



Alegaciones al borrador del Informe del Comité Técnico Permanente de Evaluación de valoración de los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, de 21 de mayo de 2018

(29/05/2018)

Teniendo en cuenta que la misión del Comité Técnico Permanente de Evaluación (CTPE) en este momento es informar sobre las modificaciones que se deberían producir en los elementos estructurales del Sistema de Financiación, para que sean considerados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) para un acuerdo de este órgano sobre el nuevo modelo, las alegaciones al borrador del Informe del CTPE que plantea el Govern de les Illes Balears (GOIB) se centran en valorar la recopilación del resultado de los debates suscitados en el seno del CTPE, así como la posición de la Administración General del Estado (AGE) incluida en el referido informe. Las alegaciones se presentan a continuación siguiendo, en general, el orden del borrador de Informe presentado por la AGE.

Valoración global

1. El GOIB valora de forma positiva algunos aspectos del documento, como la metodología de presentación y el esfuerzo en la identificación de consensos.
2. No obstante, en términos globales, el GOIB considera que se trata de un documento decepcionante como mínimo desde tres puntos de vista:
 - Por un lado, porque incorpora pocas novedades respecto a los posicionamientos ya conocidos y expuestos a lo largo de las reuniones del CTPE.
 - En segundo lugar, porque adolece de falta de concreción, con una remisión recurrente a la necesidad de acuerdo político en el seno del CPFF o bien a su estudio posterior en grupos de trabajo.
 - Y finalmente, porque de él no se deducen apenas cambios significativos respecto del modelo actual.
3. El documento no traslada pues una propuesta concreta de reforma del modelo, sino que en muchos de sus elementos se limita a exponer, a modo de acta, el sentido de los debates del CTPE, y sólo en algunos casos se incorpora la postura concreta que defiende al respecto la AGE.
4. A pesar de la constatación en el diagnóstico de los principales aspectos problemáticos que presenta el actual modelo de financiación y más allá de la ausencia, en general, de propuestas concretas, del documento se desprende la



voluntad de la AGE de no introducir grandes modificaciones. En este sentido, el GOIB lamenta la oportunidad perdida que supone, especialmente teniendo en cuenta los retos que debe afrontar de forma inaplazable el Estado de las Autonomías a día de hoy, plantear un sucedáneo de reforma que no incluye, por ejemplo, ni una sola medida destinada a reforzar la corresponsabilidad fiscal y la autonomía financiera de las CCAA, como señala el mandato de la propia Conferencia de Presidentes, y sí varias que van claramente en sentido contrario. Y ello a pesar de las continuas referencias a estos dos principios presentes en el texto.

5. El GOIB reitera que, frente al sistema actual y al que podría derivarse del borrador del Informe del CTPE, basados ambos en nivelar la financiación por unidades de necesidad y donde una parte importante de los recursos de las CCAA se obtienen a partir de transferencias, debería avanzarse hacia un modelo de financiación más relacionado con la capacidad tributaria, que permita a las CCAA que así lo deseen asumir una mayor responsabilidad fiscal.
6. En el documento tampoco se asegura el respeto del principio de ordinalidad (que ni tan siquiera se nombra), para evitar que las comunidades que más recursos aportan al sistema puedan acabar recibiendo una menor financiación en términos per cápita, ni que la nivelación de recursos entre CCAA deba ser parcial, sin eliminar totalmente las diferencias, cosa que desincentivaría la eficiencia y la corresponsabilidad fiscal.
7. En relación a la deuda, el GOIB considera que la redacción actual del Informe del CTPE es ambigua y no incorpora los planteamientos defendidos por diversas CCAA en el sentido de considerar el origen de la misma y, en base a ello, posibilitar la compensación de aquella parte que tiene que ver con los déficits acumulados de financiación.

Diagnóstico

8. Se hace una valoración positiva del diagnóstico incluido en el informe en la medida que sintetiza lo esencial del diagnóstico realizado por el Grupo de Trabajo del CTPE para el análisis del efecto de la aplicación del Sistema de Financiación, como también los puntos principales de la valoración realizada por la Comisión de Expertos (CE). Como ya se valoró respecto al Informe de la Comisión de Expertos (ICE), el GOIB entiende que el informe no da respuesta a las deficiencias que presenta el modelo actual, a pesar de haberlas identificado correctamente en el diagnóstico.
9. También se valora positivamente que en este apartado no se haga referencia ni, por tanto, se validen los aspectos metodológicos ni algunas conclusiones incluidas



en el diagnóstico de la CE, básicamente en relación al ajuste de los resultados e indicadores del modelo actual, que modifica el punto de partida o statu quo de las CCAA de cara al nuevo modelo. En este sentido, el GOIB entiende que los indicadores de financiación homogénea de referencia por CCAA deben calcularse de acuerdo a lo que prevé la Ley 22/2009, independientemente que en el nuevo modelo pueda adecuarse el cálculo de los valores normativos a partir de un análisis pormenorizado de los datos de carácter estadístico (y no de meras estimaciones) de los tributos cedidos tradicionales.

