



Quaderns d'Economia de les Illes Balears

N.4 Març 2018

Claus del Finançament Autonòmic de les Illes Balears



G CONSELLERIA
O TREBALL, COMERÇ
I I INDÚSTRIA
B DIRECCIÓ GENERAL
/ OCUPACIÓ I ECONOMIA



G CONSELLERIA
O TREBALL, COMERÇ
I I INDÚSTRIA
B DIRECCIÓ GENERAL
/ OCUPACIÓ I ECONOMIA

Direcció:

Direcció General de Pressuposts i
Finançament
Direcció General d'Ocupació i Economia

Autors:

Marta Gil de Sola Rullán
Joan Carrió i Vidal

Preocupar-se i ocupar-se per al finançament de les nostres institucions

Algú que segueixi els avatars de la política autonòmica pot arribar a pensar que la preocupació mostrada per la defensa d'un finançament just per a les nostres institucions il·lenques és excessiva. Ja ho va dir aquell que 'a aquestes discussions de la política autonòmica millor arribar-hi plorats'. Però la causa del cansament -més que justificat- amb el que l'afrontem el finançament autonòmic de Les Illes rau en el meu entendre en la manera amb la que es contextualitza la seva resolució. Ho fem encara des d'un sentiment de pertinença escàs, un parlament dividit amb partits d'obediència determinada i una societat civil poc conscienciada en la que uns pocs senten que fan el que poden per a fer front a tots els descosits als que han de respondre, suplint o compensant un sector públic insuficient a vegades, sense nord en altres. Però des del més comú dels sentits sabem que ens hem de preocupar del finançament autonòmic perquè darrera de les seves xifres de doblers guaiten les de la despesa del nostre estat de benestar: per fer aquelles coses que son necessàries però que molts aïlladament no senten com a pròpies; coses que son de tots i que son de ningú, i que si no s'assumeixen des de les institucions no es realitzaran mai.

La nostra Comunitat és solidària com la que més, no tant sols pels fluxos fiscals que patim per la via dels ingressos, sinó també portant els nostres recursos naturals al límit, l'oferta turística als marges del que és sostenible, i una important erosió del capital social i de la convivència avui ja preocupants. I tot això per bé de crear una ocupació també beneficiosa per a treballadors i empreses de la península i de fora, i per a fer rodar el negoci hotelier omplint les arquitectures de divises exteriors. Això ha tensionat, des de la xarxa econòmica desplegada, totes les costures de la cohesió social: l'agreujament de la desigualtat a les rendes percebudes, la reducció general de la productivitat i dels salaris en termes mitjans pel tipus d'ocupació creat i la forta estacionalització soferta. Així mateix, es ressent la capacitat adquisitiva real de la ciutadania amb preus inflats per la demanda externa, i es fractura la població en la manera d'entendre la gestió del patrimoni i la preservació de la cultura pròpia. S'ha 'fragilitzat' l'educació dels nous nadius sobretot, el cost de l'habitatge i el preu dels abastiments també pels autòctons, pateix la presència de la llengua en els serveis públics, l'accés a fruit de la natura per a bona part dels residents, a la congestió estacional del transport i altres aspectes que marquen el cost del desenvolupament poc sostenible.

Les Illes han sigut i son així un gran indret generador de divises per Espanya, d'ocupació per a l'estat, de negocis per a l'empresa internacionalitzada. Demanar a més que per la via del retorn de la despesa finançada autonòmicament suportem un reiterat dèficit fiscal ja és per part de l'estat demanar massa. Però acceptar-ho, és el que a les illes diem fer el passerell.

Forçar els sectors socials pels interessos productius globals amb els anteriors objectius ha donat certament beneficis per Espanya, però també molts sacrificis locals. Part d'aquests últims es podrien avui minorar si del retorn fiscal que aquelles disfuncions comporten, se'n derivés un millor finançament de serveis públics per a l'educació i la salut de tots, per a poder fer polítiques de integració i compensació cultural pels treballadors entrants, per una formació que compensi el deteriorament que alguns vectors de creixement dels mercats actuals generen sobre el capital humà, a la escola, als serveis socials, a la protecció mediambiental, a la preservació de recursos no renovables, a la salvaguarda del patrimoni arquitectònic, arqueològic i cultural. Tot això no és ara possible sense un bon finançament de les nostres institucions. Val a dir en tot cas que el clam de més recursos no és però un xec en blanc que negligeixi la necessitat de fer millors polítiques pú-

bliques per adreçar els problemes anteriors; no es tracta de 'fer més despesa'. Ha de voler dir focalitzar més be el que fem, com ho prioritzem i com avaluem els seus resultats. Aquestes son també tasques pendents que ens han de preocupar i també ocupar als polítics illencs.

La nostra Comunitat, amb divisions internes i desorientacions diverses d'on es troben efectivament els interessos compartits, s'ha quedat sola en aliances o supeditada a objectius aliens, i políticament sense prou múscul per a rectificar-les. Malgrat el finançament tots diem que ens preocupa, de moment no ens ha ocupat prou. Però mai no és massa tard.

Guillem Lopez i Casasnovas
Universitat Pompeu Fabra

PRESENTACIÓ

L'entrada en vigor de la Constitució espanyola, la divisió política i administrativa de l'Estat en comunitats autònomes i comunitats forals, el progressiu desenvolupament de l'Estat autonòmic i la descentralització de competències comporten el lògic interès de les comunitats autònomes en fer un seguiment dels recursos de què disposen per finançar les seves competències i de la seva adequació a les necessitats de despesa.

En el cas de les Illes Balears, els diferents governs autonòmics i també un espectre prou ampli dels agents socials han vengut reclamant de forma recurrent un millor finançament, així com la compensació del deute històric entre l'Administració central i l'autonòmica, i la consideració del fet insular. Són qüestions que ens ocupen gairebé des de la constitució del primer govern autonòmic, si bé han anat cobrant importància amb els anys, especialment amb l'assumpció de més i majors competències i sobretot des de 2002 a partir de la transferència de les competències de sanitat, coincidint amb l'aprovació d'un nou sistema de finançament.

El model de finançament actual, vigent des de 2009, hauria d'haver estat reformat ja el 2014, si bé la caiguda dels ingressos públics originada per la crisi econòmica i d'altres circumstàncies associades a la conjuntura política han estat arguments per posposar la seva reforma. Tot plegat ha afectat de ple les finances autonòmiques, d'aquí que l'interès per aprovar un nou model de finançament que superi les limitacions de l'actual és una qüestió peremptòria per part d'aquelles comunitats amb més problemes de finançament, en general vehiculats a través d'importants creixements del deute públic.

L'objectiu d'aquest treball és establir un marc de discussió sobre els principals elements a considerar en relació amb el finançament autonòmic, compartir els resultats del model de finançament autonòmic vigent, la relació entre finançament i deute, així com explicar la posició del Govern de les Illes Balears de cara al procés iniciat per a la seva reforma. A l'hora de realitzar aquesta anàlisi, s'incorporen altres qüestions relacionades amb els diners que l'Estat destina, en el marc de les seves competències, a les comunitats autònomes, com són les inversions directes de l'Estat o la compensació dels costos derivats de la insularitat. Tot plegat acaba impactant en els saldos fiscals de les comunitats autònomes, d'aquí que el document clogui amb una referència a la dimensió del dèficit fiscal de les Illes Balears.

Es pretén, en definitiva, oferir un esquema conceptual bàsic, però suficient, per tal d'abordar amb rigor un tema sempre candent de la política balear (no de bades és la qüestió sobre la qual pivoten moltes altres matèries que afecten el benestar dels illencs), de forma que faciliti la comprensió d'una matèria complexa i amb múltiples arestes, alhora que serveixi de base per aprofundir amb posterioritat en els diferents aspectes. A més, també es persegueix afavorir la col·laboració interna, dins la pròpia administració autonòmica, i externa, amb els diferents agents econòmics i socials, per poder impulsar, entre tots, la millora del finançament de les Illes Balears.

Joan Carrió i Vidal

Director General de Pressuposts i Finançament



Introducció

I. ELS RECURSOS DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

A. El sistema de finançament autonòmic

- 1) Marc regulatori
- 2) Principals conceptes
- 3) Model actual i propostes de reforma
 - 3.1 Visió general
 - 3.2 Revisió del model actual
 - 3.3 Elements del SFA
 - a) Suficiència i equilibri vertical
 - b) Capacitat tributària
 - c) Recursos no tributaris del SFA
 - d) Població ajustada
 - 3.4 Funcionament dinàmic del model
 - 3.5 Especialitats territorials
 - 3.6 Resultats del SFA
- 4) Dèficit acumulat de finançament

B. Altres recursos de les comunitats autònomes

- 1) Tributs propis
- 2) Tributs cedits fora del SFA
- 3) Fons de Compensació Interterritorial
- 4) Recursos com a Entitats Provincials
- 5) Subvencions gestionades, convenis i contractes-programa
- 6) Recursos proporcionats per la Unió Europea
- 7) L'endeutament
 - 7.1 Evolució del deute de les comunitats autònomes
 - 7.2 Deute de les comunitats autònomes amb l'Estat
 - 7.3 Infrafinançament i deute

II. INVERSIONS DE L'ESTAT I COMPENSACIÓ DE LA INSULARITAT

- A. Inversions reals i transferències de capital de l'Estat
- B. Règim especial i Fons d'insularitat

III. BALANCES FISCALS



INTRODUCCIÓ

En aquest informe s'ofereix una visió panoràmica dels recursos que disposen les comunitats autònomes per fer front a les seves necessitats de despesa, posant el focus en acotar els problemes de finançament que afecten a les Illes Balears, comunitat que, com es veurà, és aportadora neta de recursos (és a dir, que aporta més recursos dels que rep).

La major part dels recursos de les comunitats autònomes procedeixen del sistema de finançament autonòmic. D'aquí l'interès que suscita la seva reforma i que en aquest treball ens hi centrem de forma específica, si bé, com veurem, no es pot deixar de banda que les comunitats autònomes compten amb altres recursos al marge del sistema de finançament autonòmic.

En els darrers mesos s'han iniciat els treballs per reformar el model de finançament actualment vigent, per la qual cosa en aquest document s'analitzen els resultats del model actual, les valoracions i propostes contingudes en l'Informe de la Comissió d'experts, així com la postura de l'Estat i les comunitats autònomes expressada en el decurs de les reunions del Comitè Tècnic Permanent d'Avaluació, dependent del Consell de Política Fiscal i Financera, però també d'altres aportacions, com les del Fons Monetari Internacional. Òbviament, es fa també un especial referència a la postura del Govern de les Illes Balears i s'analitzen els principals aspectes de la proposta de nou model que ha presentat. El document s'estructura per matèries i exposa la situació actual, a més de la valoració que en fa el GOIB, i les propostes o reclamacions plantejades.

El sistema actual de finançament autonòmic està regulat a la Llei 22/2009 i conté alguns elements clàssics de qualsevol model: parteix de la capacitat tributària que confereixen els diferents tributs cedits inclosos en el model, la qual s'anivella entre comunitats autònomes per garantir la prestació dels serveis públics fonamentals de forma més o menys homogè-

nia en tot el territori (anivellament horitzontal). D'altra banda, com que els tributs cedits no cobreixen el finançament necessari, el model també inclou diferents fons que compten amb aportacions addicionals de recursos per part de l'Estat (anivellament vertical).

El primer aspecte que s'analitza en relació al model de finançament és la suficiència de recursos i l'equilibri vertical entre els recursos que disposen els diferents nivells d'administració per fer front a les seves necessitats de despesa, d'acord amb les seves competències. En aquest sentit, es constata un desequilibri entre el pes competencial que assumeixen l'Estat i les comunitats autònomes i els recursos amb què compta cada nivell d'administració, la qual cosa suposa que les comunitats autònomes estan globalment infrafinançades. Els experts quantifiquen que la insuficiència acumulada per al conjunt de comunitats autònomes des de l'entrada en vigor de l'actual model és de més de 180.000 milions d'euros, xifra molt semblant a l'increment del volum de deute que s'ha produït en el mateix període.

La capacitat tributària es determina a partir de la distribució de la recaptació dels tributs cedits entre comunitats autònomes, seguint el criteri de residència del contribuent, en el cas dels impostos directes, i de lloc del consum, en els indirectes. És per aquest motiu que Illes Balears rep, d'entrada, en concepte d'IVA i d'imposts especials més ingressos que el pes de la seva població. La proposta de la Comissió d'experts preveu que la recaptació associada als impostos indirectes, enlloc d'assignar-se en funció del consum relatiu de cada comunitat autònoma, passi a distribuir-se per població, la qual cosa seria especialment lesiva per als interessos de les Illes Balears, fet pel qual el GOIB ha manifestat la seva ferma oposició a aquest canvi de criteri.

Les propostes que ha fet la Comissió d'experts per millorar l'autonomia fiscal de les comunitats autònomes a partir de la introducció d'un

IVA col·legial i de l'increment dels copagaments en determinats serveis, també han topat amb l'oposició de les Illes Balears. El GOIB valora aquestes propostes com a poc viables i d'impacte limitat pel que fa a assolir una millora efectiva de la capacitat tributària, i considera, com un dels punts fonamentals en què s'ha de basar la reforma del model, la necessitat de dotar de major autonomia fiscal a les comunitats autònomes, de forma que el seu finançament derivi principalment dels recursos de caràcter tributari i depengui en menor mesura de transferències per part de l'Estat.

Això passaria per modificar l'actual cistella d'imposts cedits a les comunitats autònomes, augmentant la seva participació en determinades figures, alhora que per incrementar la seva capacitat normativa en matèria tributària i potenciar l'autonomia financera de manera que s'estimuli l'augment dels ingressos autonòmics i l'exercici de la corresponsabilitat fiscal efectiva.


A continuació s'analitza com opera l'anivellament de recursos entre comunitats autònomes a partir dels diferents fons que inclou el model de finançament. Explicats els fons del model actual i els seus resultats, s'exposa el model proposat per la Comissió d'experts i els nous fons que planteja. En una primera visió general, es poden trobar punts de connexió entre el nou Fons Bàsic de Finançament que proposa l'informe de la Comissió d'experts i el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, del model actual. El Fons de Suficiència Global es transformaria en el Fons Transitori, per a preservar l'estatu quo durant un període que es proposa de 5 anys, i en un Fons Complementari, per a les competències no homogènies. Els fons de Convergència perdrien el seu caràcter de fons de desenvolupament i donarien lloc al Fons d'Anivellament Vertical, amb la idea de complementar i igualar més el finançament per població ajustada entre comunitats autònomes resultant de les fases anteriors.

En canvi, la proposta de les Illes Balears seria que l'anivellament no depengés de les neces-

sitats de despesa (sempre difícils d'aproximar i subjectes a criteris discrecionals), sinó que derivàs de la progressivitat fiscal de l'IRPF, en la mesura que el pes relatiu de la seva recaptació superàs el pes relatiu del PIB de la comunitat. Illes Balears proposa també que el nou model respecti el principi d'ordinalitat, és a dir, que les comunitats amb més capacitat tributària no puguin rebre menys recursos que les comunitats amb una capacitat tributària inferior. Al mateix temps, planteja que l'anivellament resultant del model sigui parcial, establint uns llindars de manera que cap comunitat pugui disposar de més del 110% de recursos respecte a la mitjana ni menys del 95%.

El document explica com es calcula en el model actual la població ajustada, com a indicador de les necessitats de despesa, i com afecta a les diferents comunitats autònomes, entre elles a Illes Balears, a la qual només afavoreixen la variables població de 0 a 16 anys i la variable insularitat, mentre que la resta de variables de la fórmula la perjudiquen. El GOIB entén que actualment es dona un pes excessiu a les variables de superfície i dispersió geogràfica i creu que caldria considerar dues variables que fins ara no han estat tengudes en compte: la càrrega real de població (o bé la població flotant) i el nivell relatiu de preus entre comunitats (recollint les diferències en el cost de vida), ambdós factors rellevants en qualsevol estimació de les necessitats financeres de la comunitat.

A partir de les diferències de finançament respecte de la mitjana (desequilibri horitzontal) es pot estimar l'infrafinançament o sobrefinançament de les comunitats autònomes, anàlisi que es pot complementar amb escenaris alternatius si es consideren, a partir de la capacitat tributària de cada una, diferents hipòtesis sobre el finançament que s'hagués obtingut si s'hagués complert el principi d'ordinalitat i l'anivellament hagués estat només parcial. Si a aquests càlculs s'afegeix l'import del desequilibri vertical de recursos entre l'Estat i les comunitats autònomes, en el cas de les Illes Balears s'arriba a xifres que superen els 4.000 milions d'euros de dèficit de finançament per al perío-



de 2002-2015. Lligat a aquesta anàlisi de l'infrafinançament, es presenta una visió general dels recursos financers de les comunitats autònomes, fent especial èmfasi en el seu deute i en el deute amb l'Estat, explicant la petició de compensació del deute plantejada pel GOIB.

També es fa referència a les dades de les inversions de l'Estat per comunitats autònomes, a partir de les quals s'observa com les Illes Balears reben de forma sistemàtica una inversió per davall de la mitjana. Aquesta baixa inversió estatal, associada a la discontinuïtat física de les Illes Balears amb el territori peninsular, és la que motiva la proposta de Fons d'Insularitat continguda dins el Règim Especial de les Illes Balears que actualment el GOIB està nego-

ciant amb el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. El GOIB planteja articular aquest fons de forma similar al Fons de Compensació Interterritorial, tenint en compte que tots dos s'emmarcarien dins la política de cohesió de l'Estat, independents, per tant, del sistema de finançament autonòmic.

Finalment, en tant que síntesi dels fluxos fiscals de les comunitats autònomes, es fa referència a les balances fiscals entre les comunitats autònomes i l'Administració central de l'Estat. Els diferents càlculs d'aquestes balances, sigui quina sigui la metodologia emprada, posen de manifest la importància del dèficit fiscal de les Illes Balears, que se situa entre els 1.500 i els 3.000 milions d'euros anuals.



