crecimiento neto en términos monetarios del

7,1%, que representa un crecimiento real sobre el PIB del 11,6%, hecho que consolida la creciente presencia de los municipios en la economía isleña.

La deuda acumulada de las Illes Balears durante el año 2009 fue de 3.289 millones de euros, un 35,5% superior al del año anterior.

13.1. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La exposición de este apartado se divide en los subapartados siguientes: en primer lugar, se analizan los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y la evolución de la deuda acumulada; 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 Illes Balears. Finalmente, se analiza la carga fiscal en las Balears por islas y por municipios.

13.2. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En este subapartado 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 subapartado 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

El año 2009 ha sido el de inicio de la actividad de la Agència Tributària de las Illes Balears (ATIB). La constitución de la institución se ha ido completando en el transcurso del año, por una parte, mediante la reestructuración de los servicios existentes en la desaparecida Direcció General de Tributs i Recaptació, y de la otra, mediante la creación de nuevos órganos que la conforman. Ha tenido un presupuesto inicial de 15,9 millones de euros y una plantilla de personal de 342 personas, de las cuales tan sólo 130 corresponden a los servicios centrales, 154 en la Recaudación de Tributos y 38 en las oficinas de distrito hipotecario.

El funcionamiento de este primer año, contrastado con los datos del 2008 de las diferentes fuentes de recaudación anterior, presenta los datos relevantes siguientes: el conjunto de los ingresos alcanzan los 845,6 millones de euros, con una evolución negativa del -12,35%. Esta caída no ha sido homogénea, ya

que, por una parte, los ingresos por tributos cedidos gestionados por la Administración autonómica, más vinculados al patrimonio inmobiliario -tanto a la tenencia como a la transmisión inter vivos (compra-ventas y donaciones) o mortis causa (herencias)- presentan una disminución del 33,3%; y de la otra, los tributos locales gestionados mediante convenios con las entidades locales (48) presentan todavía una evolución positiva con un crecimiento conjunto del 24,6%, con especial relevancia de los ingresos por el IBI, que crecen el 28,4%, ajenos a la crisis del mercado inmobiliario. (Ver los cuadros I-89 y AI-98 en AI-100.)

En este sentido, puede parecer contradictorio el incremento de los ingresos por el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (plusvalía), lo cual se aclara si se tiene en cuenta que este impuesto se gestiona directamente por los ayuntamientos (en qué se aprecia la disminución de la actividad inmobiliaria) y que el ATIB tan sólo recauda los impagados en ejecutiva fundamentalmente pendientes de cobro de años anteriores.

En cuanto a los tributos propios, los ingresos presentan un ligero crecimiento del 1,4%, en el que la principal fuente de recursos, el canon de saneamiento de aguas, crece un 4,5%, cosa que permite dar cobertura a la disminución de ingresos por el derogado impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento y el impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, que ha sido declarado inconstitucional.

En conjunto, la conclusión desde el punto de vista de los ingresos es que a las administraciones locales los tributos de pago periódico permiten compensar con su crecimiento la evolución negativa del ingresos vinculados al mundo económico, mientras que la Administración autonómica se ve más afectada por su dependencia del impuesto de transmisiones, acentuada en este caso por la desaparición de los ingresos por el impuesto sobre el patrimonio.

El presupuesto general de ingresos para el año 2009 de la Administración general de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (en el cual quedan incluidas las entidades autónomas) es de 4.037,5 millones de euros, en contraste con los 3.787,3 millones de euros que se habían aprobado para el ejercicio del año anterior. (Ver los cuadros I-90 y AI-101 en AI-105.)

A partir de la previsión de ingresos para el 2009 y de la comparación con los datos homogeneizados del 2008, y suponiendo asumidas dentro de la previsión inicial las competencias de sanidad mediante los mecanismos que derivan del nuevo sistema de financiación, se desprende un aumento del 6,6%. Hay que destacar como un efecto de la crisis económica la disminución de los impuestos indirectos (-327 millones de euros).

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, ya que representan en conjunto el 72% 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 Illes Balears del 2009 se presentan en tres niveles de agregación correspondientes a las clasificaciones económica, funcional por programas y orgánica. El conjunto de los gastos llega a los 4.037,5 millones de euros, con un aumento del 6,6% respecto del 2008. (Ver los cuadros I-91 y I-92 y AI-106 en AI-109.)