Sostenibilidad del Estado de Bienestar

10. Si bien se comparte el hecho de que la AGE parece descartar de manera implícita la posibilidad de que la garantía se extienda a los otros servicios distintos de los considerados fundamentales, el GOIB considera que las propuestas de la AGE en materia de sostenibilidad del Estado de Bienestar son demasiado genéricas, dado el nivel de debate y de los estudios disponibles aportados, tanto anteriormente como durante el desarrollo de las reuniones.
11. Se valora positivamente que la AGE no asuma las propuestas de fijación de niveles de gasto mínimos en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) y niveles de gasto máximo en el resto de servicios, de manera que no se condicione la decisión de gasto de cada Comunidad.
12. Parece que la AGE se decanta por la determinación de la financiación asociada a los SPF en base a su coste efectivo de prestación, dejando para un futuro estudio el análisis y cuantificación del coste estándar o eficiente de una cartera de servicios básicos. El GOIB considera que es un error dar por hecho que los niveles pasados de gasto son representativos de las necesidades futuras y que no está claro que el coste efectivo sea un indicador del coste adecuado de prestación de los servicios, ya que está fuertemente vinculado a los niveles de financiación pasados, por lo que no puede ser el principal indicador de la garantía de suficiencia de los recursos de las CCAA.
13. Respecto a su distribución, indica que la asignación de los recursos a cada Comunidad vendrá dada en función de los criterios de distribución de los fondos de nivelación que en todo caso “tendrán en consideración las necesidades de gasto relativas” de las CCAA. En cambio, más adelante, cuando se tratan los principios de equidad y corresponsabilidad fiscal, el informe afirma que el SFA debe articularse como un “sistema basado en necesidades de gasto”, sin perjuicio de que este principio deba compatibilizarse con los de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal de las CCAA. Así, a pesar del enfoque inicial del Informe,



se observa un tránsito de “tener en cuenta” las necesidades de gasto a un sistema “basado en” las mismas.

14. Frente a la visión de la población protegida equivalente como la única variable representativa del gasto en Sanidad dentro de la población ajustada, el GOIB considera necesario recordar que el gasto sanitario tiene otros determinantes más allá de la evolución de la misma. La remisión a posteriores estudios de esta cuestión limita las posibilidades de mejora de la financiación en esta materia y condiciona fuertemente la posibilidad de convergencia de financiación y gasto.

Nivelación vertical y lealtad institucional

15. La AGE concluye que la nivelación vertical ha de ser fruto de un acuerdo político sobre el nivel de servicios adecuado, los recursos y los instrumentos sin realizar una verdadera propuesta sobre esta importante cuestión, si bien parece decantarse por no realizar ajustes significativos, ni en cuanto a la dotación global que correspondería a las CCAA ni sobre cómo se va a garantizar la suficiencia. En este tema, la AGE ha planteado el debate centrándolo en si debe tratarse de una cuestión de recursos o de instrumentos, así como en la valoración del instrumento propuesto por la CE, el IVA colegiado.

No obstante, si bien de la exposición de los diferentes enfoques expuestos por las CCAA se deduce la existencia de un desequilibrio vertical que debe ser resuelto en el nuevo modelo mediante la incorporación de recursos adicionales procedentes de la AGE, concluye que no es posible objetivar desde un punto de vista técnico si existe o no un equilibrio vertical adecuado y que, en todo caso, el peso de los recursos a disposición de las CCAA, según su parecer, habría aumentado respecto a lo acordado en 2009. Además, considera que en la medida que la AGE y las CCAA consideraron en 2009 que la distribución de recursos que se acordaba en ese momento daba satisfacción al principio de suficiencia, ese equilibrio tendría vigencia en tanto no ha habido traspasos de competencias relevantes a las CCAA desde ese momento.

La propuesta de la AGE pone el énfasis en el acuerdo político como única solución, basándose en que existen muchas metodologías que concluyen cosas distintas. La opinión del GOIB es que la falta de consenso a nivel técnico no implica que el equilibrio tenga que derivar exclusivamente de un acuerdo político. Todo acuerdo político debería sustentarse en una propuesta técnica concreta y el documento no la incluye. Nuestra comunidad entiende que estas conclusiones se alejan del sentir del CTPE, no pueden considerarse de ningún modo conclusiones del mismo desde el punto de vista técnico ni político.