I. ELS RECURSOS DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

El marc constitucional regulador del sistema de finançament de les comunitats autònomes s'estableix als articles 156 i 157 de la Constitució espanyola: l'article 156 es refereix a l'autonomia financera per al desenvolupament i execució de les seves competències, mentre que l'article 157 enumera els recursos de les comunitats autònomes. Més tard, la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, sobre el finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), dictà que aquestes tendran una activitat financera per al desenvolupament i execució de les competències que els atribueixen les lleis i els seus respectius estatuts.

Els recursos de les comunitats autònomes es poden classificar en financers (endeutament) i no financers. Començant pels recursos no financers, les comunitats autònomes es financen a través de recursos de caràcter tributari i no tributari (transferències de fons). Entre els recursos de caràcter tributari, hi ha els tributs propis i els tributs cedits per part de l'Estat (ja sigui totalment o parcial).

La principal font de finançament de les comunitats autònomes són els recursos provinents del sistema de finançament autonòmic, actualment regulat per la Llei 22/2009. Inclouen tant recursos tributaris (tributs cedits) com no tributaris (fons d'anivellament). La major part dels tributs cedits es troben integrats dins el sistema de finançament autonòmic (SFA) i es desglossen alhora entre els tributs totalment cedits (gestionats per les comunitats autònomes) i els tributs cedits participats o subjectes a liquidació (les comunitats participen d'un percentatge de la recaptació i, en algun cas, compten amb certa capacitat normativa, però és l'Estat qui els gestiona). Els tributs cedits que es liquiden a través del model són l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), l'impost sobre el valor afegit (IVA) i la major part dels impostos especials, mentre que els tributs cedits tradicionals (TCT) comprenen, entre d'altres, l'impost de successions i donacions (ISD) i l'impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (ITPAJD).

Però les comunitats disposen d'altres recursos més enllà dels que s'integren en el SFA. D'acord amb l'informe del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública Hisendes autonòmiques en xifres, podem distingir entre recursos de caràcter tributari, com són els tributs cedits no inclosos en el SFA (l'impost sobre el Patrimoni o l'impost sobre activitats del joc i els tributs propis i els recàrrecs sobre tributs estatals), i d'altres de caràcter no tributari, com els que provenen del Fons de Compensació Interterritorial (FCI), els recursos com a entitats provincials, les subvencions gestionades, convenis i contractes-programa i els recursos proporcionats per la Unió Europea.

Cal precisar que en aquest informe del Ministeri no s'inclouen les comunitats forals i que, per altra banda, s'ofereixen dades que no són homogènies, ja que no tenen en compte diferències de competències entre comunitats autònomes, inclouen finançament de caire finalista, i per últim, no discriminen l'efecte del distint exercici de les competències normatives en matèria tributària per part de les comunitats autònomes.

No obstant, malgrat aquestes limitacions i que en alguns casos es tracti de recursos que no tenen la mateixa naturalesa, si no es té en compte el finançament autonòmic en sentit ampli es pot arribar a conclusions esbiaixades pel que fa a les diferències de recursos entre comunitats autònomes. Per això, a l'hora d'analitzar el finançament de les comunitats autònomes i de plantejar qualsevol reclamació per a la seva millora, és recomanable no perdre la perspectiva de la globalitat dels recursos que disposen les comunitats autònomes i ser conscients que existeixen altres fonts de finançament addicionals als recursos que deriven pròpiament del SFA.

En els quadres que segueixen a continuació es mostra la distribució dels diferents tipus de recursos entre comunitats autònomes.

Quadre 1. Recursos no financers de les comunitats autònomes

Anys 2015
Milers d'euros

Comunitat autònoma	Recursos del SFA (Llei 22/2009)	Imposts propis i recàrrecs sobre tributs estatals	Altres tributs Imp. Patrimoni i Imp. Act. Joc	Cost efectiu dels serveis traspassats en 2015	Fons de Compensació Interterritorial	Finançament com a entitats provincials	Subvencions, Convenis i Contractes-Programa	Recursos proporcionats per la Unió Europea	Recursos no financers de les comunitats autònomes
CATALUNYA	19.411.136,31	576.478,24	450.928,82				830.689,72	425.732,36	21.704.965,45
GALÍCIA	7.308.992,12	85.308,92	68.438,83		42.918,38	93.782,00	372.027,83	481.550,86	8.453.018,93
ANDALUSIA	19.292.870,36	111.322,45	86.367,30	820,54	160.471,71		829.802,06	2.354.179,10	22.835.833,52
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	2.778.704,36	13.956,11	17.389,58		12.740,59	219.996,47	113.392,41	103.988,30	3.260.167,82
CANTÀBRIA	1.790.967,42	26.615,93	16.764,72		4.064,18	110,94	108.596,06	49.157,91	1.996.277,16
LA RIOJA	958.133,31	14.848,00	11.314,58			749,91	51.857,62	55.209,22	1.092.112,65
REGIÓ DE MÚRCIA	3.168.987,54	48.344,13	23.530,23		21.644,69	220.491,20	129.572,31	169.064,58	3.781.634,68
COMUNITAT VALENCIANA	10.540.080,59	29.365,84	110.444,64		55.224,73	28.535,43	349.120,83	160.565,60	11.537.627,66
ARAGÓ	3.499.416,53	58.620,12	30.672,80				151.998,23	430.388,32	4.208.162,62
CASTELLA-LA MANXA	4.893.707,53	15.630,66	17.810,87		37.066,63	27.861,16	195.643,43	802.272,44	5.999.402,73
CANÀRIES	4.651.532,27	417.788,15	29.403,91		46.476,64	79.430,99	289.272,90	346.540,12	5.840.583,62
EXTREMADURA	3.019.157,66	124.473,37	460,441		26.615,29	47.491,79	180.238,74	690.950,38	4.066.916,34
ILLES BALEARS	2.823.082,42	77.463,65	49.932,56				76.696,33	37.479,54	3.064.653,49
MADRID	14.007.782,25	45.34,00	3.796,33			18.859,57	690.540,76	83.145,01	14.808.657,92
CASTELLA I LLEÓ	6.571.914,13	66.786,69	34.363,38		18.588,12	94.717,73	562.061,53	944.741,00	8.093.172,58
TOTAL	104.716.464,78	1.935.826,26	965.762,95	820,54	425.810,96	832.027,18	4.731.509,76	7.134.964,74	120.743.187,17
Pes total	86,73%	16,0%	0,80%	0,00%	0,35%	0,69%	3,92%	5,91%	100,00%
Pes en Illes Balears	92,12%	2,53%	1,63%	0,00%	0,00%	0,00%	2,50%	1,22%	100,00%

Font: Hisendes autònòmiques en xifres. 2015. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

- En el cas de les Illes Balears, el 92,12% dels recursos no financers tenen a veure amb el SFA, front al 86,73% de la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú.
- En canvi, els recursos que reben les Illes Balears procedents de l'Estat en forma de subvencions de caràcter finalista, convenis i

contractes, així com els procedents de la Unió Europea tenen un pes significativament menor al de la mitjana espanyola.

- Illes Balears no és receptora dels recursos distribuïts a través del Fons de Compensació Interterritorial, com tampoc rep finançament com a entitat provincial.

Quadre 2. Recursos tributaris i no tributaris de les comunitats autònomes

Any 2015

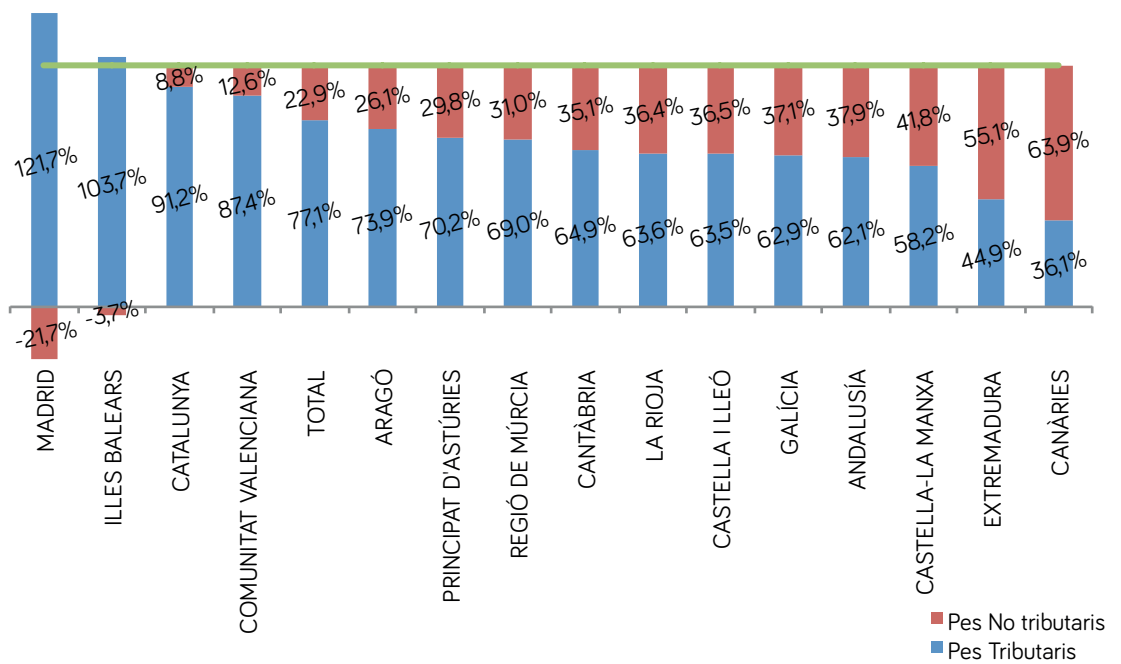
En milers d'euros

Comunitat autònoma	Tributaris	No tributaris	Recursos no financers
CATALUNYA	19.796.251,55	1.908.713,90	21.704.965,45
GALÍCIA	5.318.218,61	3.134.800,32	8.453.018,93
ANDALUSÍA	14.180.075,27	8.655.758,25	22.835.833,52
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	2.289.371,74	970.796,07	3.260.167,82
CANTÀBRIA	1.295.030,66	701.246,50	1.996.277,16
LA RIOJA	695.096,32	397.016,33	1.092.112,65
REGIÓ DE MÚRCIA	2.608.982,76	1.172.651,92	3.781.634,68
COMUNITAT VALENCIANA	10.083.448,33	1.454.179,33	11.537.627,66
ARAGÓ	3.109.477,78	1.098.684,85	4.208.162,62
CASTELLA-LA MANXA	3.490.445,10	2.508.957,62	5.999.402,73
CANÀRIES	2.110.831,46	3.729.752,16	5.840.583,62
EXTREMADURA	1.824.198,82	2.242.717,52	4.066.916,34
ILLES BALEARS	3.176.729,40	-112.075,90	3.064.653,49
MADRID	18.016.030,33	-3.207.372,41	14.808.657,92
CASTELLA I LLEÓ	5.142.869,38	2.950.303,20	8.093.172,58
TOTAL	93.137.057,52	27.606.129,65	120.743.187,17

Font: Hisendes autonòmiques en xifres. 2015. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

Gràfic 1. Composició dels recursos de les comunitats autònomes (tributaris versus no tributaris)

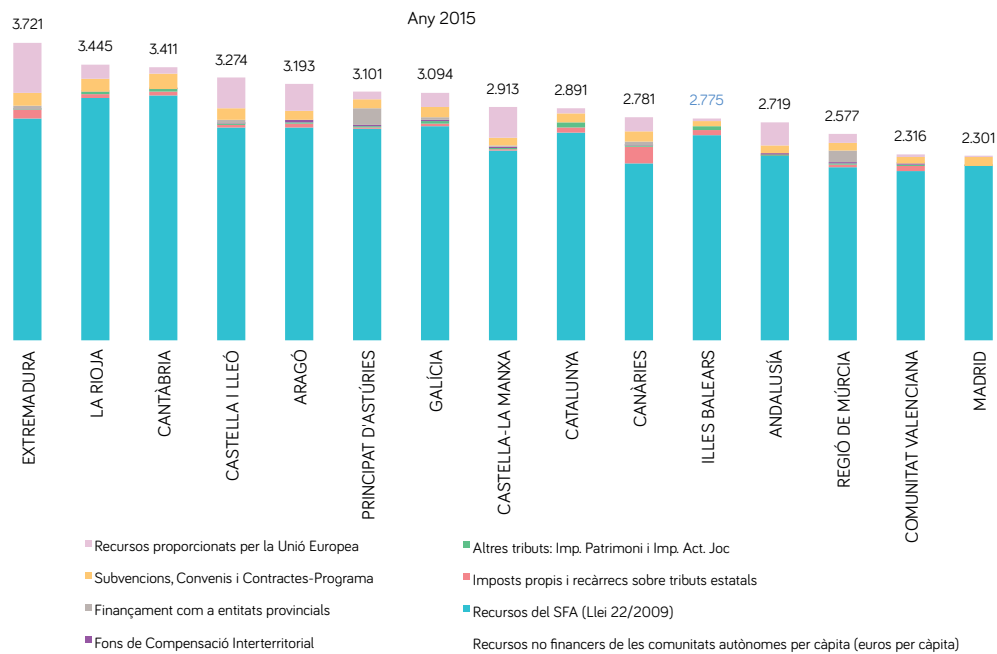
Any 2015



Font: Hisendes autonòmiques en xifres. 2015. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

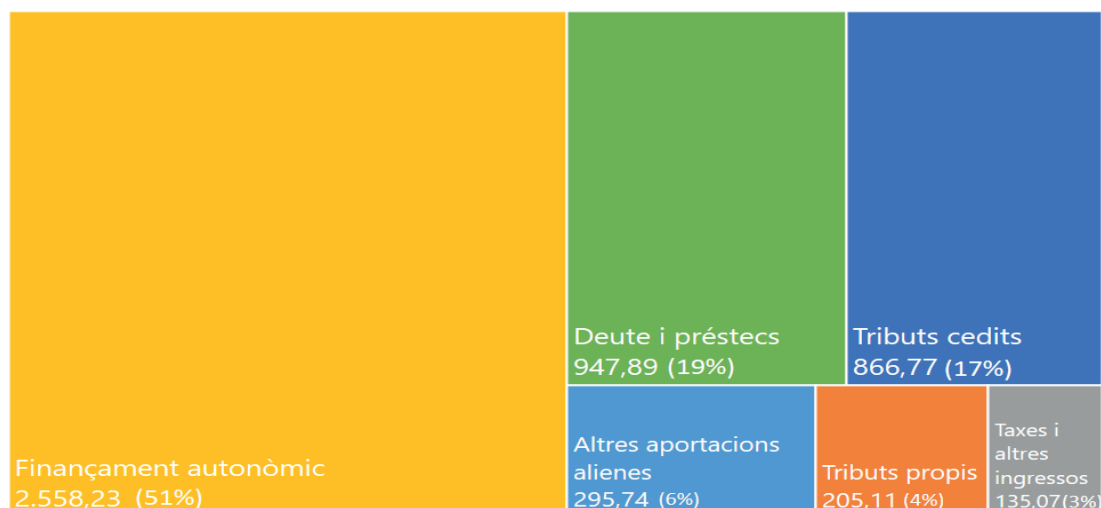
- Si distingim els recursos no financers de les comunitats autònomes en funció de si tenen o no caràcter tributari, podem observar com els recursos tributaris representen en 2015 el 77,15% del total de recursos no financers de les comunitats autònomes, mentre que aquest percentatge arriba al 103% en el cas de les Illes Balears, la qual cosa s'explica principalment pel pes que tenen els distints fons d'anivellament de recursos del sistema de finançament autonòmic, els quals presenten en termes agregats un valor negatiu en el cas de Balears (és a dir, que Balears és aportadora neta a l'anivellament interterritorial).

Gràfic 2. Recursos per càpita de les comunitats autònomes



Font: Hisendes autonòmiques en xifres. 2015. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

Gràfic 3. Distribució del pressupost d'ingressos de la CAIB. Any 2018.



Font: DG Pressuposts i Finançament

- En el pressupost d'ingressos de la comunitat autònoma de les Illes Balears per al 2018 els recursos del finançament autòmic representen el 51% del total de recursos per què aquest percentatge únicament inclou els ingressos procedents dels tributs cedits subjectes a liquidació del SFA (IRPF, IVA i impostos especials), mentre que els ingressos generats pels tributs cedits tradicionals (ISD, ITP, etc.) i les taxes afectes a serveis transferits (que també formen part del SFA) es mostren separatament pel fet que són gestionats directament per la comunitat autònoma i representen respectivament un 17% i un 3% del total de recursos. Per tant, el total d'ingressos realment englobats dins en el SFA suposen aproximadament un 70% del pressupost d'ingressos de la comunitat autònoma.
- El 30% restant es distribueix entre els tributs propis, que inclouen actualment el cànon de sanejament d'aigües i l'impost sobre estades turístiques i que representen el 4% del total d'ingressos; els ingressos procedents d'altres aportacions alienes, principalment de l'Estat i de la UE, que suposen el 6% dels ingressos, i els ingressos financers, que recullen el nou endeutament i signifiquen el 19% del pressupost d'ingressos.

A. EL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

1) Marc regulatori

A Espanya conviuen dos sistemes de finançament de les comunitats autònomes: el de règim comú i el de règim foral (País Basc i Navarra). Canàries posseeix un règim econòmic i fiscal especial per raons històriques i geogràfiques, mentre que Ceuta i Melilla disposen també d'un règim de fiscalitat indirecte especial, però totes elles participen en el sistema de finançament autonòmic de règim comú, que s'aplica també a la resta de comunitats autònomes.

El sistema de finançament autonòmic de règim comú s'ha anat configurant en base al que estableixen la Constitució espanyola, la LOFCA i els respectius estatuts d'autonomia, a més de per les lleis ordinàries i els acords del Consell de Política Fiscal i Financera, que l'han anat desenvolupant.