La clasificación económica presenta los créditos agrupados de acuerdo con su naturaleza económica y distingue entre operaciones corrientes (capítulos I, II, III e IV) y operaciones de capital (capítulos VI, VII, VIII e 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 conjunto de las operaciones corrientes experimenta un crecimiento del 7,4%, cosa que supone 200,5 millones de euros más respecto de la cifra del 2008 y 0,8 puntos porcentuales por encima del incremento global del presupuesto. En cuanto al peso relativo sobre el total, las operaciones corrientes pasan del 71,7% en el 2008 al 72,2% en el presupuesto del 2009, eso supone un descenso de 4,66 puntos porcentuales.

Con respecto a las operaciones de capital, se caen un 1,3% y suponen una variación de -11,8 millones de euros por debajo de la cifra del 2008, 7,8 puntos porcentuales por debajo del incremento global del presupuesto. En cuanto al peso relativo sobre el total, las operaciones de capital pasan del 25% en el 2008 al 23,2% en el presupuesto del 2009, es decir, un decremento de 1,8 puntos porcentuales.

13.2.1.3. Las inversiones

Las dotaciones previstas en el capítulo VI del estado de gastos, además de las clasificaciones en 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 cabo el gasto, de acuerdo con lo que establece el Decreto legislativo 1/2005, de 24 de junio, por el cual se aprueba el texto refundido de la ley de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en el artículo 35.

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 donde se produce la inversión. Se tiene que 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 de que la rentabilidad de la inversión repercute exclusivamente sobre el territorio al cual se ha imputado. Por otra parte, 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, eso 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 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 tienen que leer los datos de la territorialización. Se desprende que, del total de inversiones reales a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el 23,32% hacen en la isla de Mallorca sin tener presente Palma, dado que es la isla mayor y que tiene un mayor número de habitantes y, por lo tanto, la que tiene una mayor actividad social y económica del archipiélago. A la capital de las Islas, Palma, se destina un 22,93%; en Eivissa, un 16,13%; en Menorca, el 6,76%, y a Formentera, que se diferencia por primera vez, ya que según el nuevo Estatuto de autonomía se ha dotado con un consell insular propio, corresponde un 1,14%. El 29,73% es inversión no territorializada. (Ver el cuadro I-93.)

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

Los presupuestos de los bienes de derecho público, formados, por una parte, por una serie de empresas públicas no societarias (Radiotelevisió de les Illes Balears, IBATUR, Institut Balear de l'Aigua i de Qualitat Ambiental, Institut Balear de Conservació de la Naturalesa, Institut Balear de l'Habitatge, Serveis Ferroviaris de Mallorca, Institut d'Innovació Empresarial de les Illes Balears,

Institut Balear d'Infraestructures i Serveis Educatius i Culturals, Institut d'Estratègia Turística de les Illes Balears, Fons de Garantia Agrària i Pesquera de les Illes Balears, Ports de les Illes Balears, Agència de Cooperació Internacional de les Illes Balears y Espais de Natura Balear) y, de la otra, dos consorcios (Centre Balears Europa y Transports de Mallorca), así como los de las sociedades públicas (empresas públicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en forma de sociedad anónima), se incluyen en los presupuestos de la consejería del Govern de las Illes Balears de la cual dependan. Por eso, se considera interesante analizar los presupuestos de estas instituciones.

De manera agregada, el presupuesto de estas instituciones para el ejercicio del 2009 llega a un total de 745 millones de euros, de los cuales 645 millones de euros corresponden a entidades de derecho público, y 101 millones de euros, a sociedades públicas, con una aminoración del 3%. (Ver los cuadros I-94 y AI-109.)

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 Illes Balears durante el año 2009 fue de 3.289 millones de euros, un 35,5% superior al del año anterior. Esta cantidad representa el 3,8% de la deuda total de las comunidades autónomas.

El nivel de endeudamiento por PIB aumentó del 8,9% en el 2008 al 12,5% en el 2009, 4,3 puntos por encima del conjunto de comunidades autónomas. Sólo se sitúan por encima la Comunitat Valenciana, con un 14,1%. (Ver el cuadro I-95.).

Ninguna comunidad autónoma ha conseguido reducir su deuda pública como consecuencia de la crisis económica, que está provocando un aumento de los gastos y una caída muy importante de los ingresos.

En la adenda del cuadro I-95 se puede ver que la deuda de las empresas públicas en las Balears alcanza los 675 millones de euros, lo cual representa el 2,6% del PIB y se sitúa como el tercero más importante después de Catalunya y Castilla-La Mancha.

13.3. CONSELLS INSULARS

Para el ejercicio del 2009, los consejos insulares presentan unos presupuestos agregados que suman 537,6 millones de euros, cifra que representa un aumento del 22,3% en relación con el ejercicio anterior y duplica la tasa de crecimiento iniciada en el ejercicio precedente y consolida el cambio de tendencia enfrente de la moderación de los ejercicios anteriores, hecho que representa un crecimiento neto muy por encima del meramente monetario para

corregir los efectos de un IPC que en las Illes Balears durante el ejercicio 2009 tuvo un crecimiento de tan sólo el 0,8%. (Ver el cuadro AI-110.)