16. En el informe, la AGE considera que no se da el consenso necesario para la articulación del IVA colegiado como principal instrumento de nivelación vertical y de aumento de la responsabilidad fiscal. Esta medida propuesta en el ámbito de la CE y desaconsejada por el FMI, ya fue criticada desde su inicio por el representante de Illes Balears en la Comisión y por el propio GOIB en su valoración del ICE. La postura final de la AGE demuestra que su planteamiento sólo consiguió desviar el debate sobre la necesidad de dotar a las CCAA de mejores y mayores instrumentos para reforzar su autonomía financiera y un adecuado equilibrio vertical de los recursos, suponiendo una pérdida de tiempo innecesaria.
17. En relación a la cesión de otros instrumentos para reequilibrar los recursos entre la AGE y las CCAA, se rechaza la propuesta alterativa presentada por el GOIB de aumento de la cesión del IRPF, pues se considera que dicha modificación alteraría la capacidad redistributiva de la Administración central, por lo que la AGE concluye que no procede una modificación de esta cesión.
18. Rechazadas estas dos propuestas, la AGE no plantea medida alguna en materia de incremento de la capacidad tributaria y se limita a indicar que podría profundizarse en el análisis de otros posibles instrumentos de obtención de recursos que podrían atribuirse a las CCAA para reforzar su corresponsabilidad fiscal. Además, añade que este objetivo se debería traducir en un mayor margen de decisión de las CCAA en el ámbito del ingreso que les permita adaptar su nivel de gasto a sus preferencias, asumiendo el correspondiente coste de tales decisiones. En definitiva, la AGE dice querer reforzar la corresponsabilidad de las CCAA, pero ha descartado prácticamente la única medida en ese sentido propuesta por la CE, así como la alternativa planteada por el GOIB, y no hace propuestas alternativas.
19. En cambio, llama la atención que el informe incorpora como conclusiones del CTPE, o en la propia postura de la AGE, aspectos que no han sido apenas debatidos en el mismo o que no lo han sido de manera destacada en relación a otros puntos de vista sobre las mismas cuestiones, como las recomendaciones sobre el Fondo de Cohesión y el Fondo de Garantía Asistencial, o la posible inclusión de una variable para medir la despoblación.
20. En cuanto a la lealtad institucional, la AGE fundamenta toda la solución a los problemas de deslealtad en una mejora de la voluntad de coordinación y codecisión, que no concreta en qué se ha de materializar. En la parte final del documento la AGE refleja que las CCAA han abogado por una mayor participación, a través de órganos multilaterales, en la adopción de decisiones que puedan incidir en cuestiones de su competencia, por ejemplo, incrementando su participación en la determinación de estándares mínimos en Sanidad, Educación o Servicios Sociales.



21. También refleja que se ha destacado en el CTPe la necesidad de corregir situaciones que se consideran ejemplos de deslealtad del Estado, por su impacto sobre las administraciones autonómicas. No obstante, no se hace referencia alguna a que deba tenerse en cuenta para saldar cuentas y para realizar los ajustes que sean necesarios en relación al punto de partida del nuevo modelo. Consideramos que es necesario que la AGE apueste por que se corrijan y si cabe se compensen los casos reportados de deslealtad, como aquellos que han afectado al Fondo de Suficiencia y han reducido los porcentajes de cesión efectiva de diversos tributos. Debe hacerse una valoración del impacto de todas aquellas normas estatales que puedan haber provocado una reducción de los ingresos respecto a los esperados o un aumento del gasto mayor al previsto, así como hacer un seguimiento de las medidas tributarias del Estado en tributos compartidos, al objeto de no condicionar la autonomía tributaria de las CCAA, además de impedir que se beneficien de ellas.

Recursos y estructura de fondos

22. En cuanto al peso de los recursos tributarios y de los fondos en el nuevo Modelo, el GOIB considera absolutamente desacertada la consideración incluida en el informe sobre que lo verdaderamente relevante no es tanto qué parte de los recursos se reciben mediante cesión de tributos o mediante transferencias, sino el nivel total de recursos que se acuerde integrar en el SFA. La importancia de una cuestión no implica la falta de importancia de la otra, pues ambas inciden decisivamente en la autonomía financiera de las CCAA. De hecho, el GOIB apuesta por un mayor nivel de cesión de tributos frente a una mayor aportación del Estado vía fondos, por lo que ha propuesto una modificación de la cesta de tributos cedidos, que alcance los recursos totales del sistema y con un menor peso de la nivelación vertical (aportaciones del Estado).
23. Cabe tener en cuenta también en este punto las recomendaciones del FMI al respecto, que afirma en su valoración del ICE que España y la eficacia de sus normas fiscales se beneficiarían de una reducción del desequilibrio fiscal vertical a través de mayor autonomía en la recaudación a nivel regional y local. Por ello, el GOIB considera necesario que se potencie la autonomía financiera de las Comunidades, de forma que se estimule la adopción de medidas para aumentar los ingresos de las CCAA e impulsar la responsabilidad fiscal efectiva.

Capacidad tributaria

24. En cuanto a la modificación de la cesión del IRPF, que la AGE rechaza, el GOIB propone un modelo en el que el refuerzo de la autonomía tributaria derivaría en primer lugar de una redistribución de la cesta de impuestos cedidos.



Se trataría de ceder a las CCAA un mayor porcentaje que el actual del IRPF, y dejar en manos de la Administración Central la mayor parte de los impuestos indirectos y el de Sociedades. La mayor cesión del IRPF se fundamenta en su vinculación personal y territorial al esfuerzo fiscal, por ser el impuesto que, en el marco europeo, permitiría a las CCAA ejercer una política fiscal diferente según las características de las mismas. Las CCAA podrían tener capacidad plena para modificarlo, dentro de la progresividad fiscal exigible, cosa que no ocurre con otros impuestos.