El sistema defineix els recursos econòmics que disposaran les comunitats autònomes, a través de tributs propis i cedits i de transferències de l'Estat, per finançar l'exercici de les seves competències.

Inicialment, el principal objectiu del sistema era garantir la continuïtat del funcionament dels principals serveis públics. L'única font de recursos de les comunitats autònomes eren les transferències estatals, i la seva quantia venia determinada pel cost històric de provisió dels serveis transferits.

Posteriorment, amb la finalitat de millorar la suficiència dels recursos a l'abast de les comunitats autònomes i de facilitar una certa responsabilitat fiscal, s'han anat atorgant a les comunitats diversos mecanismes de participació en els tributs estatals, així com la possibilitat de crear noves figures tributàries pròpies.

A més, amb l'objectiu de garantir la igualtat en la capacitat de prestació dels serveis, s'han incorporat mètodes per tal de determinar de manera més objectiva les necessitats de des-

pesa de les comunitats autònomes, intentant aproximar els recursos que necessaris en cada una d'elles per a prestar un mateix nivell de serveis públics, tot tenint en compte les seves característiques demogràfiques i geogràfiques.

Actualment el sistema de finançament es regeix per la Llei 22/2009, de 18 de desembre, pel qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia.

2) Principals conceptes

Qualsevol model de finançament de les administracions subcentrals té uns trets essencials força similars. En aquest apartat introduïm alguns dels principals conceptes que emprarem per desenvolupar els distints temes que conformen aquest document.

Capacitat tributària i cistella de tributs cedits. A l'Estat espanyol la sobirania fiscal està en mans de l'Administració central, que disposa de la capacitat normativa sobre tots els tributs. Per tant, els tributs que formen la "cistella tributària" de les administracions autonòmiques són tributs cedits per l'Administració central. En un primer moment, quan se cedien tributs a les comunitats autònomes se'h cedia només el rendiment. No va ser fins l'any 1997 i sobretot a partir de 2002, quan es va cedir també certa capacitat normativa sobre alguns d'aquests tributs.

Així, en els darrers models ha sorgit el concepte de capacitat tributària, que inclou els recursos tributaris a l'abast de les comunitats autònomes i que constitueix la part fonamental del seu finançament. Els ingressos que generen els tributs cedits es complementen amb transferències d'anivellament a partir dels recursos distribuïts a través dels diferents fons del model. Els models més avançats en termes de federalisme fiscal atorguen un major protagonisme al finançament a partir de la pròpia capacitat tributària respecte al finançament a partir de transferències de l'Estat.

Tributs propis. La cistella de tributs cedits es complementa amb els tributs propis. Els governs autonòmics poden crear figures tributàries sempre que es compleixen determinades condicions, com per exemple la de no gravar cap fet imposable que ja estigui gravat per un altre tribut estatal. Els tributs propis no formen part dels ingressos del model de finançament autonòmic.

Suficiència i equilibri vertical. L'equilibri vertical es dona quan les necessitats de despesa de les comunitats poden ser cobertes pel seus ingressos potencials a través del model, siguin aquests de caràcter tributari o transferències. Si els ingressos no permeten cobrir les necessitats es produeix una insuficiència i un desequilibri vertical.

D'altra banda, quan l'Estat fa aportacions per completar el finançament necessari, de forma addicional al finançament resultant de la distribució (horitzontal) de la capacitat tributària, parlem de transferències d'**anivellament vertical**.

Equilibri o equitat horitzontal. Els desequilibris horitzontals es donen entre les unitats d'un mateix nivell subcentral de govern (en el nostre cas, entre comunitats autònomes), atesa la diferència entre la seva capacitat per generar ingressos tributaris i la diferència entre les seves necessitats de despesa. El principi d'equitat horitzontal persegueix corregir els desequilibris fiscals horitzontals per evitar que les regions més pobres es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis inferior, o bé d'haver de demanar un esforç més gran als seus ciutadans per prestar el mateix nivell de serveis. Una vegada distribuïda la capacitat tributària, els sistemes de finançament apliquen sistemes per anivellar el finançament entre les distintes regions. A través de l'**anivellament horitzontal**, les comunitats més riques aporten part de la seva capacitat tributària a les comunitats amb menors recursos tributaris, de manera que s'equilibren els recursos entre elles.

L'anivellament horitzontal pot ser total o parcial. És total quan el grau de cobertura dels ingressos sobre les necessitats de despesa és el

mateix per a totes les unitats d'un mateix nivell de govern. Per tant, es redueixen totalment les diferències fiscals entre les diferents jurisdiccions. En canvi, l'anivellament parcial redueix les diferències, però no les elimina del tot. Per altra banda, també es pot produir (com succeeix amb el model actual) un sobreanivellament, de forma que comunitats amb una capacitat tributària inferior acaben obtenint, producte dels mecanismes d'anivellament del model, un finançament superior a comunitats amb major capacitat tributària.

Les transferències d'anivellament també poden tenir un sentit horitzontal i vertical alhora, quan pretenen aconseguir al mateix temps els objectius de l'equitat horitzontal i vertical.

3) Model actual i propostes de reforma

En aquest apartat aprofundim en l'actual model de finançament autonòmic, regulat per la Llei 22/2009.

3.1 Visió general

El model aprovat l'any 2009 pretenia donar una passa endavant per tal de:

- reforçar l'Estat de benestar mitjançant la incorporació per part de l'Estat de recursos addicionals al sistema;
- millorar la suficiència per tal d'assegurar el finançament de la totalitat de les competències de les comunitats autònomes;
- millorar l'equitat, i
- reforçar els principis d'autonomia i responsabilitat fiscal mitjançant l'augment dels percentatges de cessió dels tributs a les comunitats autònomes i l'atorgament d'una major capacitat normativa sobre algunes figures tributàries.

Els recursos previstos en el model són de tipus tributari i no tributari:

- Els tributaris són els tributs cedits per l'Estat a les comunitats autònomes completament o parcial. Conformen el que, a la llei, es denomi-

na en la “capacitat tributària” i són, bàsicament, els que ja recollia la Llei anterior, la Llei 21/2001, és a dir, l'IRPF, l'IVA, els impostos especials i els tributs cedits tradicionals, amb una elevació en els percentatges de cessió.

- Els recursos no tributaris són les transferències del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals i el Fons de Suficiència Global, a les quals s'afegeixen els Fons de Convergència: el Fons de Cooperació i el Fons de Competitivitat.

- El Fons de Garantia de Serveis Públics Fonamentals és el mecanisme d'anivellament del model i persegueix alhora un anivellament horitzontal (entre comunitats autònomes) i un anivellament vertical (aportació addicional de l'Estat a les comunitats autònomes). El seu objectiu és assegurar que cada comunitat autònoma rep els mateixos recursos per unitat de necessitat per tal de finançar els serveis públics fonamentals de l'Estat de benestar (sanitat, educació i serveis socials).

- El Fons de Suficiència Global és un fons d'ajustament que cobreix les necessitats globals de finançament al garantir l' statu quo de cada comunitat autònoma i actua com a fons de tancament del sistema. També incorpora el finançament de les competències no homogènies.

- Els Fons de Convergència estan integrats pel Fons de Cooperació i el Fons de Competitivitat. Es tracta de dos fons de tipus vertical (aportacions addicionals de recursos per part de l'Estat), amb els objectius d'afavorir l'equilibri econòmic territorial, en el primer cas, i d'aproximar les comunitats autònomes en termes de finançament per habitant ajustat, en el segon.

3.2 Revisió del model actual

El model actual hauria d'haver estat revisat ja al 2014, però diferents circumstàncies han retardat que s'abordàs la seva reforma. Actualment, s'està debatent la formulació d'un nou

model de finançament, si bé encara no se sap quan seria efectiu.

Les principals passes donades i la situació actual d'aquest procés de revisió del model de finançament autonòmic de règim comú es poden resumir de la manera següent:

- Al gener de 2017, la Conferència de presidents autonòmics va acordar la creació d'una Comissió d'experts per fer les anàlisis necessàries per a la formulació posterior d'un nou model, fonamentat en els principis de solidaritat, suficiència, equitat, transparència, responsabilitat fiscal i garantia d'accés dels ciutadans als serveis públics en funció del cost efectiu.

- Les conclusions i propostes d'aquesta Comissió d'experts es varen recollir en un informe final que va ser lliurat el 26 de juliol de 2017.

- L'informe ha estat valorat pel Fons Monetari Internacional (FMI)

- En l'actualitat, és el Comitè Tècnic Permanent d'Avaluació (CTPE, segons les sigles en castellà), depenent del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) i que compta amb la participació de les comunitats autònomes de règim comú, que està duent a terme una anàlisi de les propostes contingudes en l'informe de la Comissió d'experts i que té l'encàrrec d'eleva una proposta de nou model de finançament.

Per això, a més de resumir el funcionament del model de finançament actual, en els següents apartats mostrem algunes de les principals novetats que ha proposat la Comissió d'experts i la valoració i les propostes plantejades pel Govern de les Illes Balears fins al moment.

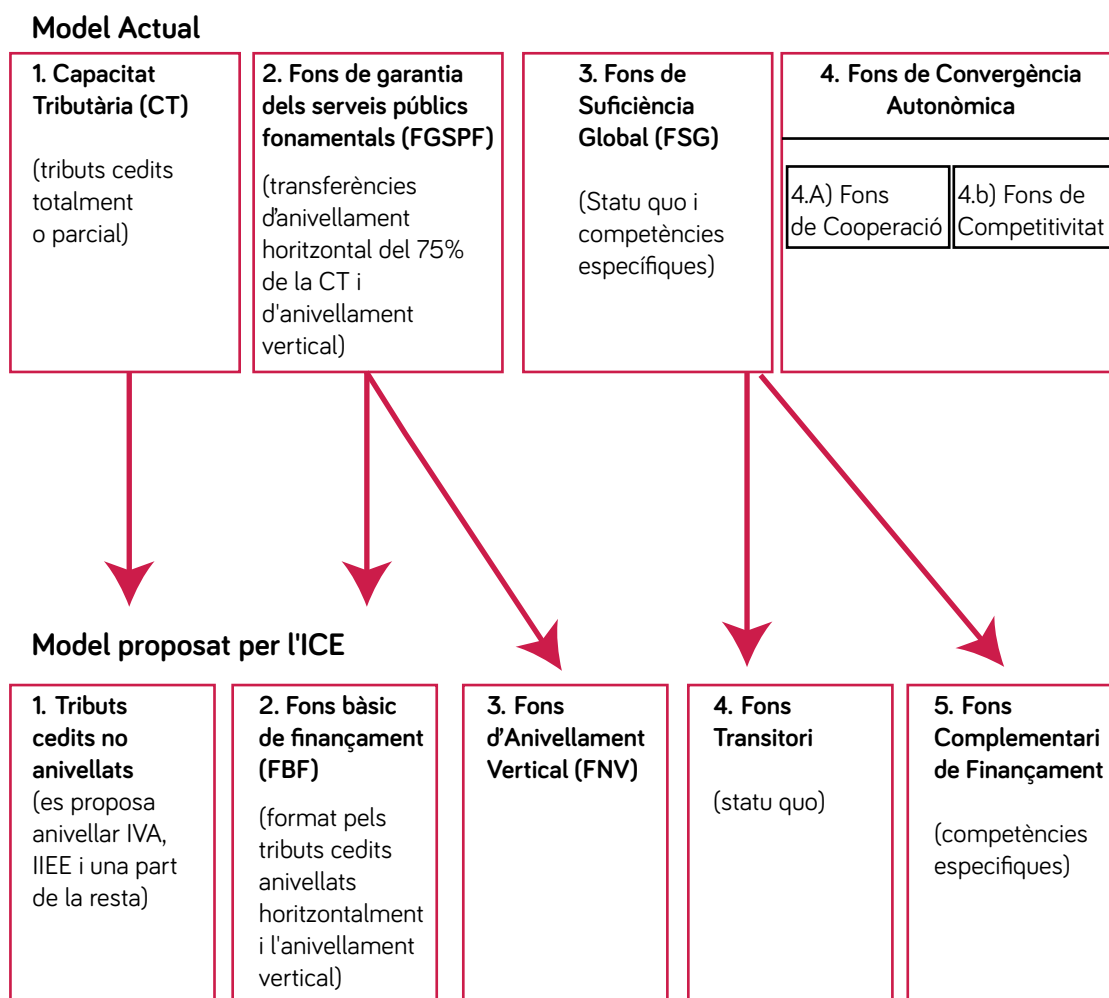
3.3 Elements del SFA

Els següents apartats exposen de forma més detallada els principals elements del model actual, així com els del model proposat per la

Comissió d'experts i les valoracions que n'ha fet el GOIB. Pel que fa a l'estructura d'ambdós

models, es pot esquematitzar de la següent manera:

Gràfic 4. Estructura del model de finançament de règim comú



Font: Elaboració pròpia

Com veim, en una primera visió general:

- Es poden trobar punts de connexió entre el nou Fons Bàsic de Finançament que proposa l'informe de la Comissió d'experts i el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, del model actual.
- El Fons de Suficiència Global es transformaria en el Fons Transitori, per a preservar l'estatu quo durant un període que es proposa de 5 anys, i en un Fons Complementari, per a les competències no homogènies.
- Els fons de Convergència perdrien el seu caràcter de fons de desenvolupament i donarien lloc al Fons d'Anivellament Vertical, amb la idea de complementar i igualar més el finançament per població ajustada entre comunitats autònomes resultant de les fases anteriors.

a) Suficiència i equilibri vertical

Sobre aquest tema ens remetem, per ara, a les conclusions de l'Informe de la comissió d'experts per a la revisió del model de finançament autonòmic (en endavant ens hi referirem com a ICE).

En l'ICE hi ha cert consens sobre el fet que el nivell de recursos destinat al finançament de les competències autonòmiques en aquests últims anys no ha estat suficient per cobrir la despesa efectiva en serveis públics fonamentals (sanitat, educació i serveis socials). Segons alguns autors, la insuficiència del sistema en el període 2009-16 per finançar els serveis públics fonamentals es pot quantificar entre 180 i 191 mil milions d'euros.

De fet, es considera que aquesta insuficiència dels recursos que han disposat les comunitats autònomes per finançar els serveis públics fonamentals a través del SFA ha estat la principal causa del deute contret durant el període

2009-2016 i seria l'element essencial per entendre l'evolució creixent del deute del conjunt de comunitats autònomes en aquest període. En aquest període el deute del conjunt de comunitats autònomes de règim comú s'ha incrementat en més de 173 mil milions d'euros.

En termes anuals, la insuficiència de recursos del model actual ha estat estimada per diversos estudis, que apunten a un import superior als 15.000 milions d'euros. Aquesta xifra seria, doncs, el punt de partida en relació als recursos addicionals que hauria de posar l'Estat (ja fos en forma d'una major cessió de tributs o a través de majors transferències verticals d'anivellament) per tal de garantir la suficiència del nou model de finançament.

El quadre següent reflecteix l'estimació de la insuficiència del model actual realitzada per la Comunitat Valenciana en el seu document de valoració de l'ICE, i és de moment la principal referència del GOIB en aquesta qüestió.

Gràfic 5. Estimació de la insuficiència vertical del model actual

Milions d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DESPESA LIQUIDADA							
- Despesa en SPF liquidada	107.994	102.866	99.293	101.928	91.91	92.668	99.164
- Despesa en resta de funcions	42.337	37.078	33.461	29.764	27.330	26.424	27.783
- Despesa en interessos	2.540	2.865	4.336	5.940	6.954	7.584	5.051
TOTAL	152.871	142.809	137.091	137.632	126.195	126.676	131.999
NECESSITATS							
- Població	43.790.920	44.049.155	44.202.984	44.262.842	44.125.765	43.772.094	43.624.802
- Població ajustada	43.790.920	44.254.038	44.620.638	44.884.737	44.559.573	44.708.362	44.828.247
DESPESA A FINANÇAR							
- Despesa en SPF segons necessitats	102.613	102.571	102.162	99.060	98.882	97.512	99.546
- Despesa en RF i interessos observat	44.877	39.943	37.798	35.704	34.284	34.008	32.834
TOTAL	147.490	142.513	139.959	134.764	133.167	131.519	132.381
RECURSOS DE LES CA							
- Recursos homogenis del SFA	91.700	103.269	98.145	93.383	90.917	95.186	101.526
- Finançament específic	18.488	18.880	16.564	13.566	12.767	13.269	14.038
- Altres recursos de les C.A.	642	738	1.045	1.797	2.955	3.995	3.474
TOTAL	110.830	122.888	115.754	108.746	106.638	112.450	119.038
INSUFICIENCIA DEL MODEL							
- Respecte a la despesa neta liquidada	42.041	19.921	21.337	28.886	19.557	14.226	12.961
- Respecte a la despesa neta per necessitats	36.660	19.626	24.205	26.019	26.528	19.069	13.343

Font: Extret de l'Informe de la Comunitat Valenciana de valoració de l'Informe de la Comissió d'Experts sobre el model de finançament (nov-17)

No es pot perdre de vista que la suficiència dels recursos a disposició de les comunitats autònomes és clau per garantir l'Estat del benestar, ja que són les comunitats les que assumeixen la major part de les competències que el configuren: sanitat, educació i serveis socials, bàsicament. Per tant, la reforma del model de finançament hauria de tenir com a objectiu fonamental la millora de l'articulació de l'Estat de les autonomies, en tant que així es garanteix el correcte funcionament de l'Estat del benestar.

L'FMI, preguntat sobre la qüestió de l'equilibri vertical i la suficiència de finançament per als serveis públics fonamentals, considera que el sistema fiscal espanyol i l'eficàcia de les seves normes fiscals es beneficiarien d'una reducció del desequilibri fiscal vertical a través de més autonomia en la recaptació a nivell regional i local pel seu probable impacte positiu sobre l'eficiència, la qualitat i l'estabilitat en la prestació de serveis, i que aquestes reformes podrien, a més, afavorir una major diligència en el compliment de les normes fiscals dels governs regionals, promovent així major disciplina i coordinació fiscal.