Individualmente, los tres consejos insulares han incrementado significativamente la suma de sus presupuestos, todavía que de una forma desigual y, si en el ejercicio 2008 era el Consell Insular de Menorca lo que presentaba de forma destacada una tasa mayor de crecimiento (el 18,56%), casi diez puntos porcentuales por encima de los otros dos consejos insulares, en el 2009 su tasa de crecimiento del 13,3% queda en los mismos 10 puntos porcentuales, ahora por debajo de la tasa anual de crecimiento presupuestario del Consell Insular de Mallorca (23,8%) y del Consell Insular d'Eivissa (24,1%), por lo cual en el contexto del bienio 2007-2009 podemos decir que el crecimiento presupuestario ha sido similar para los tres organismos insulares. (Ver el cuadro AI-111.)

La variación más significativa, por su calado económico y su previsible efecto sobre la evolución económica local, de los ingresos y los gastos a nivel agregado de los entes insulares la constituye el marcado esfuerzo inversor de éstos en el 2009, de manera tal que las inversiones directas han pasado de 60,8 a 109 millones de euros (+125,5%), y es especialmente significativo que este esfuerzo inversor en infraestructuras no se ha financiado con mayor endeudamiento directo (de hecho, los ingresos por nueva deuda disminuyen un 7,5%), sino con transferencias de capital de otras administraciones, que crecen también en 48 millones de euros (78,4%).

De esta manera, el resto de los incrementos de gasto, básicamente en gasto corriente, es financiado con mayores transferencias corrientes que crecen en cuantía similar en valores absolutos (49 millones), si bien el crecimiento en términos relativos representa un más discreto 16,9%.

Por la vertiente de los ingresos, se aprecia un ligero respunte de los ingresos por imposición directa (+12,8%), hecho que permite compensar (en valores absolutos similares entorno a los 2 millones de euros) la disminución de los ingresos por imposición indirecta (-7,8%).

En este sentido, vuelve a resultar una excepción el Consell Insular d'Eivissa, hecho que un año más parece obedecer más a cuestiones metodológicas en la aplicación de los ingresos que a variaciones impositivas relevantes, mientras que el Consell Insular de Mallorca y el Consell Insular de Menorca presentan una evolución presupuestaria impositiva en la misma línea.

En el resto de los ingresos corrientes, los ingresos por tasas y prestación de servicios se mantienen en valores absolutos similares, mientras que los ingresos patrimoniales crecen en 3 millones en los presupuestos del Consell

Insular d'Eivissa (ingresos previstos por arrendamiento del hipódromo), cosa que genera una chillona tasa de crecimiento del 3.496,5%, que trasladada al conjunto de los tres entes insulares representa un crecimiento del 75,8%.

En cuanto a los ingresos por operaciones de capital, como ya se ha destacado en una primera apreciación destaca la disminución de los ingresos por endeudamiento (pasivos financieros), especialmente en el Consell Insular de Mallorca, cuestión que adquiere mayor significación si se consideran el crecimiento de las transferencias de capital de otras administraciones con origen en diversos convenios, que después tiene su contrapartida en un crecimiento significativo de los gastos de inversiones.

En la vertiente del gasto, como se aprecia claramente, destaca tanto en valores absolutos como en su crecimiento (+125,5%) la consignación para inversiones reales, que constituyen las inversiones directas de los entes insulares.

Las transferencias de capital para inversiones, especialmente en los ayuntamientos, se mantienen sin variación significativas, meramente vegetativas en la línea del crecimiento del IPC (+0,8%), y los activos financieros, prácticamente en equilibrio con los ingresos de igual naturaleza, crecen un 9,5% que no resulta significativo en términos absolutos.

No ocurre lo mismo con los pasivos financieros, ya que su crecimiento en la vertiente del gasto tiene que analizarse conjuntamente con la disminución en el tirando de los ingresos, es decir, mayor amortización de la deuda anterior y menor endeudamiento nuevo (aunque todavía es superior), hecho que supone una tendencia a ir reduciendo el ritmo de endeudamiento neto.

Entre los gastos corrientes, los gastos de personal llegan ya a los 150 millones de euros, cosa que representa un crecimiento del 8,75%, muy superior al crecimiento medio de las retribuciones (entorno al 2%), cosa que se tiene que interpretar como un aumento significativo de plantillas.

