



Assumpte: sol·licitud d'informe preceptiu en relació amb l'Avantprojecte de Llei de Cooperació per a la Transformació Global establert en l'article 8.I. de la Llei 14/2014, de 29 de desembre, de Finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Antecedents

1. En data 11 d'octubre de 2021 va tenir entrada en aquesta Direcció General la sol·licitud del secretari general de la conselleria d'Afers Socials i Esports de l'informe preceptiu a què fa referència l'article 8.I de la Llei 14/02014, de Finances de la comunitat autònoma de les Illes Balears sobre l'avantprojecte de Llei de Cooperació per a la Transformació Global.
2. A la sol·licitud d'informe es va incloure l'enllaçal Portal de Transparència de la conselleria on poder consultar, entre d'altres:
 - Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu sobre l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei de cooperació per a la transformació global.
 - Segon esborrany de l'avantprojecte de la citada Llei.
3. L'Avantprojecte de Llei té per objecte establir el marc normatiu per establir i regular el règim jurídic de la política de cooperació per a la transformació global de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i dels ens que integren el sector públic autonòmic.

Es pot desenvolupar als territoris del Sud, a través d'accions de cooperació o d'acció humanitària, i a les Illes Balears mitjançant actuacions d'educació per a la transformació social amb perspectiva local-global.

Aquest Avantprojecte pretén actualitzar la Llei 9/2005, de 21 de juny, de Cooperació per al Desenvolupament, modificada per la Llei 19/2011, de 23 de desembre, de pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears per a l'any 2012.



Consideracions pressupostàries

De la lectura la proposta de nou text normatiu hem identificat dos preceptes que afectarien a la política pressupostària i financera de la Comunitat Autònoma i són objecte d'anàlisi per part d'aquesta Direcció General:

- a) Preassignació pressupostària del 0,7% dels recursos disponibles.
- b) Incorporació dels romanents de crèdit entre exercicis pressupostaris.

L'estudi econòmic que acompanya la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu es limita a reproduir l'articulat de la Llei relatiu a aquesta matèria, i no conté cap avaluació quantitativa o pressupostària malgrat la rellevància dels compromisos que s'adquiririen.

L'actual Pla pressupostari a mitjà termini (PPMT) de la CAIB té un abast temporal fins a l'exercici 2025, per la qual cosa no es disposen de projeccions fins a l'any 2030 per tal de quantificar les repercussions pressupostàries previstes arrel dels compromisos que se'n derivarien d'aquest projecte normatiu i valorar el seu encaix en termes de sostenibilitat financera.

Tot això suposa una significativa limitació a l'abast d'aquest informe i condiciona les possibles valoracions que pugui fer aquesta direcció general, que només es podrà pronunciar sobre el manifestat a l'articulat de la norma i sobre el període del PPMT.

A) Aplicació del criteri de preassignació pressupostària del 0,7%

1. Finançament públic a càrrec de la CAIB

L'article 19.1. de l'Avantprojecte de Llei indica que *els crèdits anuals destinats a la cooperació per a la transformació global*, que la Llei de pressupostos generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears fixarà anualment, ***seran com a mínim, percentualment proporcionals a l'augment anual del pressupost de la nostra comunitat autònoma. Aquests crèdits s'aniran augmentant progressivament fins que a l'any 2030 assoleixin el 0,7% del pressupost de despeses de la CAIB*** (excloses les despeses destinades a despeses financeres i les derivades d'ingressos provinents dels fons de la Unió Europea).



Assolir la fita del 0,7% suposaria quintuplicar l'esforç pressupostari actual, atès el punt de partida. No obstant això, les dades disponibles d'altres comunitats autònomes mostren que les Illes Balears fan un esforç pressupostari similar a la mitjana del subsector, a excepció de les sotmeses al règim foral de finançament, per la qual cosa la consecució de l'objectiu és un repte compartit amb totes les comunitat autònomes en un context d'insuficiència financera per atendre les necessitats de despesa comunes.

>Anàlisis tècnica de la proposta presentada:

El numerador es confirma agregant anualment les AOD (Ajudes Oficials pel Desenvolupament) i estan fixats amb criteris definits per l'OCDE, i el GOIB les informa mitjançant el sistema inf@aod a la *Secretaria de Estado de Cooperación Internacional* per tal de calcular l'import agregat a nivell estatal.