En una valoració global, la Comissió d'experts considera que el nivell de descentralització de l'estat espanyol a nivell d'ingressos és prou elevat, encara que seria bo un augment de l'autonomia financera efectiva, més capacitats de prendre decisions per poder augmentar els seus ingressos tot reforçant les competències normatives de les comunitats autònomes i dotant-les de més instruments.

Valoracions del GOIB sobre la suficiència i l'equilibri vertical

Front a la visió que dona l'ICE, el GOIB considera que així com Espanya és un país amb un nivell significatiu de descentralització de la despesa, això no es compleix pel que fa als ingressos, degut a una escassa capacitat normativa, un àmbit de gestió limitat i una capacitat de recaptació reduïda. En la línia de la valoració que fa l'FMI, el GOIB troba que aquesta dissociació entre ingressos i

despeses provoca il·lusió fiscal o la percepció que és possible un nivell de serveis públics sense considerar els costos fiscals corresponents.

El GOIB considera que el SFA ha de proporcionar uns recursos suficients per tal que les CA puguin prestar els serveis públics dels quals són responsables, fonamentals per al benestar dels ciutadans, amb uns nivells de qualitat adequats i sense necessitat d'incórrer en dèficits. A fi de delimitar la suficiència per a la prestació dels serveis públics, el GOIB ha proposat analitzar la distribució de la despesa entre l'administració central, l'autònoma i la local, tot tenint en compte també l'esforç fiscal realitzat per cada nivell d'administració per tal de complir amb els objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

També ha suggerit realitzar una anàlisi en l'àmbit del CTPE de l'evolució de la despesa sanitària, en educació i en serveis socials i, prenent com a referència el pes dels serveis de l'Estat de benestar en altres països de la UE i l'OCDE, determinar l'evolució prevista de la despesa en serveis públics fonamentals.

En relació al finançament de la dependència, actualment el Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) es finança amb càrrec a tres fonts: els crèdits que anualment es fixen en els pressupostos generals de l'Estat, els pressupostos de les comunitats autònomes i les aportacions de les persones usuàries. En relació amb l'aportació realitzada per l'Administració General de l'Estat (AGE), la Llei 39/2006, de 14 de desembre, estableix que el finançament públic es durà a terme a través dels crèdits transferits en concepte de nivell mínim i de nivell acordat de protecció. A més, l'AGE transfereix crèdits a les comunitats autònomes anualment en concepte de finançament addicional

no finalista a través de la Llei 22/2009. El GOIB és partidari, tractant-se d'una prestació encara no completament desplegada, de mantenir de moment el caràcter mixt actual en relació al seu finançament i fer un seguiment de la suficiència del finançament d'aquesta competència en l'àmbit del CTPE per tal de donar compliment a l'abast de la mateixa segons preveu la normativa. No obstant, també suggereix que es promogui el seu encaix en el SFA tan bon punt sigui un tema consensuat en l'àmbit del CTPE.

b) Capacitat tributària

El primer component del model de finançament actual és la capacitat tributària.

A mesura que l'Estat traspassava a les comunitats autònomes les competències en matèries com sanitat o educació, que demanen un volum elevat de recursos, i per tal de garantir la suficiència i l'autonomia financeres, també ha anat cedint diferents figures tributàries. En alguns casos, aquesta cessió s'ha limitat a una participació en la recaptació obtinguda en cada territori (fonamentalment en els impostos indirectes, que obeeixen a regles d'harmonització a nivell europeu), mentre que en d'altres ha cedit, a més, certa capacitat normativa perquè les comunitats autònomes que així ho desitgin puguin ajustar els seus ingressos a les seves necessitats de despesa. L'Estat ha cedit, a més, la capacitat de recaptació i gestió d'alguns impostos.

Així, en l'actualitat les comunitats autònomes tenen parcialment cedits els següents tributs:

- La tarifa autonòmica de l'IRPF, que correspon a una participació del 50% en el rendiment de l'impost, a més de determinades competències normatives.

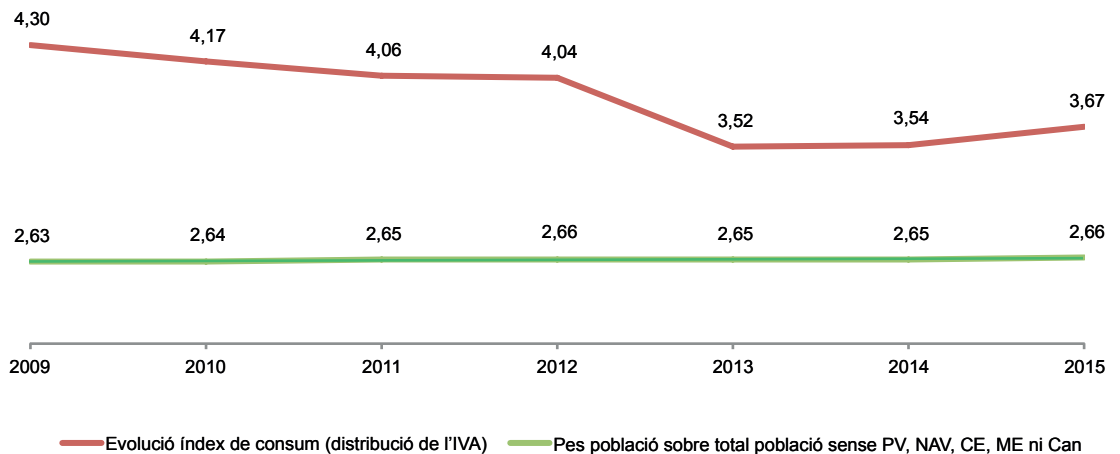
- El 50% de la recaptació de l'IVA. Les comunitats autònomes no tenen en aquest impost competències normatives.

- El 58% de la recaptació líquida dels impostos especials (IE), sense competències normatives. Es tracta dels impostos sobre la cervesa, productes intermedis, alcohol i begudes derivades; sobre les labors del tabac; sobre l'electricitat (en aquest cas està cedida el 100% de la recaptació), i, per últim, sobre els hidrocarburs (en el qual està cedit el 58% de la recaptació líquida derivada de l'aplicació del tipus estatal general i el 100% de la recaptació líquida derivada del tipus estatal especial, amb competències normatives en el tipus de gravamen en la part autonòmica).

El criteri de repartiment de les quanties recaptades per l'Estat entre els comunitats autònomes en el model actual és, en els impostos directes, la comunitat de residència del contribuent, i en els indirectes, el consum realitzat en la comunitat autònoma. La recaptació d'un tribut es distribueix en base a dades reals, quan es disposa d'elles, o a estimacions quan, per les característiques de l'impost, la distribució no pot realitzar-se de manera objectiva. Així, en IRPF es reparteix el que realment es recapta a cada comunitat autònoma. Però en el cas de l'IVA i els IE, la distribució depèn d'uns índexs que estimen el consum associat a cada comunitat autònoma per a cada impost.

D'acord aquests índex de consum, l'estimació de la participació de les Illes Balears en la recaptació generada pels impostos indirectes és aproximadament d'un 3,5% (si bé en anys anteriors s'estimava un pes superior). En tot cas, aquest pes es major que el pes que representa la població balear dins el conjunt de la població espanyola (2,4%), fet que reflectiria, tant l'impacte que té el consum associat a la població no resident sobre la recaptació, com també, probablement, les diferències en el nivell relatiu de preus.

Gràfic 6: Evolució índex de consum de les Illes Balears (distribució de l'IVA)



Font: Liquidació del SFA i elaboració pròpia

Al marge dels tributs cedits subjectes a liquidació (IRPF, IVA i IE), també hi ha els tributs cedits tradicionals (TCT), que estan cedits totalment a les comunitats autònomes, que en disposen de la recaptació real, no estant subjectes a bestreta anual i liquidació posterior, tot i que se'ls considera com a part del SFA. Els TCT inclouen els tributs següents:

- Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (ITPAJD). Cedit el 100%. Competències normatives en tipus de gravamen en transmissions patrimonials i certes modalitats d'actes jurídics documentats, deduccions i bonificacions.

- Impost sobre Successions i Donacions (ISD). Cedit el 100%. Competències normatives en reduccions de la base imposable, tarifa i deduccions i bonificacions. Patrimoni preexistent i coeficient de progressivitat.

- Tributs sobre el Joc (IJ) (taxa estatal sobre el joc). Cedit al 100%. Competències normatives en tipus, meritació, bonificacions i gestió.

Tot i que cal tenir en compte que hi ha altres tributs totalment cedits, alguns ja esmentats:

- Impost especial sobre determinats mitjans de transport (IEDMT). Cedit al 100%, amb capacitat normativa en el tipus impositiu en el $\pm 15\%$.

- Taxes afectes als serveis transferits.

- El 100% del rendiment associat al tipus estatal especial de l'Impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs (IH) i del tipus autònic de l'impost especial sobre hidrocarburs (IH).

- El 100% de l'Impost sobre l'electricitat, sense competències normatives.

En relació a la capacitat tributària, l'ICE entén que el finançament global que generen els tributs cedits previstos en el model actual és insuficient i proposa que l'equilibri vertical es corregeixi a partir d'una major autonomia fiscal que resultaria de dues mesures que no suposen alterar la cistella de tributs ni augmentar els percentatges de cessió:

- La introducció d'un IVA col·legial, que consistiria en atorgar a les comunitats autònomes la possibilitat d'obtenir ingressos addicionals a partir de l'increment dels tipus de l'IVA, sempre i quan ho decidissin de forma col·legiada, per tal de no trencar la unitat de mercat.

- La introducció de més possibilitats de copagaments en sanitat, educació i serveis socials.

En la seva valoració de l'ICE, l'FMI analitza quins tributs han d'estar cedits i en quin percentatge i presenta un ventall d'alternatives possibles, evidenciant que no hi ha una pauta única o un model en el qual basar-se com a

preferent. Indica que caldria aprofundir més i disposar d'exercicis de simulació de com evolucionaria el sistema que es proposa. A més, recomana que s'analitzin propostes més específiques dels tipus de copagaments que es pretén augmentar i estimacions del seu potencial de rendiment, abans d'introduir-los com a recomanacions.

Des del punt de vista dels ingressos, al llarg de l'ICE es posen de manifest les diverses formes en què s'ha exercit la deslleialtat institucional, especialment per part de l'Estat. Així, s'ha deixat escassa capacitat de maniobra autonòmica per augmentar la recaptació dels tributs cedits compartits alhora que s'imposaven fortes limitacions a les possibilitats de creació de nous tributs.

Una de les deslleialtats més rellevants, que ha afectat l'equilibri vertical dels recursos entre l'Estat i les comunitats autònomes, ha estat la que deriva de l'aplicació de l'article 21 de la Llei 22/2009. Gràcies a aquest article, l'Administració central s'ha beneficiat, a través del Fons de Suficiència, dels recursos generats per increments de la pressió tributària sobre la imposició indirecta per part de l'Estat, resultant una reducció indirecta dels percentatges de participació real de les comunitats autònomes en aquests tributs, que haurien passat, per exemple en el cas de l'IVA, d'un 50% a un 36,4%, d'acord amb estimacions de la Generalitat de Catalunya en base a dades de la liquidació de 2015.

Segons ha analitzat la Generalitat Valenciana, l'impacte acumulat d'aquesta mesura en el període 2009-15 hauria estat d'aproximadament 40.000 milions d'euros, obtinguts per l'Estat i que haurien deixat d'ingressar les comunitats autònomes. En el cas de les Illes Balears l'impacte negatiu acumulat assoliria els 1.000 milions d'euros, essent de 300 milions d'euros només en l'exercici 2015.

Cal dir que també s'han constatat deslleialtats pel costat de la despesa. Les comunitats autònomes suporten majors despeses derivades de decisions unilaterals de l'Estat, sense tenir

possibilitats de contrapartida en ingressos. És el cas de la cartera de serveis sanitaris, dels medicaments o tractaments aprovats per l'Agència Espanyola del Medicament i Productes Sanitaris (AEMPS), dels canvis en les aportacions de determinats programes finalistes que després les comunitats autònomes es veuen obligades a mantenir, etc.).

Valoracions del GOIB sobre autonomia fiscal i capacitat tributària

El GOIB entén que amb l'augment de les participacions impositives derivat de la Llei 22/2009 no es van produir avenços significatius de l'autonomia financera.

La poca capacitat de gestió tributària dificulta al ciutadà l'identificar l'administració recaptadora d'imposts (a diferència de la facilitat que tenen per identificar els prestadors de serveis). La no disponibilitat d'informació prou exhaustiva del comportament dels tributs en els territoris respectius dificulta la presa de decisions per part dels governs autonòmics.

La manca de responsabilitat fiscal de les comunitats autònomes genera pocs incentius per gastar de manera eficient i assumir les responsabilitats, i condueix a un conjunt de disfuncions, entre elles la "il·lusió fiscal" o percepció que és possible un nivell de serveis públics sense tenir en consideració els costos fiscals corresponents. A més, estimula el conflicte amb l'Administració central, ja que la solució a la falta de recursos per cobrir les necessitats de despesa passa per la reclamació de millores de finançament al Govern central enlloc de permetre el recurs a instruments fiscals propis.

En l'actualitat, hi ha una escassa o nul·la capacitat de maniobra autonòmica per augmentar la recaptació dels tributs compartits perquè l'Administració central ha ocupat l'espai fiscal que tenen

les comunitats autònomes:

- En matèria d'imposició directa, ha elevat al màxim els tipus marginals en el tram estatal, deixant sense marge d'elevació el tram autonòmic. Des de l'exercici 2012 ha utilitzat tot el marge de capacitat normativa, anul·lant de facto la de les comunitats autònomes, és a dir, obviant el caràcter compartit de l'IRPF.

- Per tenir cedits tributs sobre els quals les comunitats autònomes no disposen de competències normatives (IVA i impostos especials).

- El Fons de Suficiència Global absorbeix, com s'ha comentat, els potencials augments de recaptació de les comunitats autònomes en tributs compartits davant variacions en els tipus impositius. En aquest sentit, el GOIB considera inexplicable l'exclusió a les comunitats autònomes de participar en una part de la recaptació dels tributs cedits parcialment (IVA, impost sobre les labors del tabac, impost sobre begudes alcohòliques i derivats, impost sobre hidrocarburs) que redueixen el percentatge de cessió efectiu respecte al teòric en aquests tributs.

Per això s'hauria de donar un pas endavant en aprofundir en uns majors marges d'autonomia fiscal, eliminar les actituds esmentades que desvirtuen la ja limitada capacitat normativa existent, i augmentar decididament la capacitat normativa, de gestió, recaptació i inspecció en matèria tributària. Cal potenciar l'autonomia financera de les comunitats, de manera que s'estimuli l'adopció de mesures per augmentar els ingressos de les comunitats autònomes i impulsar la responsabilitat fiscal efectiva.

El GOIB valora les mesures que proposa l'ICE per augmentar l'autonomia fiscal com a pràcticament nul·les o inoperables, la qual cosa resulta sorprenent i

decebedor tenint en compte que és un dels dèficits detectats en el diagnòstic en relació al model actual.

Es considera necessari reorientar el pacte territorial cap a una major compartimentació de recursos entre Estat i comunitats autònomes, almenys per a les comunitats autònomes que apostin per aquesta opció, de manera que la major part dels ingressos que paguen els ciutadans en aquests territoris s'assignin a les institucions que els representen en aquest territori.

La redistribució vertical de recursos que ha de garantir la suficiència del finançament de les competències autonòmiques ha de basar-se principalment en aprofundir en uns majors marges d'autonomia fiscal, augmentant l'espai fiscal de les comunitats autònomes a partir de la modificació de la cistella de tributs cedits. En definitiva, en relació a l'equilibri vertical és preferible un major nivell de cessió de tributs a una major aportació de l'Estat via fons.

En concret, el GOIB proposa una redistribució de la cistella d'imposts cedits, de forma que abastin pràcticament els recursos totals del sistema, fent marginal el pes de l'anivellament vertical (aportacions de l'Estat). Es tractaria de cedir a les comunitats autònomes un major percentatge que l'actual de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF), i deixar en mans de l'Administració Central la major part dels impostos indirectes i el de societats.

La major cessió de l'IRPF es fonamenta en la seva vinculació personal i territorial a l'esforç fiscal, per ser l'impost que, en el marc europeu, permetria a les comunitats exercir una política fiscal diferent segons les seves característiques. Les comunitats autònomes podrien tenir capacitat plena per modificar-lo, dins de la progressivitat fiscal exigible, cosa

que no passa amb altres impostos. Aquesta autonomia no existeix en la imposició indirecta, atenent a la lògica d'unitat de mercat, de manera que es consideraria adequada la cessió de l'equivalent a la seva fase minorista, relacionada amb el consum dels ciutadans.

Pel que fa als possibles avenços cap a una major harmonització, el GOIB comparteix l'opinió que convé homogeneïtzar bases de dades, aplicacions i procediments, si bé s'oposa a la solució que es dona a l'ICE, que essencialment es basa en reduir o eliminar la capacitat normativa de les comunitats autònomes en diversos aspectes en nom del principi general que les bases imposables siguin homogènies. Seguint en aquest cas el que apunta l'FMI, el GOIB fa veure que una hipotètica harmonització hauria de tenir en compte les diferències en el cost de la vida o nivell de preus de les comunitats autònomes.

Des del punt de vista de la gestió, recaptació i inspecció tributàries, el GOIB considera que cal potenciar el paper de les agències tributàries autonòmiques i que és del tot necessari un important canvi organitzatiu i institucional. El Consell Superior per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària hauria de ser un veritable òrgan de coordinació i cooperació pel que fa als tributs cedits i compartits. En aquest moment no és funcional a causa d'interpretacions restrictives respecte de la corresponsabilitat fiscal de les comunitats autònomes en els tributs cedits i de la falta d'informació dels tributs cedits gestionats per l'AEAT. Es considera necessari que hi hagi una col·laboració real, en la mesura que les comunitats autònomes comparteixen els principals impostos amb l'Estat (excepte l'impost de Societats),

de manera que aquestes puguin influir de manera efectiva en el disseny de la política de l'AEAT a totes les àrees que afecten els tributs compartits i cedits. Hi hauria d'haver una representació àmplia de les comunitats autònomes en els òrgans de govern de l'AEAT, amb possibilitat de compartir la gestió i la inspecció dels impostos, d'integrar els sistemes informàtics, de compartir informació, etc. A més, l'AEAT hauria de retre comptes també davant els parlaments autonòmics, ja que gestiona la major part dels impostos.