25. Se echa en falta la profundización en algunos tributos cedidos. En particular, respecto a los índices de consumo, el GOIB recuerda la necesidad de mejorar la asignación territorial de la recaudación de los tributos de manera que los índices de consumo y otros indicadores reflejen adecuadamente la realidad y sean suficientemente transparentes. Para Illes Balears, revisar estos índices es una cuestión esencial, en la medida que es la única vía por la que se contempla la mayor recaudación derivada de la actividad del turismo y la población estacional. Tanto el IVA como los impuestos indirectos deberían seguir integrándose en la capacidad tributaria de acuerdo con su consumo interno relativo, como en la actualidad, si bien mejorando los indicadores actuales.
26. Respecto al ámbito de ejercicio de las competencias normativas de las CCAA en los tributos cedidos, el GOIB entiende que con el aumento de las participaciones impositivas derivado de la Ley 22/2009 no se produjeron avances significativos de la autonomía financiera y que hay una escasa o nula capacidad de maniobra autonómica para aumentar la recaudación de los tributos compartidos porque la Administración Central ha ocupado el espacio fiscal que podían tener las CCAA.
27. El GOIB entiende que existen fuertes limitaciones a las posibilidades de creación de nuevos tributos debido a los pocos hechos imponibles que las CCAA pueden someter a gravamen y a la inseguridad jurídica que provoca la AGE al respecto. Esta inseguridad jurídica se deriva de que dicha administración puede suspender la aplicación de tributos; "adopta" figuras tributarias una vez que una comunidad autónoma ha creado un tributo legal y no recurrible ante el TC; no existen mecanismos que permitan identificar con carácter previo si las figuras tributarias propuestas superan o no las limitaciones establecidas, y de la fuerte oposición de la AGE a la creación de nuevas figuras tributarias. Existen ejemplos en tributación medioambiental, tributos sobre depósitos, etc.
28. El GOIB entiende que la falta de responsabilidad fiscal de las CCAA genera pocos incentivos para gastar de manera eficiente y asumir las responsabilidades sobre las decisiones, y conduce a un conjunto de disfunciones, entre ellas la "ilusión fiscal" o percepción de que es posible un nivel de servicios públicos sin tener en



consideración los costes fiscales correspondientes. Además, se estimula el conflicto con el Gobierno Central.

29. Por ello debería darse un paso adelante en ahondar en unos mayores márgenes de autonomía fiscal, eliminar las actitudes mencionadas que desvirtúan la ya limitada capacidad normativa existente y aumentar la capacidad normativa, de gestión, recaudación e inspección en materia tributaria.
30. En relación al IRPF, el GOIB propuso diversas medidas, como aumentar la capacidad normativa de las CCAA para modificar el tipo de gravamen de la base liquidable del ahorro y determinadas categorías de renta; variar los mínimos personales y familiares (sin límites); establecer deducciones en la cuota (sin límites); regular en exclusiva figuras jurídicas propias de acuerdo con el derecho civil propio; modificar el porcentaje de asignación tributaria a la iglesia católica o a fines de interés social. Además, propone no tener que asumir el coste recaudatorio de las deducciones estatales ni de las compensaciones fiscales establecidas en las leyes de presupuestos del Estado. Plantea también un sistema de retenciones sobre rendimientos que permita diferenciar la retención estatal y la autonómica, lo que implicaría efectos sobre los pagos a cuenta que efectúen los contribuyentes y sobre los anticipos y liquidaciones del SFA por IRPF.

Así mismo, se propone aumentar la capacidad de gestión e inspección en IRPF: las CCAA deberían poder gestionar e inspeccionar el IRPF, al menos determinados perfiles de contribuyentes, como mínimo los rendimientos de actividades en régimen de estimación objetiva. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que las bases de datos, las aplicaciones informáticas y los procedimientos vinculados a la gestión se desarrollen de forma coordinada con la administración tributaria estatal. En este sentido, resulta imprescindible poder acceder a las bases de datos para comprobar todos aquellos conceptos regulados por la comunidad autónoma, y todos aquellos contribuyentes que sean objeto de comprobación autonómica del Impuesto sobre Patrimonio.

Por último, el GOIB propone ampliar la capacidad de recaudación en IRPF a los importes de las sanciones. Las asignaciones a actividades consideradas de interés social o a la iglesia católica, correspondientes a la parte cedida del impuesto, efectuadas por los residentes de una comunidad, se deben poder asignar a entidades de la Comunidad Autónoma.

31. De forma paralela, el GOIB propone aumentar la capacidad de gestión e inspección en IVA. En coherencia con la asunción de competencias de gestión e inspección por parte de la comunidad autónoma en relación al IRPF, se deberían de asumir las funciones de aplicación de los tributos de aquellos contribuyentes que no desarrollen actividades empresariales que tributen en IRPF en el régimen de estimación directa, tales como arrendadores de locales y los contribuyentes que