No obstante, los gastos de personal, que representaban ya casi un tercio del gasto total en el ejercicio anterior, ven rebajado su peso relativo en el presupuesto hasta el 27,9%, y si se observa en su conjunto los Capítulos I e II que constituyen el gasto directamente vinculado al funcionamiento de los servicios de los entes insulares representan la mitad del presupuesto (50,9%) en el 2009, enfrente del 57,1% del ejercicio anterior, a causa del importante crecimiento de las inversiones que caracteriza el presupuesto del 2009.

En este sentido, el crecimiento del capítulo de gastos para el funcionamiento de los servicios (+9,7%) resulta coherente con el crecimiento de plantilla, cuestión que no es ajena a la descentralización administrativa, que representa la

consolidación del proceso de traspaso de competencias de la Administración autonómica en los consejos insulares.

La previsión de gastos para atender los intereses de la deuda se mantiene gracias a la estabilidad de los tipos bajos referenciados en el EURIBOR durante el ejercicio, mientras que las transferencias corrientes para ayudas a las familias y a los ayuntamientos crecen en 10 millones de euros, un 17,9%.

En la técnica de elaboración presupuestaria del ejercicio del 2009 no se aprecian cambios metodológicos relevantes una vez consolidada la consignación económica de ingresos por su origen en los presupuestos de los consejos insulares como criterio de asignación de ingresos establecido para la participación de los entes insulares en los tributos gestionados por la Administración central. Una vez más, tiene que hacerse la matización de lo que se incluye en el análisis presupuestario de instituciones insulares el presupuesto del Consell Insular de Formentera, ya que después de la segregación se mantiene su inclusión en el presupuesto del Ayuntamiento de Formentera.

Igualmente, desde el punto de vista metodológico se mantiene la homogeneidad en el tratamiento presupuestario de los datos de los consejos insulares, incluso a efectos comparativos interanuales, con la excepción apuntada el pasado ejercicio de la variación de criterio metodológico por la aplicación en el Consell Insular d'Eivissa de un criterio diferente en la imputación de los fondos percibidos del estado por participación en los impuestos gestionados por el Estado, cuya incidencia en términos absolutos continúa siendo poco significativa.

En valores absolutos, destaca el crecimiento presupuestario del Consell Insular de Mallorca en 70 millones de euros, enfrente de los 9 de crecimiento presupuestario del de Menorca y los 20 del de Eivissa. En términos relativos, el crecimiento interanual es también importante (+23,8%) del Consell Insular de Mallorca, incluso superada por la tasa interanual de crecimiento del de Eivissa (+24,1%), mientras que el de Menorca tiene un comportamiento más discreto (+13,3%), comportamiento peculiar después de su crecimiento en el 2008.

Comparando los presupuestos de los tres consejos insulares en la vertiente del gasto en operaciones de capital (inversiones directas en capítulo VI o indirectas en capítulo VII por transferencias de capital para inversiones a otros entes públicos y privados) se aprecia que el esfuerzo inversor que caracteriza el conjunto agregado tiene su origen en los consejos de Mallorca e Eivissa, con tasas de crecimiento espectaculares, sobre todo en Mallorca (+38 millones de euros, el +173%), mientras que el de Eivissa incrementa sus inversiones directas en 19 millones de euros (+123,5%), y el de Menorca aumenta su

dotación para inversiones en 3,7 millones de euros, que representan una tasa de crecimiento del 33,4%, ya de por sí significativa, pero que queda ensombrecida por las cifras de los otros dos.

En el resto de los capítulos de gasto corriente de funcionamiento, es también el de Eivissa lo que se desmarca de la tónica de crecimiento de los otros dos consejos insulares, ya que congela el gasto corriente, con un leve crecimiento del gasto en personal y un importante ahorro en el capítulo II de gastos de funcionamiento para la prestación de los servicios, y en el capítulo III de intereses, que parece obedecer más a una renovación de la deuda a tipo más bajos (el endeudamiento nuevo en ingresos es igual a la amortización de deuda en gastos, por lo cual no se produce endeudamiento neto).

Por su parte, los consejos insulares de Mallorca y Menorca presentan un crecimiento del gasto corriente del 12% y del 15,7% respectivamente, crecimiento que se observa en todos los capítulos, del cual destaca el aumento en gastos de personal (10,3% y 7,7%, muy por encima del 2% de aumento medio de retribuciones), cosa que implica crecimiento neto de plantillas y, consiguientemente, de gastos en el capítulo II.