Respecte al denominador, el text normatiu proposat estableix que es destinarà un 0,7% del pressupost de despeses fent dos ajustos a la baixa:

- a. Despeses financeres.
- b. Despeses finançades amb fons de la Unió Europea.

Respecte a les primeres, la descripció és poc concreta en termes comptables. Deduïm que el legislador es vol referir no només a les despeses financeres (bàsicament interessos del deute imputats al C3) sinó a les despeses financeres vinculades als passius i actius financers (C8 i C9) que inclou l'esforç pressupostari derivat de l'amortització del deute, així com la despesa en actius financers. En aquest cas seria més convenient fer servir com a referència "càrregues financeres" i fins i tot remetre als capítols 3, 8 i 9 del pressupost de despeses.

Respecte a les segones, el criteri no hauria de ser orgànic sinó objectiu, i així no només s'haurien d'ajustar l'import de les despeses finançades amb fons de l'UE sinó de totes les despeses finançades amb ingressos finalistes. A fi i efecte d'evitar un doble finançament, caldria excloure del còmput del denominador el valor de les transferències pel finançament dels consells insulars arrel de la Llei 3/2014, atès que aquestes entitats comptem amb aquests recursos autonòmics no finalistes i/o condicionats i, per tant, també són finançadors de la cooperació internacional en l'àmbit autonòmic.



L'import consignat en el Pressuposts Generals de CAIB per a l'any 2022 per a polítiques de cooperació internacional ascendeix a 6,84M€¹, mentre que l'aplicació estricta del 0,7% en els termes de la redacció actual hauria suposat la consignació de 34,00M€ (28,84M€ amb ajustos tècnics proposats pel càlcul del denominador), és a dir, un diferencial de 27,20M€ en termes absoluts (22,0M€ amb ajustos tècnics de la DGP).

Per a la consecució en l'any 2030 de l'objectiu d'assolir un esforç pressupostari equivalent al 0,7%, amb els criteris formulats en el projecte de text legal, s'hauria d'incrementar la despesa dedicada a aquesta finalitat (numerador) en un 22% anual constant i de 3 milions d'euros anuals suposant creixement nul dels ingressos durant el període 2022-2030.

>Proposta alternativa de càlcul de la DGP:

Per a la determinació de la magnitud pressupostària en termes d'esforç discrecional (despesa/recursos) equivalent al 0,7% del conjunt de recursos disponibles, aquesta direcció general considera més adequat el càlcul que determini el denominador de la ràtio en funció dels ingressos pressupostaris no financers perquè expliquen millor la capacitat i autonomia financera de l'administració competent.

En concret, proposem que es prenguin els **ingressos corrents no finalistes** del pressupost anual consolidat del sector públic administratiu, un cop descomptat el valor de les transferències derivades de la Llei 3/2014 (finançament dels consells insulars determinat a partir de la quantificació d'ingressos computables de la CAIB) i descomptant els ingressos no financers que, eventualment, es dediquin a reduir els passius financers (C9), per a conformar el valor denominador que representi el valor del conjunt de recursos disponibles per a gastar de manera discrecional i determinar el nivell d'esforç pressupostari del SPA de la CAIB en termes factuais i normatius.

En termes absoluts, a preus del 2022, l'import de la consignació pressupostària equivalent al 0,7% d'esforç pressupostari tindria un import aproximat als 24,89M€, per la qual cosa la consignació actual suposa un grau d'assoliment del 27,5% i un esforç pressupostari total del 0,2%.

¹ Corresponent al pressupost de despeses consolidades del sector públic administratiu de la CAIB.



Per a la consecució en l'any 2030 de l'objectiu d'assolir un esforç pressupostari equivalent al 0,7%, aplicant els criteris tècnics alternatius esmentats, caldria incrementar la despesa dedicada a aquesta finalitat (numerador) en un 17,5% anual constant en 2 milions d'euros anuals suposant creixement nul dels ingressos durant el període 2022-2030.