- tributan en el régimen simplificado del IVA y otros regímenes compatibles con el régimen de estimación objetiva del IRPF. También se propone aumentar la capacidad de recaudación en IVA, en la medida que la cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.
32. En relación con los impuestos especiales sobre cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, y alcohol y bebidas derivadas, el GOIB plantea aumentar la capacidad normativa de las CCAA para modificar los tipos de gravamen dentro de unos determinados intervalos. La capacidad de recaudación debería ampliarse a los importes de las sanciones.
 33. En relación al Impuesto especial sobre hidrocarburos, el GOIB proponía aumentar la capacidad normativa de las CCAA, para modificar con más amplitud de la actual el tipo de gravamen autonómico, añadiendo que la capacidad de recaudación se amplíe a los importes de las sanciones. Considerando los cambios que introduce el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018 en el Impuesto sobre Hidrocarburos, que suponen la eliminación del tipo autonómico, el cual pasa a formar parte del tipo estatal especial, se considera esencial que se neutralice el efecto económico derivado de introducir esta parte de la recaudación en el modelo de financiación, es decir, entendemos que debe considerarse como aparte del modelo o bien realizar los ajustes necesarios para que no tenga ningún efecto negativo en las CCAA con niveles de consumo relativo de hidrocarburos superiores al peso de su población ajustada.
 34. En relación al Impuesto especial sobre las labores del tabaco, el GOIB sugiere aumentar la capacidad normativa de las CCAA para modificar el tipo de gravamen dentro de unos determinados intervalos y la capacidad de recaudación (sanciones).
 35. En relación al Impuesto sobre la electricidad, el GOIB plantea aumentar la capacidad normativa de las CCAA para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones y establecer deducciones y bonificaciones, y la capacidad de gestión plena.
 36. En relación al Impuesto sobre determinados Medios de Transporte, el GOIB opina que debe aumentar la capacidad normativa de las CCAA para modificar el tipo de gravamen aplicable a los epígrafes del apartado 1 del artículo 70 de la ley 38/1992 de Impuestos Especiales, sin limitaciones (ahora es en un 15% como máximo) y la creación de un nuevo punto de conexión: en el supuesto de empresas de alquiler la tributación debería vincularse a la comunidad donde se realice la puesta a disposición del vehículo.
 37. En relación al Impuesto sobre el juego online, el GOIB entiende que debe incrementar la capacidad normativa de las CCAA, para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones (ahora sólo se pueden aumentar los tipos hasta un 20%).



38. En relación al Impuesto sobre depósitos bancarios, el GOIB propone aumentar la capacidad normativa de las CCAA, para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones.
39. Respecto a la modificación de la regulación de los tributos cedidos y la armonización de la normativa tributaria, el GOIB considera que toda armonización va en detrimento de la autonomía fiscal. Por tanto, más allá de la homogeneización de bases de datos, aplicaciones y procedimientos, no se comparte la voluntad expresada por la AGE de limitar la capacidad normativa de las CCAA planteando una homogeneización de las bases imponibles, en la medida que considera que la competencia fiscal es consustancial a la autonomía. En todo caso, se valora positivamente que la AGE parece descartar por el momento la armonización cuantitativa y, por tanto, la posibilidad de introducir topes máximos y/o mínimos de gravamen efectivo de ciertos impuestos patrimoniales, si bien remite a estudios posteriores.
40. Siguiendo lo apuntado por el FMI, el GOIB hace ver que una hipotética armonización debería tener en cuenta las diferencias en el coste de la vida o nivel de precios de las CCAA.
41. Respecto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se propone dar capacidad normativa a las CCAA para modificar las exenciones, modificar, en Transmisiones Patrimoniales Onerosas, los tipos impositivos de los derechos reales de garantía, regular figuras jurídicas propias, regular los tipos de los documentos judiciales y administrativos, adecuar la tributación de la transmisión de vehículos a las recomendaciones comunitarias y establecer la base imponible en función del cubicaje o emisiones de CO2.
42. En relación al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el GOIB está conforme con mantenerlo y plantea aumentar la capacidad normativa de las CCAA para determinar la base imponible, regular en exclusiva figuras jurídicas propias, la capacidad de gestión plena, incluyendo la gestión de los no residentes de acuerdo con los puntos de conexión, dado que por sentencia europea se les debe aplicar la normativa autonómica; y toda la capacidad normativa de recaudación, para establecer la posibilidad de aplazamientos o de pagos en especie (con bienes inmuebles), que ahora sólo la tiene el Estado, y la recaudación de los no residentes.
43. En relación al Impuesto de Patrimonio, está conforme con mantenerlo y plantea aumentar la capacidad normativa de las CCAA para modificar las exenciones, determinar la base imponible, modificar el límite de la cuota íntegra IP-IRPF, regular en exclusiva figuras jurídicas propias; aumentar la capacidad de gestión hasta que sea plena y que podría incluir la gestión de los no residentes de acuerdo con los puntos de conexión, dado que por sentencia europea se les debe aplicar la normativa autonómica (ahora lo hace el Estado); disponer de toda la capacidad



normativa de recaudación, pues ahora sólo la tiene el Estado, e incluir la de los no residentes que ahora se la queda el Estado.