13.4. AYUNTAMIENTOS

Un año más, en la línea de ejercicios anteriores, el conjunto del presupuesto agregado de los ayuntamientos de las Balears para el ejercicio del 2009 no está nivelado, dado que los ingresos previstos (1.436,3 millones de euros) son superiores al total de los gastos (1.424,8). Este superávit inicial tiene su origen en el de algunos municipios de Mallorca. Concretamente, para el ejercicio 2009 son los de Alcúdia, Andratx, Bunyola, Inca, Lloret, Lloseta, Llucmajor, Pollença y Sóller. No obstante, este superávit inicial (inferior al 1% del total del presupuesto) carece de significación económica y su incidencia puede considerarse meramente marginal. Por su parte, el conjunto de los ayuntamientos de Menorca, Eivissa y Formentera presentan sus presupuestos equilibrados. (Ver el cuadro AI-112.)

La suma total de los ingresos para el ejercicio de 2009 se acerca ya a la barrera de los mil quinientos millones de euros y modera el grado de crecimiento de los presupuestos municipales, si bien se mantiene una tasa de incremento (7,9%) en relación con el ejercicio precedente, muy por encima todavía de la depreciación monetaria (el IPC interanual a diciembre de 2009 se situó en las Balears en el 0,8% y el PIB decreció un -3,7%). En estas circunstancias se produce un crecimiento neto en términos monetarios del 7,1%, que representa un crecimiento real sobre el PIB del +11,6%, por lo cual se consolida la creciente presencia de los municipios en la economía isleña.

En su conjunto, el presupuesto agregado de los municipios para el 2009 mantiene su déficit inicial no financiero por encima de los 50 millones euros, concretamente en 56,82 (55,89 en el 2008, que fue el ejercicio del salto cuantitativo enfrente de los 23,7 en el 2007, 18,9 el 2006 y 6,9 en el 2005), y consolida el cambio de tendencia de años anteriores en una situación deficitaria que equivale al 17,8% del total del gasto en inversiones. El déficit sin carga financiera por intereses también se mantiene en cifras similares al ejercicio precedente, 32,8 millones de euros enfrente de los 33,3 del 2008.

En cuanto 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 Calvià son los que disponen de un mayor presupuesto en valores absolutos, los cuales recuperan para el ejercicio 2009 su peso en el presupuesto del conjunto de las corporaciones municipales la barrera del 40% del total balear (43,0%) y acumulan tan sólo más de la mitad del presupuesto municipal (52,4%) en relación con el conjunto de los municipios de la isla de Mallorca. (Ver el cuadro AI-113.)

Para el 2009 la variación interanual de los presupuestos de los ayuntamientos de las Balears resulta muy irregular, desde crecimientos en torno al 25% en los municipios de Calvià, Pollença o Eivissa, mientras que en el extremo opuesto diversos municipios llegan a presentar tasas negativas, entre los cuales destacan Marratxí, con un saldo interanual del -15,05%. En su conjunto son los ayuntamientos de Eivissa y Formentera los que presentan una tasa mayor de crecimiento (+11,75% enfrente de la discreta tasa de variación interanual de los de Menorca (+1,84%), y al mismo tiempo los de Mallorca se sitúan en la media balear, en torno al +8,00%. En estos parámetros de crecimiento se sitúa el Ayuntamiento de Palma, cuyo presupuesto aumenta en 38 millones de euros hasta los 488,6, mientras que en el de Calvià el crecimiento es de 24 millones de euros.

Se observa un año más las significativas diferencias en este ratio de gasto municipal por habitante entre los municipios de interior y los municipios turísticos de la costa, donde existe una mayor diferencia entre la población de hecho y la de derecho, cosa que aporta más ingresos por cápita pero genera, a su vez, mayores necesidades de recursos gastados por cápita para mantener esta sobrecarga de servicios, que supone atender esta población flotante que, no obstante, no computa a los efectos de los ratios de gasto y de ingresos por habitante.

En cuanto al presupuesto del Ayuntamiento de Palma, resulta destacable el crecimiento del endeudamiento en casi 42 millones de euros, con una tasa de crecimiento interanual del +113,43%, si bien el endeudamiento neto crece en

menor cuantía (26 millones de euros, el 5,3% del total del presupuesto) mientras que en la vertiente del gasto 20 de estos millones se destinan a aumentar la consignación para transferencias corrientes de funcionamiento y el resto se destina a inversiones indirectas a través de transferencias de capital. (Ver el cuadro AI-114.)

En el caso de Calvià, los ingresos presupuestarios crecen especialmente en las transferencias de capital y la alienación de inversiones, por encima de los 10 millones ambos capítulos presupuestarios, hecho que permite un crecimiento de las inversiones reales directas en valores absolutos similares, entorno a los 20 millones. (Ver el cuadro AI-115.)