En relació amb impulsar els copagaments, la postura del GOIB és que, si bé s'ha de donar certa autonomia per a l'establiment de copagaments, no és correcte que aquestes mesures es constitueixin com un dels recursos de referència per a l'equilibri vertical del sistema, quan no es disposa de cap anàlisi de detall al respecte, que n'estimi el seu impacte econòmic. A més, sens dubte és preferible una major cessió de tributs i espai fiscal en general, abans que recórrer a mecanismes que impacten directament en els usuaris dels serveis públics fonamentals de l'Estat del benestar.

Resultats: Capacitat tributària d'un exercici Recaptació normativa o en termes normatius

Amb l'objecte d'emprar dades homogènies i evitar desincentius en l'esforç fiscal de les comunitats autònomes, en els càlculs comparatius no s'utilitzen generalment les dades de recaptació real de cada tribut, sinó que s'utilitza la "recaptació normativa" o en termes normatius, que pretén recollir els imports dels tributs que cada comunitat autònoma hauria obtingut si no hagués exercit la seva capacitat normativa.

En el quadre següent es pot veure l'import que el model de finançament assigna en termes normatius a cada comunitat en 2015.

Quadre 3: Capacitat tributària (en termes normatius)

Any 2015
Milers d'euros

	IRPF	IVA	Imposts especials	Imposts cedits tradicionals i taxes afectes als serveis transferits	Capacitat tributària total (en termes normatius)
CATALUNYA	8.213.883,63	5.983.651,91	2.299.381,32	3.036.297,46	19.533.214,31
GALÍCIA	1.925.580,56	1.861.957,68	836.333,39	787.164,64	5.411.036,27
ANDALUSÍA	4.552.493,47	5.165.662,86	2.075.903,35	2.545.288,77	14.339.348,46
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	912.909,25	758.355,05	329.717,50	383.566,49	2.384.548,29
CANTÀBRIA	475.903,63	450.240,20	196.203,99	297.761,60	1.420.109,42
LA RIOJA	266.094,89	232.690,93	101.164,27	117.636,88	717.586,96
REGIÓ DE MÚRCIA	835.451,53	894.032,30	477.785,35	437.816,93	2.645.086,11
COMUNITAT VALENCIANA	3.483.965,84	3.426.220,29	1.438.204,36	2.083.627,59	10.432.018,08
ARAGÓ	1.195.413,39	989.491,92	507.956,86	597.373,82	3.290.235,99
CASTELLA-LA MANXA	1.124.845,15	1.293.980,03	683.368,02	614.637,05	3.716.830,25
CANÀRIES	1.250.436,01		76.867,70	566.701,26	2.435.301,35
EXTREMADURA	524.666,30	635.993,42	333.617,85	270.511,91	1.764.789,48
ILLES BALEARS	966.363,41	1.106.508,42	398.382,63	478.173,24	2.949.427,70
MADRID	9.889.956,04	5.579.044,11	1.553.757,34	2.838.912,79	19.861.670,28
CASTELLA I LLEÓ	1.864.545,93	1.774.613,89	883.893,77	833.745,07	5.356.798,66
TOTAL	37.482.509,03	30.152.443,00	12.192.537,70	15.889.215,51	96.258.001,62
Pes total 100%	38,94%	31,32%	12,67%	16,51%	
Pes en Illes Balears 100%	32,76%	37,52%	13,51%	16,21%	
Pes Illes Balears s/ total de la població	2,58%	3,67%	3,27%	3,01%	

Font: Hisendes autonòmiques en xifres. 2015. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

A partir de l'anàlisi en termes per càpita, és possible obtenir els índex en base 100 respecte a la mitjana, de forma que és fàcil observar l'ordre i la distància de les capacitats tributàries de cada comunitat autònoma. En aquest cas, no es té en consideració el nivell relatiu de preus de les comunitats autònomes, mentre que la població de referència és la població re-

sident. Al respecte, cal apuntar que en el model actual i en les valoracions que fa la Comissió d'experts, a l'hora de realitzar comparacions entre comunitats autònomes, es tendeix a substituir la població resident per la població ajustada per unitats de necessitat (que s'explica més endavant).

Quadre 4: Índex de capacitat tributària per càpita (en termes normatius)

Any 2015

	IRPF	IVA	Imposts especials	Imposts cedits tradicionals i taxes afectes als serveis transferits	Capacitat tributària total (en termes normatius)
CATALUNYA	127,33	115,30	109,58	111,03	117,91
GALÍCIA	82,02	98,59	109,52	79,10	89,75
ANDALUSÍA	63,08	88,98	88,43	83,20	77,37
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	101,07	104,37	112,22	100,18	102,80
CANTÀBRIA	94,65	111,32	119,97	139,70	109,98
LA RIOJA	97,68	106,18	114,17	101,87	102,57
REGIÓ DE MÚRCIA	66,27	88,16	116,51	81,92	81,70
COMUNITAT VALENCIANA	81,41	99,53	103,32	114,86	94,92
ARAGÓ	105,57	108,63	137,91	124,45	113,15
CASTELLA-LA MANXA	63,58	90,92	118,74	81,95	81,80
CANÀRIES	69,29		13,09	74,08	52,55
EXTREMADURA	55,87	84,19	109,21	67,95	73,18
ILLES BALEARS	101,83	144,95	129,06	118,87	121,03
MADRID	178,82	125,40	86,37	121,09	139,84
CASTELLA I LLEÓ	87,78	103,86	127,93	92,60	98,21
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autonòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) i elaboració pròpia

Resultats: Evolució de l'índex de capacitat tributària

A continuació es mostra l'evolució de l'índex

de capacitat tributària de les comunitats autònomes des de 2002 fins el darrer any liquidat, 2015, amb base en la informació disponible.

Quadre 5.1 Índex de capacitat tributària per càpita (en termes normatius). Evolució

Base 100%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CATALUNYA	124,82	123,73	122,94	122,14	121,12	121,07	120,65
GALÍCIA	82,64	83,05	83,78	84,54	84,51	84,69	86,87
ANDALUSÍA	77,28	78,44	79,57	79,82	79,53	79,23	78,51
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	99,30	100,11	98,81	98,55	99,63	100,31	103,31
CANTÀBRIA	100,54	101,61	102,12	103,31	102,28	102,38	103,43
LA RIOJA	100,30	102,25	102,97	101,01	102,02	101,37	104,25
REGIÓ DE MÚRCIA	79,79	79,43	80,65	80,61	81,03	79,92	79,64
COMUNITAT VALENCIANA	99,35	98,87	99,08	98,68	97,55	96,43	93,78
ARAGÓ	110,96	112,21	111,17	111,99	113,58	112,35	112,98
CASTELLA-LA MANXA	77,82	78,83	79,87	80,24	80,13	79,89	80,26
CANÀRIES	43,35	42,67	42,11	41,87	42,01	42,72	44,49
EXTREMADURA	65,25	66,30	67,07	67,28	67,58	67,83	70,10
ILLES BALEARS	142,15	140,89	137,83	135,41	132,13	126,92	122,24
MADRID	141,95	139,56	138,31	138,56	140,79	142,83	142,84
CASTELLA I LLEÓ	92,48	93,71	93,95	94,06	94,65	95,19	97,18
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública), informes GENCAT i elaboració pròpia

Quadre 5.2 Índex de capacitat tributària per càpita (en termes normatius). Evolució

Base 100%

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CATALUNYA	118,45	117,80	118,46	118,07	117,31	116,97	117,91
GALÍCIA	87,74	89,99	90,65	92,26	92,98	91,93	89,75
ANDALUSÍA	79,24	80,53	79,45	78,79	79,37	78,25	77,37
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	102,76	104,57	106,04	107,39	106,42	104,95	102,80
CANTÀBRIA	111,94	113,35	113,76	112,12	114,09	112,33	109,98
LA RIOJA	101,34	101,70	102,58	102,85	104,10	103,31	102,57
REGIÓ DE MÚRCIA	83,82	83,54	83,06	82,19	83,82	82,18	81,70
COMUNITAT VALENCIANA	92,14	93,41	93,20	92,52	92,12	95,62	94,92
ARAGÓ	112,56	114,12	113,96	114,23	113,40	113,61	113,15
CASTELLA-LA MANXA	84,71	86,10	84,96	84,17	85,71	83,67	81,80
CANÀRIES	59,67	53,60	53,78	53,18	53,64	52,91	52,55
EXTREMADURA	73,33	75,94	75,74	75,68	75,65	74,22	73,18
ILLES BALEARS	120,78	122,17	121,00	122,98	117,19	118,83	121,03
MADRID	136,37	132,58	133,42	134,91	134,87	136,71	139,84
CASTELLA I LLEÓ	98,35	100,68	100,89	100,18	100,76	98,99	98,21
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) i elaboració pròpia

- L'índex de capacitat tributària respecte a la mitjana de les Illes Balears ha oscil·lat entre el 122,24 i el 142,15 en el model anterior (període 2002-2008) i el 117,19 i 122,98 en el model actual (període 2009-2015).
- Illes Balears és, almenys des de 2002, la comunitat autònoma amb major capacitat tributària, després del cas especial de Madrid i seguida per Catalunya

c) Recursos no tributaris del SFA

El principal mecanisme d'anivellament de l'actual model de finançament és el **Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF)**. L'objectiu d'aquest fons és que totes les comunitats disposin d'un nivell similar de recursos per unitat de necessitat per finançar els serveis públics fonamentals de l'Estat del benestar (sanitat, educació i serveis socials). Dins un mateix fons es realitzen dos anivellaments:

- Un anivellament horitzontal que equilibra el 75% de la capacitat tributària de les comunitats autònomes (entre elles). L'elecció del 75% es justifica pel pes dels serveis públics fonamentals en la despesa autonòmica.
- Un anivellament vertical a partir del qual l'Estat reparteix una quantitat addicional entre totes les comunitats autònomes.

El criteri de repartiment no és la població oficial sinó la població ajustada per unitats de necessitat, que pretén aproximar les necessitats de despesa de cada comunitat autònoma.

A continuació, el model vigent inclou el **Fons de Sufficiència Global (FSG)**. La seva finalitat és essencialment mantenir l' statu quo o el finançament assignat pel model de finançament anterior, basat en la idea que en les successives reformes cap comunitat no pot rebre menys recursos que els que percebia amb el model anterior. Fa un càlcul previ de les necessitats totals i com a resultat es pot donar un FSG negatiu, com és el cas de Madrid i Illes Balears. També és l'instrument per assignar el finançament de les competències no homogènies i per fer alguns ajustos com la deducció de la part de la recaptació que deriva d'augmentos dels tipus impositius dels impostos indirectes, en exercici de la capacitat normativa per part de l'Estat, que suposa que les comunitats autònomes no se'n puguin beneficiar.

Els Fons de Convergència Autonòmica (el Fons de cooperació i el Fons de Competitivitat) es consideren fons complementaris o "fora del model". En el moment de la liquidació del sistema es calculen i liquiden d'una vegada

i per complet (així com els derivats de la Disposició addicional tercera). Per això, si bé anualment es fa una bestreta sobre el conjunt de recursos del sistema de finançament, la bestreta no inclou aquests dos fons, que es reben juntament amb la liquidació de la resta de recursos al cap de dos anys.

El **Fons de Cooperació** distribueix una quantitat entre les comunitats autònomes, d'acord amb una varietat de criteris com la renda per càpita, el creixement de la població i la densitat. Es pot dir que té uns objectius i criteris de distribució semblants al del Fons de Compensació Interterritorial (fons que no forma part del SFA). En ambdós casos les comunitats autònomes beneficiàries són pràcticament les mateixes i els criteris de repartiment tenen una gran similitud (bàsicament: població i inversa de la renda per càpita).

El **Fons de Competitivitat** i els de la disposició addicional tercera pretenen que el resultat del model atengui al principi d'ordinalitat en certa mesura.

Illes Balears depèn del Fons de competitivitat per compensar la important reducció del finançament (aportació al finançament de les altres comunitats autònomes) que suposen el Fons de Garantia i especialment el Fons de Sufficiència.

En relació a Canàries, des de 2015 s'inclou un ajustament en la liquidació, de manera que no s'integren en el càlcul els recursos del Règim Econòmic i Fiscal canari (REF), el que suposa que la seva capacitat fiscal resultant sigui inferior i que Canàries pugui rebre una major dotació via Fons de Competitivitat.

Valoracions del GOIB sobre l'estructura dels fons model actual

En relació als fons del model actual, el GOIB comparteix amb l'ICE i amb l'FMI què el disseny de l'actual sistema de fons és complex, opac i ineficaç a l'hora de produir una igualació horitzontal del finançament entre comunitats autònomes, coincidint també en què la trans-

parència i la igualació que aconseguix el FGSPF és soscavada pels fons verticals (FSG i FCE).

En el cas del Fons de Cooperació, el GOIB considera que la seva finalitat és impròpia del SFA ja que augmenta les distorsions en el nivell de finançament per càpita, existint altres mecanismes com el Fons de Compensació Interterritorial més adequats per a la correcció dels desequilibris econòmics. De fet, té elements de duplicitat amb l'FCI, amb certs fons europeus amb cofinançament de l'Estat, i amb el propi FGSPF. També crida molt l'atenció la discrecionalitat amb la qual se seleccionen les comunitats autònomes beneficiàries i la manca de fonaments tècnics en els criteris de distribució.

En el model actual, els recursos que finalment reben algunes comunitats autònomes, específicament Illes Balears, depenen en bona mesura del Fons de Competitivitat, que compensa parcialment la important deducció de recursos que suposa el FSG. En realitat, el Fons de Competitivitat es va plantejar amb la voluntat d'aconseguir, sense cap èxit, que en el resultat final del model es corregís el problema de l'ordinalitat en relació a la capacitat fiscal (els límits que introdueix el Fons de Competitivitat, el 105% o 106% de la capacitat fiscal mitjana apunten que aquesta podia ser-ne la finalitat). En qualsevol cas, el fet que hagi tingut escassos resultats en relació a l'objectiu de preservar el principi d'ordinalitat, no impedeix que convengui tenir present l'esperit d'un fons d'aquestes característiques.

Des del GOIB es considera que l'ICE hauria d'haver remarcat el desencert que suposa que un fons d'aquesta importància hagi tingut la consideració de "fora del model" i que es liquidés per complet amb dos anys de retard, sense haver estat inclòs en els lliuraments a

compte. Aquesta disfunció temporal de ser revisada amb celeritat i, de cara al nou model, evitar que es repeteixi una situació en la qual una part rellevant dels recursos no estiguin a disposició de les comunitats autònomes fins passats dos anys des de la seva meritació.

El model proposat per la Comissió d'experts planteja una estructura a partir de diversos fons:

Fons Bàsic de Finançament (FBF). Presenta algunes semblances amb l'actual FGSPF, com ara que el seu objectiu és aconseguir un anivellament global final d'un percentatge de la capacitat tributària total (que pot decidir-se que sigui el mateix 75% actual) o que, com el FGSPF, també preveu la possibilitat d'una aportació de l'Estat.

Respecte a si l'anivellament ha de ser total o parcial, l'ICE reflexiona sobre l'import total que s'ha d'anivellar i conclou que s'hauria de partir del que pes representi efectivament la despesa en serveis públics fonamentals sobre la despesa total de les comunitats autònomes, però afegeix que res impedeix alterar aquest percentatge per considerar que hi pugui haver altres serveis públics fonamentals a part de sanitat, educació i serveis socials, o per que es consideri que s'haurien d'anivellar tots els recursos del sistema per població ajustada, arribant fins i tot al 100% si es desitja un anivellament total de tots els serveis. S'assumeix que no s'arribarà al 100%, però deixa oberta aquesta possibilitat. Indica que per a Espanya és raonable un "anivellament fort", si bé reconeix que és una decisió política que va més enllà de la discussió tècnica.

A diferència del FGSPF, el FBF estaria integrat pel 100% de la recaptació cedida a les comunitats autònomes per IVA (el 50% compartit) i impostos especials (58%-100%), a més de per un determinat percentatge de la resta de tributs actualment cedits (el percentatge que resulti necessari per a arribar a l'import total a anivellar. Aquest percentatge dels ingressos

diferents de l'IVA i els IE que s'integren en l'esmentat fons es denomina Coeficient d'Aportació al Fons Bàsic (CAFB) i determinaria, indirectament, el grau d'anivellament final del model.

Sumant a l'assignació del FBF els tributs cedits no subjectes a anivellament pel FBF, s'obtidria un primer resultat pel que fa als recursos de les comunitats autònomes. Sobre aquesta dada es calcularia el finançament per habitant ajustat i resultaria una ordenació de les comunitats en matèria de finançament per habitant ajustat una vegada aplicat el FBF.

Fons de Anivellament Vertical (FNV, segons les sigles en castellà). Es tracta d'un fons que es nodriria de recursos addicionals aportats per l'Estat. La idea inicial era que el FNV substituís els actuals Fons de Suficiència, Cooperació i Competitivitat i tengués com a objectiu reduir al màxim la desigualtat en el finançament per habitant ajustat resultant del FBF, en la mesura que ho permetessin els recursos disponibles, però de forma que es respectàs l'ordre jeràrquic resultant d'aplicar l'anivellament del FBF.

L'ICE planteja dues alternatives de distribució del FNV:

a) corregir el finançament de la comunitat pitjor finançada fins que arribi al nivell de la penúltima, i així successivament fins a esgotar els recursos del fons, o

b) eliminar una part del diferencial de finançament de totes les comunitats autònomes respecte de la comunitat millor finançada.