44. En relación a los impuestos ambientales, junto con el FMI, el GOIB valora positivamente que en el marco del CTPE, a través de un grupo de trabajo específico, se esté avanzando en línea de clarificar la distribución de competencias de los diferentes niveles de gobierno y de facilitar la adopción por parte de las CCAA de este tipo de tributos, que cuentan generalmente con un nivel de implantación mucho mayor en los países más desarrollados. En cualquier caso, el GOIB confía que las conclusiones de los trabajos que se realizan en este ámbito vayan en el sentido de resolver los problemas existentes sin limitar por ello el ejercicio de la autonomía tributaria que corresponde a las CCAA.
45. El GOIB considera indispensable la disponibilidad plena de la toda la información tributaria referida a todos los impuestos, es decir, el pleno acceso a las bases de datos de los mismos y, en paralelo, avanzar hacia una administración tributaria propia.
46. Respecto a la determinación de los valores normativos de los tributos cedidos, especialmente los llamados tradicionales, se valora positivamente que el informe no menciona, ni por tanto valida, la metodología de FEDEA que se asume en el ICE. Sobre el diseño de la metodología a tener en cuenta de cara al nuevo modelo, la AGE afirma que será diseñada por los servicios técnicos del Ministerio, si bien el GOIB entiende que debería contarse la participación de las CCAA.

Población ajustada

47. El GOIB mantiene la postura de que la población es la principal unidad de medida de necesidad y que los diferentes ajustes y ponderaciones que se utilizan y plantean para determinar la población ajustada resultan arbitrarios y nada fundamentados, sin lograr el fin último de aproximar las necesidades de gasto. La población ajustada no nos lleva en la línea correcta al basar el modelo en un esquema de necesidades más que de capacidades.
48. En todo caso, el GOIB opina que la variable población debería referirse a la población real y no sólo a la empadronada, como mejor medida de las unidades de necesidad en todos los servicios, y por tanto debería referirse a la carga real de población (población ampliada con la población estacional o flotante). Ello se hace especialmente grave en el caso de que se decidiera, por ejemplo, constituir el fondo con el 100% de los impuestos indirectos, que son los que reflejan el consumo de la población estacional y que actualmente no están incluidos ni en el concepto de población ni en el de población ajustada.



49. El GOIB hace ver que, a pesar de que el informe insiste en un modelo basado en las unidades de necesidad, tampoco se producen avances en los fundamentos técnicos de la fórmula. En un esquema de determinación de las necesidades de gasto, procedería introducir todas aquellas variables cuantas afecten de manera relevante a las mismas.
50. Sobre el debate de si el nuevo modelo requerirá una o dos poblaciones ajustadas (una para los SPF y otra para el resto de competencias autonómicas), se considera que no es una cuestión a definir políticamente como plantea el informe, sino que, una vez definido el modelo, ésta vendrá determinada con un criterio técnico según los servicios o competencias a los que se haga referencia.
51. En materia de SPF, se considera que en general se deberían tomarse de referencia variables poblacionales, considerando los usuarios o beneficiarios potenciales. Un sistema basado sólo en usuarios reales condenará a un peor nivel de servicios a las CCAA que tienen menor número de usuarios en un momento del tiempo. En este sentido, se quiere poner de manifiesto la contradicción subyacente entre los criterios propuestos en relación a la educación universitaria (usuarios reales) y a la educación infantil de 0 a 3 años (usuarios potenciales).
Como variable poblacional en educación universitaria el GOIB considera que deben considerarse los usuarios potenciales (con ajustes por desplazamientos entre CCAA). El argumento de la AGE conlleva menor posibilidad de inversión en educación universitaria en las CCAA que actualmente cuenten con menor número relativo de universitarios.
52. De la misma forma, el GOIB no comparte que la medición de la población objeto de valoración de las necesidades en materia de protección social únicamente se base en los factores de edad avanzada. La complejidad de los contenidos de las competencias de protección social implica que no procede seleccionar una única variable como indicadora de todas las necesidades de gasto. Tampoco puede descartarse, como se realiza en el informe, la consideración de la exclusión social por no contar con un indicador lo suficientemente perfecto. La exclusión social es un elemento determinante del gasto en protección social por cuanto introduce la perspectiva de las desigualdades sociales presentes en cada sociedad, independientemente de su renta media relativa o del peso de la población mayor. En esta cuestión, es necesario un avance en cuanto a clarificación de competencias y en la selección de variables e indicadores, aspectos que no se refleja en las conclusiones de la AGE.
53. En este contexto, el GOIB reivindica la introducción de la variable nivel de precios. Esta cuestión se apunta tímidamente en ICE, y el GOIB considera indispensable su priorización, dado que sin duda afecta directamente a las necesidades de gasto relativas que el modelo basado en necesidades de gasto pretende estimar.



También es una cuestión que el FMI propone considerar de alguna forma en el modelo.

54. En relación a las variables territoriales, el GOIB considera que es necesario replantear la relación de pesos entre las tres variables consideradas, puesto que es más que discutible que la superficie o la dispersión geográfica determinen en mayor medida las necesidades de gasto que la propia insularidad. Además, también cabe replantear el indicador de esta última, dado que el hecho insular es determinante en sí mismo de unas mayores necesidades de gasto, más allá de la distancia en millas o km respecto del territorio peninsular.