Con respecto al gasto por habitante, resulta significativo el crecimiento operado en Calvià, que sitúa el gasto municipal en 2.335,46 euros por habitante, cifra solamente superada por Formentera (2.444,55 euros/habitante). En este caso, hay que tener en cuenta que el presupuesto municipal incluye también sus competencias como Consell Insular, por lo cual no resultan comparables en términos de homogeneidad metodológica. Solamente el caso de Andratx, con 2.158,17 euros por habitante, resultaría comparable, si tenemos en cuenta que la media de la «carga municipal» se sitúa en el 2009 en 1.338,74 euros por habitante y año.

13.5. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La Delegación Especial de Hacienda en las Illes Balears, como órgano de recaudación tributaria de la Administración del Estado, obtuvo en el 2009 una recaudación tributaria de 2.070 millones de euros, quinientos cincuenta menos que el año anterior y cuatrocientos menos que en el ejercicio precedente, hecho que representa una disminución del -20,6%. (Ver el cuadro I-96.)

En valores absolutos, la disminución de la recaudación tributaria en las Balears retrocede a cifras de cinco años atrás y se sitúa en cifras de recaudación del ejercicio del 2004.

Esta disminución de la recaudación obedece a la moderación de la actividad económica y supone un 7,86% del PIB balear a precios de mercado (precios corrientes) del 2009, es decir, un punto y medio menos que en el ejercicio anterior y 3,7 puntos por debajo del año precedente, mientras que en el contexto del Estado los ingresos tributarios totales en el 2009 bajaron al 8,2% del PIB, enfrente del 15,8% del ejercicio anterior.

La disminución de la recaudación en las Balears es superior a la media del Estado (-14,4%) y afecta a todos los tributos importantes: si la caída en el IRPF es de 220 millones de euros, más contundente es la caída de los beneficios de

las empresas, con una disminución de 158 millones de euros en la recaudación del impuesto de sociedades (-36%) a acumular a una bajada del 34% ya el año anterior, y al tráfico mercantil en general, con una bajada de 129 millones de euros (-27,3%) en la recaudación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), con todo inferior a la caída nacional (-30,1%).

Se aprecia ya esta disminución de la actividad en las rentas de las personas físicas, la recaudación del IRPF cuya variación interanual es del -15,15% (más acentuada que el -10,5% de caída media de recaudación del IRPF en el Estado). No obstante, todavía se aprecia una cierta demora en la incidencia de la crisis sobre la recaudación del IRPF por causas motivadas por la propia mecánica del impuesto, mientras que en el impuesto de sociedades se aprecian ya con toda crudeza los efectos de la crisis, con una disminución interanual del -26,1% de la recaudación sobre las rentas obtenidas en el 2008 y que son objeto de imposición en el ejercicio siguiente, en el 2009.

También es generalizada la caída de recaudación en los impuestos indirectos (IVA, aduanas, impuestos especiales sobre tabacos, alcohol, etc.) con caídas próximas al 30% originadas tanto por la retracción del consumo interno como por la caída del gasto turístico, mientras que las tasas y otros ingresos presentan importantes cifras de crecimiento relativo, a pesar de su escasa entidad en valores absolutos, comportamiento que contrasta con lo que se observa en la media de recaudación nacional, ya que las Balears cuadruplica la media nacional.

No puede hablarse de desplazamiento de recaudación de los impuestos directos sobre la renta a los impuestos indirectos sobre el consumo, sino que en el 2009 puede considerarse como un ejercicio de caída generalizada en sintonía con la actividad económica general.

En cuanto a la distribución de la carga impositiva para el ejercicio de 2009 del conjunto de la recaudación, el análisis de las Balears permite apreciar que, a pesar de la caída de recaudación, los tributos directos se mantienen en las tres cuartas partes de la recaudación (75,5%), y los impuestos sobre el consumo (incluyendo tasas), la cuarta parte restante (24,5%). Este hecho contrasta con el conjunto del territorio, donde la recaudación tributaria directa se mantiene entorno al 60% (58,2% en el 2009) y la recaudación por los tributos indirectos tiene mayor importancia relativa en el conjunto de la recaudación tributaria en el ámbito nacional, hasta el 41,8%, cosa que confirma que esta diferenciación de la estructura impositiva nacional en relación con las Balears no es un hecho coyuntural.

13.6. LA CARGA FISCAL EN LAS BALEARS⁸²

Durante el ejercicio de 2009 la carga fiscal en las Balears se elevó hasta los 7,8 millones de euros, con una disminución del 17,9%. Todavía se mantiene en tasas próximas a un tercio del PIB Balear, ya que se sitúa, en un 29,04%, cifra que está por debajo de la tasa de 2007 que fue del 29,4%, y se aleja del 32,84% del 2008. La causa de eso hace falta buscarla lógicamente en la disminución de la actividad económica en general y de los ingresos de las familias.