2. Despeses de personal i formació

A l'article 18 de l'Avantprojecte de Llei es fa referència als recursos humans que duren a terme les tasques derivades de la cooperació per a la transformació global. S'indica que principalment, serà el personal adscrit a la direcció general competent en matèria de cooperació qui les desenvolupi. La conselleria competent en matèria de cooperació per a la transformació global dotarà de l'organització i els recursos tècnics i humans especialitzats necessaris per executar amb eficàcia i eficiència la política de cooperació.

A l'article 18.5. indica que les despeses de personal, si n'és el cas, derivades de participar en tasques de cooperació per a la transformació global, que formin part de programes o projectes en què l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sigui la promotora, s'hauran d'assumir per la conselleria a la qual pertany aquest personal, i es computaran com a AOD (Ajudes Oficials pel Desenvolupament) d'acord amb els criteris definits per organismes internacionals.

De la redacció de la proposta legal, no es pot inferir un increment de despeses de personal per desenvolupar la política de cooperació. Si aquesta interpretació és correcta, i per tant la nova norma no implica incrementar el nombre d'empleats públics de l'Administració de la Comunitat Autònoma, aquesta direcció general no fa cap valoració i pressuposa que si es produeix un eventual augment de dotació és per prèvia reassignació de recursos dels programes pressupostaris actuals dedicats a polítiques de cooperació.

A l'article 18.6 indica que la conselleria competent en matèria de cooperació per a la transformació global col·laborarà amb la conselleria competent en matèria de funció pública mitjançant la proposta d'accions formatives dirigides al personal a què es refereixen els apartats d'aquest article, a fi que es consideri incloure-les en els plans de formació del personal empleat públic de l'administració autonòmica.



D'acord amb la memòria d'impacte normatiu, el Govern de les Illes Balears destinarà pressupost per a millorar les capacitats dels agents (formació, conferències, seminaris, publicacions de materials...) i s'ha de comptar amb un equip de persones especialitzades i formades dins l'àmbit de la cooperació i de l'Educació per la Transformació Social, per gestionar les diferents convocatòries de subvenció en aquest àmbit.

En relació a les despeses de formació, es podrien incloure en els plans de formació de personal empleat públic de l'Administració autonòmica sense implicar un augment de la despesa pública.

3. Encaix pressupostari del 0,7%

Suposant que no es produeixi un augment de recursos disponibles en el Sistema de Finançament Autonòmic en els propers anys i en termes capitatius i/o no es produeixin reformes rellevants en línia amb les aspiracions de les Illes Balears que resolguin les disfuncions distributives dels fons existents, procurar l'encaix pressupostari de la fita del 0,7% en el 2030 (sense augmentar la pressió fiscal) implicaria una reestructuració dels esforços pressupostaris entre les diferents polítiques de despesa. Al cap i a la fi, amb la informació disponible actualment, es tracta d'un procés pressupostari de suma zero i, per tant, la convergència cap a l'objectiu del 0,7% en polítiques de cooperació global afecta als mecanismes d'assignació dels recursos escassos ja que, en cas contrari, suposaria un deteriorament del saldo fiscal estructural de les Illes Balears (negatiu) equivalent al 0,08% del PIB i perjudicaria la sostenibilitat financera.

Atesa la situació economicofinancera de la CAIB, que al tancament de l'exercici 2020 tenia un romanent de tresoreria ajustat negatiu per import de 668 milions d'euros i un endeutament excessiu d'acord amb la LOEPSF (34,0% del PIB), no només invaliden possibles vies de finançament per noves despeses estructurals, sinó que la seva solució exigeix de recursos pressupostaris, i per tant limita el marge de la CAIB per tal d'assumir nous compromisos.

Així doncs, l'aplicació del compromís del 0,7% implica elevar significativament l'esforç pressupostari envers aquesta política pública (actualment proper al 0,2%), que no es pot dissociar d'un procés de reassignació pressupostària entre els diferents programes de despesa per evitar el deteriorament del saldo pressupostari estructural.



D'altra banda, considerem que la proposta de redacció actual és millorable en dos aspectes. En primer lloc, perquè es pressuposa variacions interanuals sempre incrementals, i en segon lloc, perquè es pretén quantificar una magnitud absoluta (crèdits pressupostaris) respecte a una relativa (percentualment proporcionals a l'augment anual del pressupost de la nostra comunitat autònoma). En aquest sentit es proposa que la redacció estableixi que el crèdit pressupostari s'incrementarà com a mínim i sempre que sigui positiu, amb la taxa de variació interanual prevista del pressupost de despeses consolidat del sector públic administratiu fets els ajustos de l'article anterior.