Fondos del Sistema de Financiación

55. El GOIB defiende un modelo de solidaridad interterritorial que respete el principio de ordinalidad y que suponga una nivelación parcial que no implique una eliminación total de las diferencias de capacidad fiscal de las CCAA de forma que no desincentive la corresponsabilidad fiscal, uno de los principios contemplados en el mandato de la Conferencia de Presidentes.
56. El GOIB comparte la separación en dos fondos de la nivelación horizontal (a través del Fondo Básico de Financiación) y la vertical (a través del Fondo de Nivelación Vertical), en la medida que hace más transparente la solidaridad entre regiones.
57. El Sistema debe garantizar en el momento inicial de su aplicación que los recursos de los fondos de nivelación permitan, al menos, hacer frente al coste efectivo de prestación de los servicios públicos autonómicos considerados como fundamentales. A lo que ya se ha comentado anteriormente cabe añadir que ello no puede ser tenido en cuenta a nivel de comunidad autónoma, es decir, que el coste efectivo, más allá de una referencia de importe global, no puede ser una referencia de necesidades de cada una de las CCAA. El GOIB entiende que no es correcto considerar que el coste efectivo es una de las variables que determinan las necesidades de gasto de una comunidad autónoma pues ello supondría partir de la premisa de que el gasto público es inflexible a la baja.

a) Fondo Básico de Financiación (FBF)

58. En relación a la nivelación horizontal, el GOIB considera correcto que se acuerde en CPFF partir del importe del gasto necesario en servicios públicos fundamentales en las CCAA, con objeto de preservarse la suficiencia financiera de dichos servicios con independencia de la administración que los presta y de manera nivelada entre todas las CCAA de régimen común (pero también las forales), y entiende que no existen motivos para aumentar el porcentaje de nivelación horizontal del modelo



actual, que en ningún caso debería ir más allá del peso que representan los servicios públicos fundamentales sobre el gasto no financiero de las CCAA.

59. Respecto a los tributos a integrar en el FBF, la AGE no se posiciona por ninguna de las propuestas y remite a estudios posteriores o a decisión del CPFF, otra evidencia del fracaso del CTPE.
60. El GOIB se opone frontalmente a la propuesta de la CE en relación a la dotación del FBF con todo el rendimiento de IVA e IIEE y un porcentaje del resto de impuestos cedidos, dado que implicaría privar a las CCAA de cualquier participación en la recaudación que fuera asociada a lo consumido en cada territorio. Ello eliminaría además la posibilidad de visualización de la capacidad tributaria de las CCAA.
61. En este sentido, se valora positivamente que el Informe del CTPE parece alejarse del espíritu de la propuesta que realizaba el ICE por cuanto considera otras posibles opciones. Aun así, lamenta que remita a estudios posteriores o al CPFF para mayor concreción.

b) Fondo de Nivelación Vertical (FNV)

62. El GOIB estaría de acuerdo con una nivelación posterior mediante transferencias del Estado a las CCAA, con el objetivo de reducir las diferencias (no eliminándolas) de financiación homogénea per cápita, de forma que no cambie el orden resultante de la capacidad tributaria. Por supuesto, para el GOIB no serían válidos resultados en los que puedan recibir menos financiación per cápita las CCAA que más recursos aportan al sistema, como sucede en el modelo actual.

c) Fondo para la financiación de competencias no homogéneas

63. El GOIB valora positivamente que se desaconseje una revisión de la valoración de determinadas competencias no homogéneas (como planteaba el informe del ICE) y que se considere que antes de proceder a dicha revisión se precise de un consenso que requiere que la valoración de estas competencias se plantee conjuntamente con la del resto de competencias autonómicas, en el marco del análisis de los costes de prestación, sus variables representativas y demás factores cuya realización se encomiende al CTPE durante la vigencia del próximo Modelo para su aplicación a futuro.

d) Fondo para instrumentar la garantía de statu quo

64. La propuesta de la AGE es remitir su posible instrumentación a la decisión del CPFF. Al respecto, la postura del GOIB es que las transferencias de igualación con el statu quo deben mantenerse al margen del modelo, más relacionadas con una negociación bilateral de cada Comunidad, y limitadas por la ordinalidad, de manera



que, como resultado, no puedan tener más recursos las CCAA con menor capacidad fiscal. Un resultado en el que obtengan menos financiación los que más aportan, o más financiación autonómica los que menos aportan, no se considera justificada en ningún caso. En todo caso, se valora positivamente la propuesta de eliminar, aunque sea de forma progresiva, la garantía del statu quo en el nuevo modelo.

Evolución de los recursos y fondos del Modelo

65. Llama la atención la falta de propuesta concreta en relación a la sostenibilidad del Estado de Bienestar desde un punto de vista dinámico. No se concreta como se instrumentaría esta garantía y la AGE no se decanta ni concreta ninguna de las propuestas planteadas en el CTPE.
66. La AGE plantea continuar con la referencia del ITE a efectos de determinar la evolución de los fondos del modelo. Además, plantea que su definición se mantenga como en la actualidad, sin mejora alguna, pese a las críticas manifestadas por la mayoría de CCAA acerca de su volatilidad, hecho que dificulta la predictibilidad y afecta a la sostenibilidad.