Esta carga fiscal se distribuye entre los tres niveles de la administración de forma no homogénea y disminuye ligeramente la carga recaudatoria por parte del Estado mientras que aumentan ligeramente las administraciones local y autonómica. En cualquier caso, casi las tres quintas de la carga fiscal la recauda la Administración del Estado (57,5%), mientras que los dos quintos restantes se distribuye entre la administración autonómica (31%) y la local, que también sube unas décimas delante del 10% del año anterior (Ver el gráfico I-27).

A nivel de los ciudadanos la carga fiscal por habitante baja de 8.528,67 euros por habitante y año el 2008 a 7.116,51 euros, bajada que se aprecia en el conjunto de las comunidades autónomas. Se mantiene un año más como la tercera más alta del Estado, solo superada por el País Vasco y Madrid. En la misma línea y con respecto al nivel de "presión fiscal" en relación con el PIB per cápita, se aprecia una disminución desde el 32,84% del año anterior al 29,04% en el 2009, que continúa siendo el nivel más alto entre todas las comunidades autónomas con 3,4 puntos por encima de la media (diferencia que se incrementa hasta los 5,3 puntos porcentuales si no se considera Madrid

⁸² _A efectos de este subapartado, se consideran las definiciones conceptuales siguientes:

Carga fiscal: Conjunto de los tributos recogidos a los Capítulos I, II e 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 comunidades autónomas:

- Para las administraciones locales las consignaciones por capítulos en los presupuestos de ingresos de cada corporación para el 2009.
- Para las administraciones autonómicas las consignaciones por capítulos en los presupuestos de ingresos de cada autonomía para el 2009.
- Para la Administración del Estado: la recaudación del 2009 del capítulo I se asigna a las comunidades autónomas de régimen común según el criterio de aplicar los porcentajes definitivos del IRPF de 2008 acordados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. La recaudación de 2009 del capítulo II se asigna a las 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 de 2009 del capítulo III se asigna a las comunidades autónomas en cuya delegación se han 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.

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). (Ver el cuadro I-97.)

Un año más se confirma, desde la óptica de los ingresos tributarios, el desequilibrio detectado en las balanzas fiscales entre comunidades autónomas y sitúa un año más en las Balears como la comunidad más desfavorecida por el sistema, siempre que la vertiente del gasto público estatal no compensa el mencionado desequilibrio.

En un sistema tributario progresivo (paga más quien más gana) y de solidaridad intercomunitario (las regiones ricas colaboran con el avance de las menos favorecidas con la finalidad de su acercamiento a la media) la realidad tributaria nacional presenta en la práctica desajustes que perjudican especialmente las Balears.

Comparando la posición relativa de la carga fiscal delante de la media, si el sistema fuera equilibrado la desviación se tendría que corresponder con la desviación delante de la media de la renta regional, en este caso del PIB. En el caso de Balears, en el 2009, la renta per cápita de sus ciudadanos se sitúa un 7,1% por encima de la media nacional, mientras que los tributos que paga este ciudadano "tipo" son un 21,1% mayores que los pagados por el ciudadano medio español, si bien la tendencia interanual es a disminuir esta diferencia (36,25% en el 2008).

Es decir, los datos indican que el ciudadano "tipo" balear paga un 13,4% más de lo que debería en función de la renta que percibe en un escenario teórico de progresividad equilibrada entre renta y presión fiscal. También en este dato se observa una tendencia a moderar el diferencial balear con la media nacional ya que el desequilibrio en el 2008 era de un 18,25%.

En este sentido el análisis de estas desviaciones resulta especialmente desfavorable para las Balears, tal como se aprecia en el gráfico I-28.

Se observa que Balears, seguimiento de Madrid y Castilla-La Mancha (por este orden) son las comunidades autónomas que soportan un mayor desequilibrio por exceso de carga fiscal en relación con su riqueza mientras, entre las comunidades de Régimen Común, son Castilla y León, Galicia y Extremadura las que resultan las más favorecidas por el sistema vigente en el 2009.

Mención aparte merecen las comunidades autónomas que no están sujetas al régimen común de financiación (Navarra, País Vasco y el Canarias) ni las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, si bien todas ellas resultan favorecidas

delante de la media de las comunidades autónomas, en especial el Canarias y Navarra, con la excepción del País Vasco, donde el incremento de la presión impositiva de las Haciendas Forales ha hecho cambiar de signo delante de la media y podría ser un síntoma, en igualdad de tipo, de menores efectos de la crisis sobre la economía vasca en relación con el resto. 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 del Canarias con su "régimen especial".