4. Proposta alternativa redacció art. 19.1 (recursos econòmics)

Per a facilitar l'aplicació de la fórmula de càlcul de l'assignació pressupostària corresponent al 0,7% d'esforç pressupostari i condicionar les aportacions al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, proposem s'esmeni la redacció de l'art. 19.1 en els següents termes:

1. *La Llei de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears fixarà anualment els crèdits destinats a la cooperació a la transformació global amb l'objectiu de dedicar un 0,7% dels recursos pressupostaris, determinats pels ingressos corrents de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.*
2. *S'exclouran del còmput dels recursos pressupostaris disponibles els ingressos de caràcter finalista, el valor de les transferències als consells insulars en concepte del sistema de finançament definitiu i la despesa no financera dedicada a la reducció dels passius financers de la CAIB.*
3. *L'aplicació dels termes regulats en el apartats 1 i 2 anteriors estaran supeditats al compliment de la normativa en matèria d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera.*

Disposició transitòria XX

Amb l'aspiració d'assolir un esforç pressupostari equivalent al 0,7% dels recursos disponibles a partir de l'any 2030, els pressuposts inicials de la CAIB incrementaran la dotació pressupostària, com a mínim, segons la taxa de variació



interanual prevista del pressupost d'ingressos corrent consolidat del sector públic administratiu, fets els ajusts de l'article 19.2.

B) Incorporació de romanents

A l'apartat 2 de l'article 19 de l'Avantprojecte de Llei s'indica que *els crèdits pressupostaris consignats en els programes de cooperació que no s'executin dins l'exercici pressupostari corresponent podran incorporar-se*, de forma addicional, a la mateixa partida pressupostària consignada *en els pressuposts de l'exercici següent*, en els termes establerts en la normativa vigent.

Aquest precepte entraria en contradicció amb el principi de no afectació d'ingressos (art 5 de la Llei 14/2014 de finances), amb la normativa pressupostària vigent i el nostre criteri de política pressupostària. No en va, l'article 7 de la Llei 3/2020, de 29 de desembre de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma de les Illes, així com han fet de forma ininterrompuda les lleis de pressuposts generals des de la de l'exercici 2008, suspèn la vigència de l'article 60 de la Llei de finances de la comunitat autònoma de les Illes Balears, per tant, suspèn les incorporacions dels romanents amb excepció dels romanents de crèdit corresponents a despeses amb finançament afectat i dels romanents de crèdit a què fa referència la lletra c) de l'apartat 2 de l'esmentat article 60, les incorporacions dels quals s'han de regir per les normes generals que respecte d'això contenen la Llei de finances esmentada i el segon paràgraf de l'article 9.2 d'aquesta llei.

Des de la Direcció General de Pressupost considerem que únicament seran susceptibles d'incorporació de crèdits aquelles despeses del programa de cooperació que tinguin un finançament afectat.

Conclusions

1. La consecució de l'objectiu de destinar un 0,7% dels recursos disponibles de la CAIB a polítiques de despesa en matèria de cooperació per a la transformació global té un impacte significatiu en termes d'estabilitat pressupostària, atès el punt de partida actual.



2. La metodologia de càlcul del factor denominador més transparent i coherent en termes d'esforç pressupostari s'ha de basar en la determinació dels ingressos corrents no finalistes, no en el pressupost de despeses, descomptant el valor de les transferències als consells insulars i l'import d'amortitzacions de deute de la CAIB finançades amb pressupost no financer.
3. Cal supeditar l'assoliment de l'objectiu del 0,7% al compliment a la normativa en matèria d'estabilitat pressupostària isostenibilitat financera.
4. Els crèdits que no s'executin dins l'exercici pressupostari corresponent no podran incorporar-se en el següent exercici, mentre es mantingui la suspensió que estableix l'article 7 la Llei 3/2020.

Palma, a 9 de febrer de 2022

Director general de Pressuposts

Joan Ignasi Morey i Marquès

Consellera d'Hisenda i
Relacions Exteriors

Rosario Sánchez Grau