Pagos del Sistema: Entregas a cuenta y Liquidación

67. Se descartan, con la excusa de la complejidad técnica, medidas como la posibilidad de adelantar un año la liquidación o establecer retenciones diferenciadas en cada Comunidad en función del ejercicio de las competencias normativas. Ello supone favorecer la ilusión fiscal ya que no permite a los contribuyentes anticipar los efectos de las competencias ejercidas, sobre todo en IRPF, por las CCAA, como tampoco adelantar la percepción por las CCAA del resultado del ejercicio de sus competencias normativas.
68. Se valora positivamente que se considera que no puede dejarse ningún recurso al margen del sistema de entregas a cuenta, cuestión reclamada por Illes Balears que el GOIB entiende que debería ser de aplicación inmediata

Especialidades de Canarias, Ceuta y Melilla

69. Tampoco se concreta ninguna propuesta. El GOIB recuerda que el Estado debería promover que se apliquen a Illes Balears las mismas ventajas que se apliquen a Canarias siempre que no vengán derivadas de la ultraperifericidad, puesto que la insularidad es un hecho diferencial (reconocido en la Constitución) en sí mismo, y sus consecuencias van más allá de la condición de la distancia respecto del territorio peninsular.



Otros aspectos

a) Sostenibilidad de la deuda y mecanismos de liquidez

70. La postura de la AGE en este apartado es ambigua. Balears coincide con la AIREF en que la deuda y la insuficiencia de financiación son dos caras de la misma moneda y que debe abordarse una solución al problema de la deuda. Los estudios disponibles aportados por diferentes CCAA muestran que la deuda se relaciona con la insuficiencia de la financiación para garantizar los SPF y en ese sentido cabe plantear medidas compensatorias de la misma en el caso de las CCAA peor financiadas en el pasado, al menos desde las transferencias de educación y sanidad. El GOIB entiende que, de forma paralela a la definición de un nuevo modelo de financiación que resuelva los problemas del modelo actual de cara al futuro, también debe abordarse el problema de la sostenibilidad de la deuda de las CCAA, planteándose la compensación de la deuda de aquellas comunidades cuyo origen de las misma pueda concluirse que sean los déficits de financiación, tanto en el modelo actual como en anteriores.
71. Respecto a la reducción de los mecanismos de liquidez, el GOIB comparte la propuesta de una salida progresiva y ordenada, si bien recuerda que la expulsión de las CCAA de los mismos sin plantear la compensación de la parte de la deuda que tiene su origen en la infrafinanciación, en el caso de las CCAA que cuentan con un mayor volumen de deuda acumulada podría tener un fuerte impacto en los recursos disponibles para hacer frente al resto de competencias autonómicas. Por ello, considera que ambas medidas deben ir de la mano.

b) Objetivos de déficit

72. En relación con los objetivos de déficit, el GOIB comparte la postura de que es necesario que se expliciten los cálculos en los que se sustenta el reparto vertical de los objetivos de déficit.
73. En cuanto al reparto horizontal, es partidario de su fijación con carácter asimétrico, teniendo en cuenta las diferencias existentes de financiación entre CCAA, el esfuerzo realizado en el pasado y la factibilidad de su cumplimiento.

c) Fondo de Compensación Interterritorial

74. Se considera que el Fondo de Compensación Interterritorial no es un tema ajeno al SFA, pues el ICE lo relacionaba con el Fondo de Cooperación, siendo ésta una línea de trabajo adecuada. El GOIB estaría de acuerdo en fomentar una mayor dotación del mecanismo actualmente existente de desarrollo regional, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), o de los que eventualmente se pudieran



arbitrar en el futuro, si ello facilitara la exclusión de las transferencias para políticas de desarrollo del modelo de financiación, rompiendo la tendencia de articular políticas de cohesión a través del Sistema de Financiación en fondos como el de Cooperación, lo que contribuiría a la claridad, simplificación y transparencia del Sistema.

75. Además, el GOIB entiende que se debe asegurar el carácter finalista y condicionado del FCI y poner el énfasis en la adecuada evaluación del cumplimiento de objetivos de convergencia económica.

Régimen foral

76. El GOIB no discute el régimen foral que ostentan determinadas CCAA, si bien considera conveniente que en el ámbito del CTPE se pueda contar con información sobre las características y forma de cálculo del cupo vasco y la aportación de Navarra por parte del CTPE, de la misma forma que se realiza o debe realizarse de múltiples aspectos relativos a la información económico-financiera y presupuestaria del Estado, y teniendo en cuenta que su importe afecta directa o indirectamente a la disponibilidad de recursos para el SFA. El GOIB considera que en todo informe comparativo sobre los resultados del sistema de financiación de las CCAA debería aparecer la información de las comunidades forales, de forma que puedan formar parte de los indicadores de capacidad tributaria y recursos de las CCAA. Por último, considera también que las comunidades forales deben contribuir a la solidaridad interterritorial de forma equiparable a las aportaciones de nivelación que deben realizar en el sistema de régimen común las comunidades con mayor capacidad fiscal.

Reforma local

77. El GOIB lamenta que en los trabajos del CTPE que no se haya contado con la visión del Grupo de Trabajo de Financiación Local, como se deduce del mandato de la Conferencia de Presidentes.