Como en años anteriores se aprecia claramente el mayor peso en la recaudación de las Diputaciones Forales vascas (82,37%) ante la administración autonómica la gestión tributaria de la cual es meramente testimonial, mientras que en la Comunidad Foral de Navarra, de carácter uniprovincial, es la administración autonómica, con el 91,32%, la que gestiona la mayor parte de los tributos dada la adscripción de la Hacienda foral a la mencionada administración.

Otro caso singular es el del Canarias, con su régimen especial en la que se observa una gestión tributaria excepcionalmente compensada entre las diferentes administraciones (23,64% las Administraciones Locales (Ayuntamientos y "cabildos" Insulares), 35,39% la Administración Autonómica y 40,98% el Estado). (Ver el cuadro I-98.).

En cuanto a la distribución "cualitativa" de la carga fiscal: los impuestos directos (los que se exigen individualmente según la riqueza de las personas, con carácter progresivo en el IRPF y a tipo fijo para al 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 particular, 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 más de la mitad del recaudado (53,14%) (presumiblemente por la vinculación de ciertos impuestos a valoraciones catastrales que no se ven alterada por la crisis), mientras que la recaudación indirecta (40,43%) y las tasas y otros ingresos (6,43%) suman la otra mitad de la recaudación, tal como se observa en el cuadro I-99.

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, ya que su estructura interna se desvía significativamente de la media hacia los impuestos indirectos (sobre el

consumo) en detrimento de la carga fiscal sobre los impuestos directos (sobre la riqueza: rentas y patrimonios). (Ver el gráfico I-29.).

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

Una explicación plausible sería la distorsión que produce la significativa diferencia que se da en las Balears entre la población de hecho (incluyendo a los turistas que consumen) delante de la población de hecho (padrón de habitantes), que es el dato sobre el cual se efectúa el análisis.

Sin embargo, aunque esta desviación de la media se observa, también si bien en diferenciales muy inferiores, en las comunidades de Andalucía y Valencia, no se aprecia en Catalunya, que mantiene una estructura impositiva más decantada por la imposición directa, posiblemente porque su economía es menos dependiente del turismo. El caso de Canarias no es comparable por su peculiar sistema impositivo diferenciado.

Uno vez más el "hecho insular", los llamados 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 del 10%.

El análisis comparativo interanual entre 2006 y 2009 de la evolución de los ingresos tributarios de las administraciones públicas, tanto en el ámbito balear como en el resto de las comunidades aporta una visión útil de los efectos de la crisis económica.

Si la media nacional de carga fiscal por habitante se situaba en el 2006 en 5.459 euros y subió en el 2007 a 6.032 euros y a 6.749 euros en el 2008, para 2009 se rompe la tendencia y la carga fiscal por habitante baja un 13% hasta los 5.877,7 euros, en uno entorno a casi ausencia de inflación, por lo que se aprecia ya también en las Administraciones públicas los efectos de la crisis económica.

Uno vez más, hay que hacer una reserva metodológica ya que la estimación de la carga fiscal de las administraciones autonómicas y locales (y su crecimiento relativo) corresponde al dato de sus presupuestos, que se basa en gran manera en los pagos a cuenta que efectúa el Estado en función de la recaudación tributaria de ejercicios anteriores, el cual no preveía una disminución de la recaudación. De allí los déficits y las cuantías a volver que se han producido con las liquidaciones definitivas de 2008 que se presentaron en

julio de 2010, circunstancia que es más que previsible se repita con las cifras de 2009 cuándo se liquiden en el 2011.

13.6.1. LA PRESIÓN FISCAL A NIVEL LOCAL

En el ámbito interno balear la presión fiscal por islas y por municipios el año 2009 vuelve a bajar de la barrera del 30% (hasta el 29,4%), en sintonía con la evolución de la economía local.

A nivel interinsular se mantiene el equilibrio y la falta de diferencias significativas a nivel de islas, quedando la media de los municipios de Mallorca ligeramente por encima de la media (tres milésimas de punto) mientras que Eivissa (tresmilésimas tricentésimas), Formentera (cuatromilésimas tricentésimas) y Menorca (noningentésimas) quedan por debajo de la media interinsular.

Un año más son los municipios turísticos costeros de Mallorca, con Deyà, Capdepera, Sant Llorenç y Calvià al frente, los que lideran la clasificación en función de la presión fiscal por habitante, con tasas superiores al 31% sobre el PIB per cápita; en cambio, en la cola hay los municipios de interior de menor tamaño, con tasas en torno al 30%, con un diferencial de más de nueve puntos entre el primero y el último, mientras que la presión fiscal se mantiene más homogénea entre los municipios de Menorca y Eivissa-Formentera, donde el diferencial escasamente supera un punto porcentual. (Ver cuadros I-100 A y I-100 B.)