Si l'aportació de l'Estat fos suficient, idealment permetria l'anivellament total del finançament per habitant ajustat. En aquest cas, qualsevol excés es repartiria per població ajustada.

Fons Transitori de Compensació (FTC). S'afegiria un nou fons que actuaria en el mateix sentit que el FSG en el seu apartat de manteniment de l' statu quo, encara que el nou fons es planteja que tenguí caràcter transitori.

Fons Complementari de Finançament (FCF).

El finançament de les competències no homogènies, fins ara inclòs dins el FSG, es realitzaria mitjançant un fons específic finançat amb aportacions addicionals de l'Estat.

Valoracions del GOIB sobre l'estructura de model proposada a l'ICE

A parer del GOIB, la proposta de nou model continguda a l'ICE no resol satisfactòriament els problemes de poca transparència, complexitat i opacitat que el propi ICE atribueix a l'actual model de finançament.

En primer lloc, fins i tot s'observa una clara involució respecte al model actual en relació a la traçabilitat del model pel que fa a poder comprovar els seus resultats en termes de l'anivellament que produeix per comunitats autònomes. La solidaritat interterritorial queda difuminada si no es parteix, com fa l'actual model, de la capacitat tributària de les comunitats autònomes i es pot observar l'anivellament global que es desprèn del model una vegada han actuat els diferents fons. D'acord amb la proposta de l'ICE, la capacitat tributària només es calcula una vegada ja s'ha produït un primer anivellament a partir del FBF, amb la qual cosa no es pot garantir en cap cas el compliment del principi d'ordinalitat. Per altra banda, l'estimació de la capacitat tributària perd sentit des del moment que els impostos indirectes són assignats per comunitats autònomes no en funció del consum relatiu que s'hi ha produït, sinó simplement en funció de la població ajustada.

Per altra banda, l'ICE diagnostica que el model actual és excessivament enrevessat i, en canvi, segueix plantejant una amalgama de fons (FBF, FNV, FTC i FCF) que perpetuen la complexitat i opacitat del model. Però més enllà del nombre de fons, que podrien semblar raonables per tal d'individualitzar els diferents objectius perseguits, crida l'aten-

ció que al FBF se l'hi vulguin atribuir (novament, com al FGSPF) els objectius d'anivellament horitzontal i vertical alhora, quan aquest darrer objectiu ja compta amb un fons específic, el FNV.

El GOIB considera que el nou model ha de complir amb l'ordinalitat, principi segons el qual els mecanismes de solidaritat no poden alterar l'ordre que resulta de la capacitat tributària de les comunitats autònomes. Des d'aquest punt de vista, el GOIB no considera vàlids els resultats en què rebin menys finançament per càpita les comunitats que més aporten. L'anivellament horitzontal ha de ser parcial, sense eliminar totalment les diferències, cosa que desincentivaria l'eficiència i la corresponsabilitat fiscal.

Contràriament al sistema actual (i al que planteja l'ICE), basat en anivellar el finançament per unitats de necessitat i en una lògica de transferències, el GOIB

entén que s'hauria avançar cap a un model de finançament més relacionat amb la capacitat tributària, que permeti a les comunitats autònomes que així ho desitgin assumir una major responsabilitat fiscal.

En relació al Fons Transitori, el GOIB considera que les transferències d'igualació amb l'*statu quo* s'haurien de mantenir al marge del model, més relacionades amb una negociació bilateral de cada comunitat autònoma, tot i que sempre limitades per l'ordinalitat. Haurien de tenir una vigència relativament curta, en tot cas no més enllà de la vigència del nou model, per acabar amb les arbitrarietats que representa l'*statu quo* en relació al finançament de les diferents comunitats autònomes.

El model de finançament que ha proposat el GOIB

El model de finançament proposat pel GOIB

Possibilitat de dues vies (federalisme asimètric):

a) **via de les capacitats fiscals** 

b) **via de les necessitats de despesa** 

Tipus model actual o model de la Comissió d'experts

1

Més capacitat fiscal

- Modificació de la cistella d'imposts cedits: 75% IRPF, 38,5% IVA i 40% IE
- Més capacitat normativa, de gestió i recaptació.

2

Anivellament horitzontal de la progressivitat fiscal

- Calculada com la diferència entre el pes relatiu recaptació de l'IRPF i el pes relatiu del PIB de cada comunitat

3

Garantia d'un finançament per habitant entre el 95 i el 110 respecte a la mitjana

- Anivellament vertical per assegurar un límit mínim i màxim de finançament per habitant

4

Aplicació del principi d'ordinalitat

- Respecte de l'ordenació inicial de les comunitats autònomes en termes de capacitat fiscal per càpita corregida per diferències en el nivell de preus

1) Més autonomia fiscal

El GOIB proposa que el finançament de les comunitats autònomes es cobreixi prioritàriament a través de la seva capacitat fiscal, amb un menor pes de les aportacions de l'Estat (anivellament vertical). Això passa per incrementar la cistella d'imposts cedits a les comunitats autònomes.

En aquest sentit, es proposa incrementar la participació de les comunitats autònomes en l'IRPF del 50 al 75%, ja que és l'impost amb una major vinculació personal i territorial amb l'esforç fiscal, i que permet exercir amb major grau l'autonomia tributària (a diferència de la imposició indirecta, en què opera la lògica de la unitat de mercat).

Al mateix temps, es reduirien els percentatges de participació de les comunitats autònomes en els impostos indirectes, si bé en aquest cas amb criteris d'imputació revisats per estimar de forma més precisa el consum que es produeix a cada comunitat.

Tot plegat hauria d'anar acompanyat de majors marges de capacitat normativa, de gestió i recaptació en les diferents figures cedides.

2) Anivellament horitzontal de la progressivitat fiscal

Es proposa un anivellament que defugui la lògica de les necessitats de despesa, subjectes a l'etern i estèril debat de les variables a considerar i les seves ponderacions en la fórmula de la població ajustada, i es basi en les capacitats fiscals de les comunitats autònomes, que són en definitiva l'objecte d'anivellament.

Es proposa prendre com a referència la progressivitat fiscal inherent a l'IRPF, de forma que l'anivellament derivi de les diferències entre el pes relatiu de la renda i el pes relatiu del PIB de les comunitats

autònomes. Així, les diferències entre aquests pesos es consideren derivades de la progressivitat fiscal, doncs a majors bases de renda, major tipus de gravamen. Per tant, les diferències positives serien l'aportació a l'anivellament de les comunitats amb majors bases fiscals, de forma que es mutualitzaria la progressivitat fiscal de les comunitats autònomes.

3) Garantia d'un finançament per habitant entre el 95 i el 110% respecte de la mitjana

Es proposa un anivellament vertical per garantir que el finançament per habitant de totes les comunitats autònomes estigui entre els límits del 95% i el 110% respecte de la mitjana. Es tracta d'eliminar la possibilitat que, un cop aplicat l'anivellament horitzontal, determinades comunitats puguin resultar excessivament infra o sobrefinançades. Per respectar aquests límits, les comunitats que amb un finançament per habitant resultant de l'anivellament horitzontal inferior al 95% respecte de la mitjana rebrien recursos addicionals fins assolir el 95%, mentre que les comunitats que superassin el 110% aportarien la diferència al fons. Com a resultat d'aquest anivellament cap comunitat estaria fora d'aquests límits.

D'aquesta forma, les diferències de recursos per habitant quedarien reduïdes a una forquilla màxima de 15 punts percentuals, mentre que amb el sistema actual les diferències arriben gairebé als 40 punts. L'Estat hauria d'aportar els recursos necessaris perquè es complissin aquests límits, en la part que no fos suficient la contribució de les comunitats autònomes aportadores netes per cobrir a aquelles que no arribassin al 95%.

4) Aplicació del principi d'ordinalitat

L'anivellament resultant del model respectaria en tot moment l'ordinalitat i seria parcial, és a dir, sense eliminar totalment les diferències de finançament per

habitant entre comunitats autònomes, la qual cosa que és un desincentiu per a l'eficiència i la corresponsabilitat fiscal.

Un model de dues velocitats

Per altra banda, el GOIB considera que també seria possible diferenciar entre dues vies dins d'un mateix model: d'una banda: una via basada en les capacitats fiscals (com el que s'acaba d'exposar), per a aquelles comunitats disposades a assumir un major grau d'autonomia i responsabilitat fiscal, i de l'altra, una via basada en les necessitats de despesa (a l'estil del model actual o del plantejat a l'ICE), més garantista, a triar per aquelles comunitats que preferissin donar resposta a les seves necessitats de despesa principalment a partir de transferències de l'Estat.

Aquest plantejament suposaria incorporar un model de federalisme fiscal asimètric, reprenent d'alguna forma l'esquema previst a la pròpia Constitució espanyola que distingeix entre naciona-

litats i regions, al mateix temps que ja contemplava dues vies per a l'accés a les competències (les de l'article 143 i les del 151). Al darrere, hi ha la voluntat de superar la fórmula del "cafè per a tots", que s'ha demostrat poc efectiva amb el pas dels anys per resoldre els problemes territorials, i apostar per donar un tracte diferent (que no vol dir no equitatiu) a les diferents comunitats autònomes, tenint en compte que les seves realitats i les seves aspiracions tampoc no són iguals. Es tracta, per tant, d'una proposta que pretén donar encaix a totes les comunitats (incloses les forals) i contribuir a una millor articulació de l'Estat de les autonomies, superant els problemes més que evidents que presenta després de gairebé 40 anys d'ençà de la seva formulació.

Resultats: Fons del SFA de 2015

El quadre següent reflecteix els recursos no tributaris o fons del model actualment vigent, corresponents a la liquidació definitiva de l'exercici 2015.

Quadre 6: Fons del SFA en termes de competències homònies. Desglossament

Anys 2015
Milers d'euros

	Transferència del Fons de Garantia de Serveis Públics Fonamentals	Fons de Suficiència Global	Competències no homònies	Fons de Suficiència Global Homogeneïtzat	Fons de cooperació	Fons de competitivitat	Total Fons (recursos no tributaris)	Total Fons (recursos no tributaris) Homogeneïtzat
CATALUNYA	-977.583,73	756.744,20	2.529.917,16	-1.773.172,96		873.121,86	652.282,33	-1.877.634,83
GALÍCIA	1.332.380,46	575.231,68	325.830,65	249.401,03	236.889,78		2.144.501,93	1.818.671,28
ANDALUSIA	4.307.202,07	496.417,70	876.790,14	-380.372,44	473.632,06	33.245,40	5.310.497,22	4.433.707,08
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	248.852,58	180.132,00	81.192,72	989.392,8	91.686,20		520.670,78	439.478,06
CANTÀBRIA	21.003,70	468.446,22	139.182,88	329.263,34	49.863,52		539.313,44	400.130,56
LA RIOJA	62.507,00	203.052,40	75.870,23	127.182,17	23.638,52		289.197,92	213.327,69
REGIÓ DE MÚRCIA	659.074,87	-187.809,38	19.892,30	-207.701,68	76.045,49	84.570,09	631.881,07	611.988,77
COMUNITAT VALENCIANA	1.063.624,31	-1.362.909,86	343.981,31	-1.706.891,17	434.921,69	725.103,31	860.739,45	516.758,14
ARAGÓ	115.213,70	267.097,27	91.389,69	175.707,58	96.913,95		479.224,91	387.835,22
CASTELLA-LA MANXA	1.164.322,11	80.450,17	12.434,71	68.015,46	191.915,16		1.436.687,43	1.424.252,72
CANÀRIES	2.505.289,35	75.401,65	291.167,90	-215.766,25	187.143,57	219.850,40	2.987.684,96	2.696.517,06
EXTREMADURA	789.430,72	426.872,78	8.494,55	418.378,23	107.723,46		1.324.026,96	1.315.532,41
ILLES BALEARS	-197.074,28	-662.908,67	120.937,21	-783.845,88		633.563,99	-226.418,96	-347.356,17
MADRID	-3.429.022,85-	703.755,98	1113.671,83	-1.817.427,81		132.870,93	-3.999.907,90	-5.113.579,73
CASTELLA I LLEÓ	904.181,41	419.064,47	16.733,35	402.331,12	206.932,58		1.530.178,46	1.513.445,11
TOTAL	8.569.401,42	1.031.526,64	6.047.486,63	-5.015.959,99	2.177.305,96	2.702.325,99	14.480.560,01	8.433.073,38
Pes total	59,18%	7,12%	41,76%	-34,64%	15,04%	18,66%	100,00%	58,24%
Pes en Illes Balears	87,04%	292,78%	-53,41%	346,19%	0,00%	-279,82%	100,00%	153,41%
Pes d'Illes Balears en el total	-2,30%-	64,26%	2,00%	15,63%	0,00%	23,45%	-1,56%	-4,12%

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) i elaboració pròpia

d) Població ajustada

La població ajustada és un element central de l'actual model de finançament. El seu objectiu és aproximar les necessitats de despesa de les comunitats autònomes, tenint en compte altres factors més enllà de la seva població de dret. D'alguna forma, els diferents ajustos pretenen corregir a l'alça o a la baixa les dades poblacionals per representar les necessitats relatives de cada comunitat autònoma per tal

de finançar els serveis públics fonamentals (SPF).

El model actual presenta com a determinants de la necessitat de SPF les següents variables, amb els corresponents factors de ponderació, de forma que la població ajustada de cada comunitat autònoma és la suma del producte del pes relatiu de cada variable per a cada comunitat pel factor de ponderació corresponent.

Variable	Factor de ponderació
Població	30,00%
Població protegida equivalent distribuïda en set grups d'edat	38,00%
Població major de 65	8,50%
Població entre 0 i 16	20,50%
Superfície	1,80%
Dispersió	0,60%
Insularitat	0,60%

Els indicadors de cada variable són:

- **Població total:** Població continguda en el padró, segons les xifres recollides en els reials decrets pels quals es declaren oficials les xifres de població resultants de la revisió del padró municipal a 1 de gener (dades publicades per l'INE).

- **Població protegida equivalent:** Població protegida de cada comunitat autònoma distribuïda en set grups d'edat, segons les estadístiques elaborades pel Ministeri de Sanitat i Consum i d'acord amb la metodologia descrita a l'Informe de Grup de Treball d'Anàlisi de la Despesa Sanitària de setembre de 2007.

- **Població +65 anys:** Nombre d'habitants majors de 65 anys empadronats en cada comunitat autònoma, segons les dades publicades per l'INE.

- **Població 0-16 anys:** Nombre d'habitants d'entre 0 i 16 anys empadronats en cada comunitat, segons les dades publicades per l'INE.

- **Superfície:** Superfície territorial en km² de cada comunitat autònoma, segons dades de l'Institut Geogràfic Nacional.

- **Dispersió:** Nombre d'entitats singulars de cada comunitat autònoma, segons les dades facilitades per l'INE.

- **Insularitat:** Distància en Km, ponderada per trams, entre les costes i la península i les capitals insulars, sobre la base facilitada pel Ministeri de Foment.

En els quadres següents es presenten les dades de població i de població ajustada (les unitats de necessitat del model 22/2009), tant en valors absoluts com relatius (percentatge sobre el total).

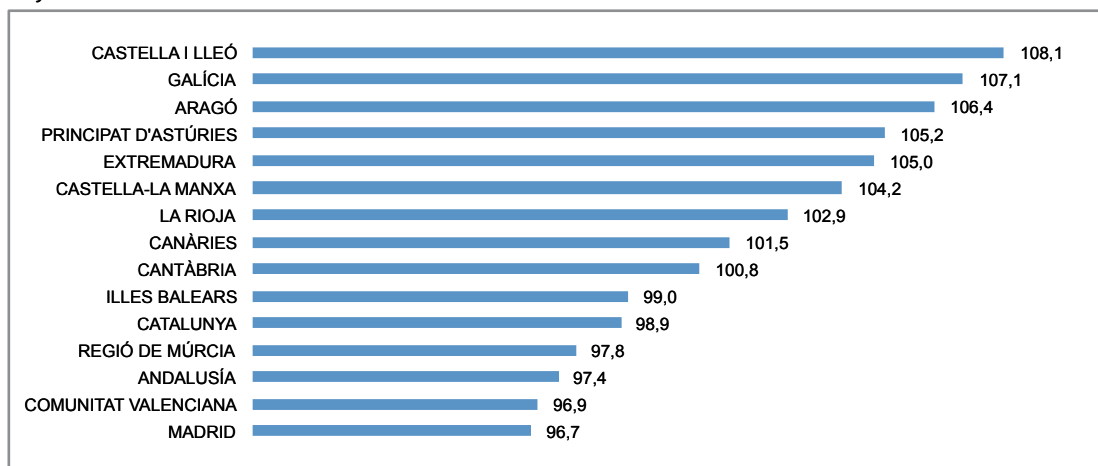
Quadre 7: Població ajustada i població per comunitat autònoma

	Població	Població ajustada	Índex de població ajustada sobre població
CATALUNYA	7.508.106	7.422.511	98,86
GALÍCIA	2.732.347	2.926.511	107,11
ANDALUSÍA	8.399.043	8.176.790	97,35
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	1.051.229	1.106.001	105,21
CANTÀBRIA	585.179	589.620	100,76
LA RIOJA	317.053	326.110	102,86
REGIÓ DE MÚRCIA	1.467.288	1.434.787	97,78
COMUNITAT VALENCIANA	4.980.689	4.824.972	96,87
ARAGÓ	1.317.847	1.402.215	106,40
CASTELLA-LA MANXA	2.059.191	2.145.454	104,19
CANÀRIES	2.100.306	2.131.393	101,48
EXTREMADURA	1.092.997	1.147.130	104,95
ILLES BALEARS	1.104.479	1.093.947	99,05
MADRID	6.436.996	6.225.396	96,71
CASTELLA I LLEÓ	2.472.052	2.671.964	108,09
TOTAL	43.624.802	43.624.801	

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autonòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) i elaboració pròpia

Gràfic 8. Població ajustada versus població de padró (2015)

Any 2015



Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autonòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) i elaboració pròpia

Quadre 8: Pes de les variables de la població ajustada per comunitat autònoma

Anys 2015

	Població	Població protegida equivalent a 7 grups	Població major (i igual) a 65 anys	Població entre 0 i 16 anys	Superfície	Dispersió	Insularitat	Població ajustada
CATALUNYA	17,211	17,297	17,079	17,898	6,576	6,556		17,014
GALÍCIA	6,263	7,096	8,227	4,973	6,056	50,864		6,708
ANDALUSÍA	19,253	18,123	17,067	20,872	17,938	4,715		18,743
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	2,410	2,824	3,171	1,759	2,171	11,680		2,535
CANTÀBRIA	1,341	1,439	1,488	1,205	1,091	1,566		1,352
LA RIOJA	0,727	0,774	0,790	0,718	1,033	0,434		0,748
REGIÓ DE MÚRCIA	3,363	3,116	2,755	3,953	2,317	1,596		3,289
COMUNITAT VALENCIANA	11,417	11,074	11,475	11,485	4,762	1,943		11,060
ARAGÓ	3,021	3,272	3,478	2,817	9,772	2,622		3,214
CASTELLA-LA MANXA	4,720	4,720	4,735	4,857	16,272	2,880		4,918
CANÀRIES	4,814	4,327	3,902	4,621	1,525	1,864	79,922	4,886
EXTREMADURA	2,505	2,635	2,721	2,369	8,526	1,046		2,630
LLES BALEARS	2,532	2,352	2,090	2,607	1,022	0,533	20,078	2,508
MADRID	14,755	14,531	13,545	15,282	1,644	1,319		14,270
CASTELLA I LLEÓ	5,667	6,421	7,478	4,583	19,295	10,383		6,125
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ponderació en la fórmula	30,00%	38,00%	8,50%	20,50%	1,80%	0,60%	0,60%	100%

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) i elaboració pròpia

- La població de les Illes Balears en 2015 era de 1.104.479 habitants, la qual cosa representava un 2,532% del total de la població de les comunitats autònomes de règim comú.
- Després dels càlculs de la població ajustada (d'acord amb les variables i ponderacions indicades), resulten unes unitats de necessitat de 1.093.913 en 2015, que representen un 2,508% sobre el total. Això equival a un ajust negatiu de quasi un 1% de la població.
- Per tant, el model actual considera que les Illes Balears tenen unes necessitats relatives de despesa inferiors al pes de la seva població. La població ajustada també suposa un efecte negatiu per a Catalunya, Andalusia, Múrcia, Comunitat Valenciana i Madrid.
- En canvi, té un efecte favorable, incrementant les unitats de necessitat respecte al pes de la seva població en la resta de comunitats, destacant, per aquest ordre, Castella i Lleó (+8,09%), Galícia (+7,11%), Aragó (6,40%), Astúries (5,21%), Extremadura (4,95%) i Castella - La Manxa (4,19%).

La població ajustada del model de l'ICE

Segons la Comissió d'experts, en relació amb els mètodes utilitzats per aproximar les necessitats de despesa en altres països descentralitzats, Espanya ocupa una posició intermèdia pel que fa al grau de complexitat de la fórmula mitjançant la qual s'ajusta la població de les diferents regions. En alguns països la població és l'únic criteri utilitzat per a la fixació de les necessitats de despesa, mentre que en d'altres aquesta variable es corregeix utilitzant estimacions molt complexes i detallades dels costos relatius de provisió de cada servei en els diferents territoris. L'ICE recomana mantenir l'enfocament actual, basat en una fórmula que entenem que és relativament senzilla, però que incorpora les variables amb un major impacte sobre la demanda dels principals serveis gestionats per les comunitats autònomes i sobre els seus costos unitaris de provisió. L'ICE suggereix que se segueixi treballant en mesurar millor l'impacte dels diversos factors sobre els costos relatius de provisió dels serveis que presten les autonomies, el que permetrà ajustar millor el repartiment de recursos segons les necessitats de les diferents comunitats. No obstant, sí que planteja una sèrie de canvis, els quals només apunta, remetent per a la seva concreció al que acordi el Consell de Política Fiscal i Financera.

Així, suggereix elaborar un o diversos indicadors de població ajustada que recullin les necessitats relatives de despesa lligades als principals grups de competències autonòmiques (sanitat, educació, programes de protecció social i resta de serveis autonòmics) i, per a cada d'aquests blocs de finançament, establir una o diverses variables de repartiment, essent, com a mínim una, un indicador de demanda. La idea és reduir el pes de la població empadronada, donant més pes als factors específics que afecten a la demanda i als costos de cada servei o competència.

Els indicadors de demanda que proposa l'ICE són els següents:

- En sanitat, la població protegida pel SNS, ponderada pel nivell de despesa sanitària per a cada tram d'edat.

- En educació, la població empadronada de 0 a 18 anys i l'alumnat universitari matriculat en centres públics presencials en cursos de grau o equivalent, i màster.

- En serveis socials, la població major de 65 anys, d'acord amb la probabilitat relativa mitjana per al conjunt nacional de patir alguna minusvalidesa reconeguda i la millor informació disponible en relació als nivells de pobresa i exclusió social.

- Per als altres serveis autonòmics, l'ICE considera que s'han d'utilitzar la població total, d'acord amb el padró.

A més, contempla que, a l'indicador de demanda, s'hi poden afegir variables correctores addicionals, d'acord amb l'evidència empírica, que com a mínim contemplarien factors territorials com la insularitat, l'extensió del territori i la dispersió de la població, tal com preveu el model actual. Pel que fa l'indicador de dispersió geogràfica, suggereix millorar l'indicador actual.

Per altra banda, també recomana recuperar un indicador de costos fixos, com els que ja existien en anteriors models de finançament. Aquesta partida es repartiria a parts iguals entre totes les comunitats autònomes per tal d'ajudar a sufragar els costos fixos lligats a les institucions d'autogovern i a d'altres serveis autonòmics, que són especialment gravosos en el cas de les comunitats més petites.

En darrer lloc, recomana emprendre els treballs tècnics que siguin necessaris per a incorporar a mitjà termini altres variables:

- les diferències en el nivell de preus,

- les diferències en el nivell de renda per càpita, i

- les deseconomies d'escala, particularment en la despesa sanitària.

Posició del GOIB en relació a la població ajustada

El GOIB considera que les fórmules de població ajustada plantejades fins al moment no tenen el fonament tècnic suficient per convertir-se en eix d'ajusts significatius a la població, com tampoc per ser la base de comparatives sobre el finançament de les diferents comunitats. Els paràmetres que defineixen la població ajustada no estan prou fonamentats. Les definicions de variables no són sempre robustes ni fàcils d'aproximar empíricament, s'apliquen a partides de despesa diferents, d'evolució erràtica, amb ponderacions arbitràries i molt manipulables. Considera que centrar el debat del finançament autonòmic en les necessitats de despesa és un error i que és un element que s'utilitza en realitat de forma discrecional per accontentar a uns i als altres, fet que sempre anirà en augment davant la previsible aparició de noves variables o de matisos a contemplar en el marc de les successives negociacions.

Precisament per no caure en el parany de la “batalla de les necessitats” (com se l'ha anomenat), el GOIB defensa que l'anivellament del finançament parteixi de les capacitats fiscals de les comunitats autònomes. Per això, ha proposat una fórmula que persegueix objectivar la redistribució de recursos entre comunitats autònomes i que es basa en la progressivitat fiscal inherent a l'IRPF, segons s'ha exposat amb anterioritat.

En qualsevol cas, el GOIB considera que la principal referència d'unitats de necessitat a efectes d'anivellaments i comparatives hauria de ser la població, i que qualsevol actuació hauria d'estar, en tot cas, encaminada a millorar la seva mesura. En aquest sentit, s'hauria de considerar la càrrega real de població que suporten les comunitats autònomes, de forma que, a més de la població empadronada, es tingués en compte també

la població flotant, en la mesura que els recursos de finançament autonòmic han de permetre prestar els serveis públics requereix no només la població empadronada, sinó també la població de caràcter estacional, població que, a més, sol tenir uns patrons de consum de recursos públics diferents. Actualment, els serveis prestats a la població no resident només es financen de manera específica en casos puntuals.

Per tal de tenir en compte la població no empadronada, es proposa introduir el concepte de població ampliada. La denominació de població ampliada és equivalent a les de població real efectiva o càrrega demogràfica real, i es refereix a la suma de la població resident i la població estacional o flotant. El principal problema per al seu càlcul és que no es disposa d'estadístiques oficials sobre aquesta variable, tot i que sí que hi ha indicadors que es poden utilitzar de referència per aproximar-la (consum relatiu, estades turístiques, generació de residus sòlids, etc.). Si prenem de referència el consum relatiu, d'acord amb les dades de l'INE, el pes de la població ampliada de les Illes Balears sobre el total de les comunitats autònomes de règim comú seria 3,7%, 1,2 punts per sobre del pes de la població resident. Per això, tot i que sempre cal ser prudents amb la utilització d'indicadors de tipus indirecte, el GOIB considera que probablement permetrien una estimació suficientment més rigorosa i correlacionada amb la variable que es pretén estimar que altres que es vénen utilitzant en el model actual per a la determinació de les necessitats, com és el cas, per exemple, de les entitats singulars per estimar la dispersió geogràfica.

La consideració de la població ampliada és especialment rellevant en el cas que s'avanci sobre les bases del model que planteja l'ICE. Si bé el model actual considera indirectament la població flotant, almenys de manera parcial, a través de

la capacitat tributària i dels índexs de consum a partir dels quals s'imputa la recaptació de l'IVA i els impostos especials per comunitats autònomes, això no seria així en el cas del model plantejat per l'ICE, que distribueix la recaptació d'aquests impostos per població ajustada, diluint entre totes les comunitats l'efecte del consum de la població no resident, especialment significatiu en determinades comunitats, com ara les Illes Balears. En aquest cas, resultaria imprescindible introduir la població estacional pel costat de les necessitats de despesa.

En un esquema en el qual es continués amb la determinació de les necessitats de despesa en base a població ajustada, el GOIB requereix també tenir en consideració el nivell relatiu de preus (varia-

ble recollida a l'ICE), ja que sens dubte afecta directament al sistema, tant en la vessant tributària com encarint les necessitats de despesa relatives que el model de la via de les necessitats pretén estimar.

Un recent informe de FEDEA (d'octubre de 2017) elaborat per López Laborda, Marín González, Onrubia Fernández y Rodado Ruiz i que du per títol ¿Cómo afectan las diferencias de precios regionales a la redistribución del sistema tributario español?, analitza les diferències de preus entre comunitats autònomes i arriba a la conclusió que poden ser de gairebé un 25% (entre la comunitat amb un major de vida i la que el té menor).

Finalment, el GOIB considera que, si bé

Gràfic 9. Índex de cost de vida (nivell de preus) per comunitat autònoma

Any 2015

Base 100%

		Índex de cost de vida
1	CATALUNYA	109,90
2	NAVARRA	107,70
3	PAIS BASC	106,70
4	LA RIOJA	105,40
5	ILLES BALEARS	105,10
6	MADRID	100,40
7	GALÍCIA	99,50
8	CANTÀBRIA	98,80
9	COMUNITAT VALENCIANA	98,80
10	REGIÓ DE MÚRCIA	98,60
11	PRINCIPAT D'ASTÚRIES	98,60
12	ARAGÓ	98,30
13	CASTELLA I LLEÓ	95,90
14	ANDALUSÍA	95,40
15	CASTELLA-LA MANXA	92,40
16	CANÀRIES	90,80
17	EXTREMADURA	86,30

Font: Informe FEDEA, octubre de 2017, López Laborda, Marín González, Onrubia Fernández y Rodado Ruiz.

la revisió del cost efectiu de la prestació de serveis per a les diferents les comunitats autònomes pot ser rellevant i oferir llum sobre determinats temes, és un error donar per fet que els nivells pas-

sats de despesa són representatius de les necessitats futures. De fet, el GOIB entén que no està clar que el cost efectiu sigui un indicador del cost adequat de prestació dels serveis.^{3.4}

3.4 Funcionament dinàmic del model

Des d'un punt de vista dinàmic, el SFA funciona a partir d'uns lliuraments a compte per part de l'Estat a les comunitats autònomes de tots els recursos subjectes a liquidació (és a dir, tots excepte els fons de convergència i els tributs cedits totalment) i unes liquidacions definitives, transcorreguts dos anys des de l'exercici de referència.

En el quadre següent es mostren les dades que resumeixen els ingressos que rep la comunitat autònoma durant un any i els seus diferents conceptes. Es tracta d'un exemple amb les dades corresponents a 2017, que distingeixen entre lliuraments o bestretes a compte dels recursos del SFA de 2017 i la liquidació definitiva dels recursos del SFA de l'exercici 2015.

Quadre 9: Ingressos liquidats. Sistema de Finançament Autonòmic en 2017

En euros

	Bestretes definitives 2017 amb ajustament	Liquidació definitiva 2015 en 2017	Previsió definitiva ingressos 2017 SFA (bestreta 2017+liq 2015)
IRPF	960.596.600,00	140.926.080,00	1.101.522.680,00
Sobre el valor afegit	1.156.389.250,00	-87.398.470,00	1.068.990.780,00
Sobre alcohol i begudes	15.199.140,00	-2.040.930,00	13.158.210,00
Sobre produc.intermedis	465.930,00	-15.070,00	450.860,00
Sobre la cervesa	4.901.960,00	-1.030.430,00	3.871.530,00
Sobre labors del tabac	165.532.370,00	13.744.200,00	179.276.570,00
Sobre hidrocarburs	190.620.610,00	4.005.020,00	194.625.630,00
Sobre l'electricitat	33.128.410,00	654.460,00	33.782.870,00
Total impostos especials		15.317.250,00	15.317.250,00
Fons de garantia	-170.259.610,00	1.202.400,00	-169.057.210,00
Fons de suficiència	-651.673.420,00	6.061.430,00	-645.611.990,00
Fons de convergència		633.596.410,00	633.596.410,00
Total	1.704.901.240,00	709.705.100,00	2.414.606.340,00

Font: Elaboració pròpia

Com es veu, el finançament de les Illes Balears depèn del Fons de Competitivitat, del qual no hi ha bestreta en l'any al que correspon el finançament. Això representa un greuge respecte a la resta de comunitats autònomes, ja que, com es pot observar a la taula següent, mentre l'import de les liquidacions (previsions) suposà en el 2017 un 7,4% del total dels recursos rebuts per les

comunitats autònomes, en el cas de les Illes Balears aquest percentatge és el més alt amb diferència i arriba fins al 28,6%. Això significa que les Illes Balears es veuen especialment afectades pel funcionament dinàmic del SFA, amb un retard temporal en la disposició dels recursos notòriament superior als de la resta de comunitats.

Quadre 10. Bestretes i liquidacions rebudes en 2017

Any 2015
Milions d'euros

	Lliuraments a compte 2017	Previsió liquidació 2015	Total recursos	% Lliuraments a compte	% Previsió liquidació
CATALUNYA	16.962,95	1.612,78	18.575,73	91,3%	8,7%
GALÍCIA	6.750,92	367,62	7.118,54	94,8%	5,2%
ANDALUSÍA	17.315,01	984,25	18.299,26	94,6%	5,4%
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	2.505,57	98,25	2.603,82	96,2%	3,8%
CANTÀBRIA	1.639,97	76,10	1.716,07	95,6%	4,4%
LA RIOJA	884,33	49,44	933,77	94,7%	5,3%
REGIÓ DE MÚRCIA	2.813,18	248,15	3.061,33	91,9%	8,1%
COMUNITAT VALENCIANA	8.502,70	1.538,94	10.041,64	84,7%	15,3%
ARAGÓ	3.199,71	126,74	3.326,45	96,2%	3,8%
CASTELLA-LA MANXA	4.470,03	188,39	4.658,42	96,0%	4,0%
CANÀRIES	4.046,10	421,22	4.467,32	90,6%	9,4%
EXTREMADURA	2.815,03	148,47	2.963,50	95,0%	5,0%
ILLES BALEARS	1.717,58	686,72	2.404,30	71,4%	28,6%
MADRID	12.789,67	606,61	13.396,28	95,5%	4,5%
CASTELLA I LLEÓ	5.924,58	260,99	6.185,57	95,8%	4,2%
TOTAL	92.337,33	7.414,67	99.752,00	92,6%	7,4%

Font: MINHAFP i elaboració pròpia

Per altra banda, el model de finançament incorpora mecanismes de seguiment i actualització que tenen com a objectiu aportar estabilitat a llarg termini. Anualment s'actualitzen les variables utilitzades per quantificar l'indicador de necessitats i de capacitat fiscal que intervenen en el càlcul de la transferència del fons de garantia de serveis públics fonamentals i les variables utilitzades per determinar les comunitats autònomes beneficiàries dels fons de convergència, així com la seva distribució. A més, les aportacions de l'Estat al fons de garantia dels serveis públics fonamentals, el fons de suficiència de cada comunitat autònoma i el volum total dels fons de convergència s'actualitzen aplicant la taxa de creixement dels ingressos tributaris de l'Estat (ITE).

Finalment, de forma quinquennal s'haurien d'haver revisat els aspectes estructurals del model, com ara: el percentatge dels recursos tributaris que les comunitats autònomes aporten al fons de garantia de serveis públics fonamentals, fixat en un 75%; les

variables i ponderacions utilitzades per al càlcul de l'indicador de necessitats i de capacitat fiscal; l'abast de la capacitat normativa dels governs autonòmics sobre els tributs cedits, o l'índex d'actualització anual (ITE). Per al compliment de l'anterior es creà, en el si del Consell de Política Fiscal i Financera, el Comitè Tècnic Permanent d'Avaluació, que actualment és l'encarregat d'eleva una proposta de revisió del model, però que no va ser convocat fins el setembre de 2017 (quan la reforma d'haver engegat teòricament ja el 2014).

3.5 Especialitats territorials

Les comunitats autònomes forals (País Basc i Navarra) tenen un regim diferent de les altres, que els atorga una gran autonomia financera i tributaria, de manera que recapten i gestionen els impostos en el seu territori i transfereixen una quota com a pagament per les competències que exerceix l'Estat per als residents en aquestes comunitats (defensa, afers exteriors, infraestructures com ports o aeroports, etc.). Així el

principal sentit de la quota basca o l'aportació navarresa és pagar a l'Estat les competències d'aquest en el territori de les comunitats forals. Més enllà d'entendre l'existència dels règims forals, el que és discutible és la metodologia de càlcul de la quota basca o de l'aportació navarresa, tenint en compte que el seu import afecta directa o indirectament la disponibilitat de recursos per a les comunitats de règim comú.

Canàries posseeix un règim econòmic i fiscal especial per raons històriques i geogràfiques, que s'ha regulat principalment a l'empara de les disposicions de la Unió Europea sobre regions ultraperifèriques. En l'àmbit de la imposició indirecta no s'aplica l'IVA ni alguns impostos especials, com l'impost especial sobre hidrocarburs i l'impost especial sobre les labors del tabac. No obstant això, Canàries compta amb l'impost general indirecte canari (IGIC), amb plenes capacitats normatives, a més de tenir establerts dos impostos propis que graven específicament els combustibles derivats del petroli i les labors del tabac. La disposició addicional segona de Llei 22/2009 preveu que l'aplicació del sistema de finançament autonòmic respectarà el que estableix el Règim Econòmic i Fiscal (REF) canari, d'acord amb les lleis integrants del REF i les seves normes de desenvolupament.

Les ciutats de Ceuta i Melilla són entitats locals i com a tals participen dels mecanismes de finançament de les hisendes locals. No obstant això, disposen de sengles estatuts d'autonomia aprovats i participen d'alguns mecanismes de finançament de les comunitats autònomes, malgrat també

compten amb un règim de fiscalitat especial. En relació amb els impostos directes, tenen una bonificació del 50% de la quota corresponent als rendiments generats a Ceuta i Melilla. En relació amb els indirectes, no s'aplica l'IVA i, en el seu lloc, és d'aplicació l'impost sobre la producció, els serveis i la importació (IPSI). Pel que fa als impostos especials, només s'exigeixen l'impost especial sobre determinats mitjans de transport i, dels impostos de fabricació, l'impost especial sobre l'electricitat. No obstant això, hi ha un gravamen complementari de l'IPSI sobre les labors del tabac i sobre el carburant i els combustibles. Tenen assignat un Fons de Suficiència amb any base 1999, constituït pel valor dels serveis traspasats i les subvencions d'autogovern en aquell any, i participen en l'Agència Estatal d'Administració Tributària, igual que la resta de comunitats autònomes. D'altra banda, també participen del Fons de Compensació Interterritorial.

3.6 Resultats del SFA

De la mateixa manera que hem fet amb la capacitat tributària i amb els fons del model, s'analitzen a continuació de forma agregada els resultats del model actual en el darrer any liquidat (2015) i la seva evolució al llarg dels anys.

Resultats de l'últim any liquidat (2015)

Els resultats del model que es presenten a continuació es mostren en termes normatius (en relació a la capacitat tributària) i homogenis (en relació a les competències homogènies de les comunitats autònomes), i corresponen al darrer exercici liquidat, el 2015.

Quadre 11: Recursos del SFA (en termes normatius, homogenis i amb REF Canari)

Anys 2015
Milions d'euros

	Capacitat tributària total (en termes normatius)	Transferència del Fons de Garantia de Serveis Públics Fonamentals	Fons de Suficiència Global Homogenitzat	Fons de cooperació	Fons de competitivitat	Total Recursos Homogenitzats
CATALUNYA	19.533.214,31	-977.583,73	-1.773.172,96		873.121,86	17.655.579,48
GALÍCIA	5.411.036,27	1.332.380,46	249.401,03	236.889,78		7.229.707,54
ANDALUSIA	14.339.348,46	4.307.202,07	-380.372,44	473.632,06	33.245,40	18.773.055,54
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	2.384.548,29	248.852,58	98.939,28	91.686,20		2.824.026,35
CANTÀBRIA	1.420.109,42	21.003,70	329.263,34	49.863,52		1.820.239,98
LA RIOJA	717.586,96	62.507,00	127.182,17	23.638,52		930.914,65
REGIÓ DE MÚRCIA	2.645.086,11	659.074,87	-207.701,68	76.045,49	84.570,09	3.257.074,88
COMUNITAT VALENCIANA	10.432.018,08	1.063.624,31	-1.706.891,17	434.921,69	725.103,31	10.948.776,23
ARAGÓ	3.290.235,99	115.213,70	175.707,58	96.913,95		3.678.071,21
CASTELLA-LA MANXA	3.716.830,25	1.164.322,11	68.015,46	191.915,16		5.141.082,97
CANÀRIES	2.435.301,35	2.505.289,35	-215.766,25	187.143,57	219.850,40	5.131.818,41
EXTREMADURA	1.764.789,48	789.430,72	418.378,23	107.723,46		3.080.321,89
ILLES BALEARS	2.949.427,70	-197.074,28	-783.845,88		633.563,99	2.602.071,53
MADRID	19.861.670,28	-3.429.022,85	-1.817.427,81		132.870,93	14.748.090,55
CASTELLA I LLEÓ	5.356.798,66	904.181,41	402.331,12	206.932,58		6.870.243,77
TOTAL	96.258.001,62	8.569.401,42	-5.015.959,99	2.177.305,96	2.702.325,99	104.691.075,00

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autònom. 2015. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

Quadre 12: Recursos del SFA (Tributaris vs No tributaris)

Anys 2015
Milions d'euros

	Capacitat tributària total (en termes normatius)	Total Fons (recursos no tributaris) Homogeneïtzat	Recursos SFA (homogeneïtzat)	Capacitat tributària total (en termes normatius)	Total Fons (recursos no tributaris) Homogeneïtzat
CATALUNYA	19.533.214,31	-1.877.634,83	17.655.579,48	110,63%	-10,63%
GALÍCIA	5.411.036,27	1.818.671,28	7.229.707,54	74,84%	25,16%
ANDALUSIA	14.339.348,46	4.433.707,08	18.773.055,54	76,38%	23,62%
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	2.384.548,29	439.478,06	2.824.026,35	84,44%	15,56%
CANTÀBRIA	1.420.109,42	400.130,56	1.820.239,98	78,02%	21,98%
LA RIOJA	717.586,96	213.327,69	930.914,65	77,08%	22,92%
REGIÓ DE MÚRCIA	2.645.086,11	611.988,77	3.257.074,88	81,21%	18,79%
COMUNITAT VALENCIANA	10.432.018,08	516.758,14	10.948.776,23	95,28%	4,72%
ARAGÓ	3.290.235,99	387.835,22	3.678.071,21	89,46%	10,54%
CASTELLA-LA MANXA	3.716.830,25	1.424.252,72	5.141.082,97	72,30%	27,70%
CANÀRIES	2.435.301,35	2.696.517,06	5.131.818,41	47,45%	52,55%
EXTREMADURA	1.764.789,48	1.315.532,41	3.080.321,89	57,29%	42,71%
ILLES BALEARS	2.949.427,70	-347.356,17	2.602.071,53	113,35%	-13,35%
MADRID	19.861.670,28	-5.113.579,73	14.748.090,55	134,67%	-34,67%
CASTELLA I LLEÓ	5.356.798,66	1.513.445,11	6.870.243,77	77,97%	22,03%
TOTAL	96.258.001,62	8.433.073,38	104.691.075,00	91,94%	8,06%

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autòmic, 2015. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

- Els recursos tributaris del SFA representen en 2015 el 91,94% del total de recursos del SFA. Aquest percentatge arriba al 113,35% en el cas de les Illes Balears, la qual cosa s'explica pel fet que Illes Balears no rep en conjunt transferències positives, sinó que és aportadora neta a l'anivellament interterritorial del model.

A continuació es mostren els resultats en termes per càpita, és a dir, la capacitat tributària i el finançament per habitant de cada comunitat autònoma. Alhora també

s'obtenen els índexs en base 100 de cada comunitat respecte de la mitjana i es pot observar la posició que ocupa cada comunitat autònoma en termes d'ordinalitat.

Quadre 13: Resultats del model de finançament autònom

Anys 2015

	Capacitat tributària (en termes normatius)				Recursos SFA (homogeneïtzat)				Saldo Recursos - CT			
	Milers d'euros	Euros per càpita	Índex	Ordre	Milers d'euros	Euros per càpita	Índex	Ordre	Milers d'euros	Euros per càpita	Índex	Ordre
CATALUNYA	19.533.214,31	2.601,62	117,91	3	17.655.579,48	2.351,54	97,99	11	-1.877.634,83	-250,08	-129,37	13
GALÍCIA	5.411.036,27	1.980,36	89,75	10	7.229.707,54	2.645,97	110,26	7	1.818.671,28	665,61	344,32	6
ANDALUSIA	14.339.348,46	1.707,26	77,37	13	18.773.055,54	2.235,14	93,14	13	4.433.707,08	527,88	273,08	8
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	2.384.548,29	2.268,34	102,80	6	2.824.026,35	2.686,40	111,94	6	439.478,06	418,06	216,27	9
CANTÀBRIA	1.420.109,42	2.426,79	109,98	5	1.820.239,98	3.110,57	129,62	1	400.130,56	683,77	353,72	4
LA RIOJA	717.586,96	2.263,30	102,57	7	930.914,65	2.936,15	122,35	2	213.327,69	672,85	348,07	5
REGIÓ DE MÚRCIA	2.645.086,11	1.802,70	81,70	12	3.257.074,88	2.219,79	92,50	14	611.988,77	417,09	215,76	10
COMUNITAT VALENCIANA	10.432.018,08	2.094,49	94,92	9	10.948.776,23	2.198,25	91,60	15	516.758,14	103,75	53,67	12
ARAGÓ	3.290.235,99	2.496,68	113,15	4	3.678.071,21	2.790,97	116,30	4	387.835,22	294,29	152,24	11
CASTELLA-LA MANXA	3.716.830,25	1.805,00	81,80	11	5.141.082,97	2.496,65	104,04	8	1.424.252,72	691,66	357,80	3
CANÀRIES	2.435.301,35	1.159,50	52,55	15	5.131.818,41	2.443,37	101,82	9	2.696.517,06	1.283,87	664,15	1
EXTREMADURA	1.764.789,48	1.614,63	73,18	14	3.080.321,89	2.818,23	117,44	3	1.315.532,41	1.203,60	622,63	2
ILLES BALEARS	2.949.427,70	2.670,42	121,03	2	2.602.071,53	2.355,93	98,17	10	-347.356,17	-314,50	-162,69	14
MADRID	19.861.670,28	3.085,55	139,84	1	14.748.090,55	2.291,14	95,47	12	-5.113.579,73	-794,40	-410,95	15
CASTELLA I LLEÓ	5.356.798,66	2.166,94	98,21	8	6.870.243,77	2.779,17	115,81	5	1.513.445,11	612,22	316,71	7
TOTAL	96.258.001,62	2.206,50	100,00	100,00	104.691.075,00	2.399,81	100,00	100,00	8.433.073,38	193,31	100,00	100,00

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autònom. 2015. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

- Si s'observa el saldo entre capacitat tributària inicial i els recursos que proporciona el SFA (una vegada han actuat els diferents fons del model), es constata que els recursos finalment rebuts per les comunitats autònomes suposen 8.433 milions més que els que es deriven de la seva capacitat tributària. En termes per habitant, front a una capacitat tributària mitjana de 2.206,50 euros per càpita, el model acaba generant uns recursos de 2.399,81 euros per càpita.

- Els resultats són molt desiguals entre comunitats autònomes. Madrid, Illes Balears i Catalunya són les úniques comunitats aportadores netes al sistema. Per exemple, en 2015, Illes Balears aporta al sistema 2.670,42 euros per cada resident i en rep 2.355,93. És a dir, per cada resident, Illes Balears realitza una aportació neta de 314,50 euros al SFA (l'aportació neta de Madrid és de 794,40 euros i la de Catalunya, de 250,08 euros). Aquestes tres comunitats generen recursos que el sistema de finançament utilitza, juntament amb les aportacions addicionals de l'Estat, per finançar la resta de comunitats autònomes, que són totes receptors netes de recursos. Destaquen Canàries i Extremadura. Per exemple, aquesta darrera aporta 1.614,63 euros per persona al sistema i en rep 2.818,23 euros.

- Si observem els resultats dels índex en base 100, veim com es poden distingir diferents grups de comunitats autònomes en funció del tractament que en fa el model de finançament:

a) Madrid, Illes Balears i Catalunya són co-

munitats amb una elevada capacitat tributària que acaben obtenint del model uns recursos lleugerament per davall de la mitjana.

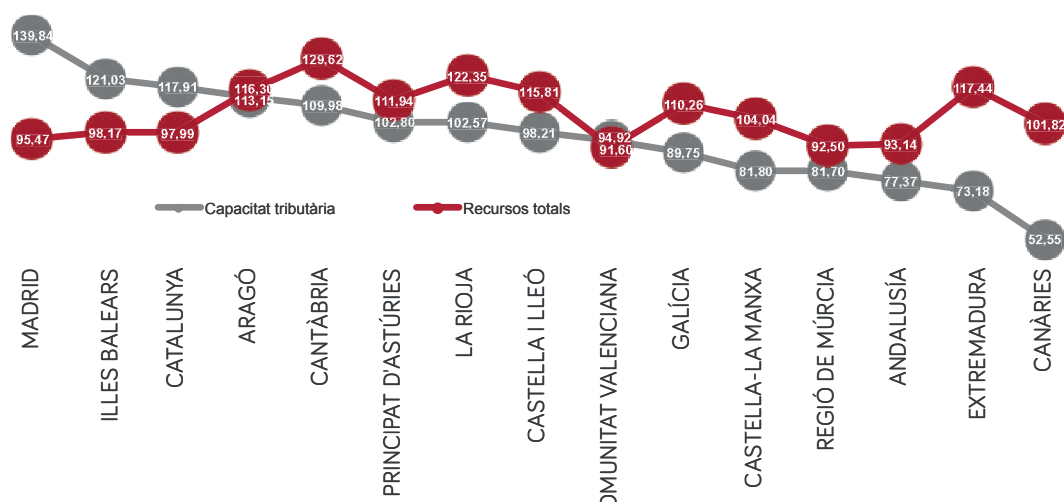
b) Aragó, Cantàbria, Astúries i La Rioja són comunitats amb una capacitat tributària per sobre de la mitjana a les quals el model acaba reportant uns recursos fins i tot superiors a la seva capacitat tributària inicial. Aquest resultat s'explica per la clàusula de l'estatu quo, però des d'un punt de vista tècnic és obvi que no es justifica.

c) La Comunitat Valenciana és un cas únic, ja que amb una capacitat tributària per sota de la mitjana, els recursos que acaba obtenint del model encara l'allunyen més respecte de la mitjana.

d) Múrcia i Andalusia serien dues comunitats on el model opera de forma raonable (més enllà de les consideracions sobre el grau òptim d'anivellament), ja que amb una capacitat tributària de partida per sota de la mitjana, el model el que fa és acostar-les a la mitjana.

e) La resta de comunitats presenten un sobreanivellament de recursos, ja que amb una capacitat tributària per sota de la mitjana obtenen uns recursos per sobre de la mitjana. Més enllà del cas de Canàries (condicionat per la peculiaritat del seu règim fiscal), crida l'atenció sobretot el cas d'Extremadura, que producte d'un anivellament que li representa guanyar 44 punts (més de 1.200 euros per habitant), acaba com una de les comunitats millor finançades.

Gràfic 10. Resultats del model de finançament (2015)



Font: Elaboració pròpia

Evolució del finançament autonòmic de les comunitats en relació a la mitjana

En els quadres següents es pot veure l'evolució

del finançament autonòmic durant els períodes 2002-2008 i 2009-2015. Les dades es comparen, novament, en termes normatius i homogenis.

Quadre 14.1 Índex de finançament autonòmic per càpita (en termes normatius i homogenis). Evolució. Base 100

Base 100%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CATALUNYA	96,91	96,08	96,14	95,19	94,37	94,01	96,22
GALÍCIA	110,83	112,27	113,09	113,88	113,98	115,01	115,38
ANDALUSÍA	99,97	100,59	100,75	101,84	101,97	102,06	100,05
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	111,29	112,90	112,86	113,05	113,34	114,86	116,54
CANTÀBRIA	115,13	116,00	116,11	117,28	116,71	116,97	116,95
LA RIOJA	118,57	119,42	118,66	116,88	117,36	117,13	117,62
REGIÓ DE MÚRCIA	92,07	91,67	91,34	91,52	91,42	90,53	89,25
COMUNITAT VALENCIANA	91,68	91,20	91,06	90,92	89,91	88,89	87,45
ARAGÓ	113,32	115,44	114,69	114,77	116,08	115,18	115,33
CASTELLA-LA MANXA	109,00	109,67	109,04	109,45	109,10	108,57	105,90
CANÀRIES	98,16	97,16	96,07	95,01	95,96	96,63	93,71
EXTREMADURA	121,27	123,37	123,19	123,86	124,62	126,17	124,48
ILLES BALEARS	85,54	84,66	84,59	82,41	81,35	78,66	77,39
MADRID	87,92	86,68	87,08	87,25	88,61	89,38	93,13
CASTELLA I LLEÓ	115,81	117,74	118,19	118,56	118,68	119,69	119,89
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autonòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública), Informes GENCAT i elaboració pròpia

Quadre 14.2 Índex de finançament autonòmic per càpita (en termes normatius i homogenis). Evolució

Base 100%

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CATALUNYA	101,75	98,47	98,90	98,36	97,06	97,50	97,99
GALÍCIA	106,65	111,03	110,39	110,37	112,37	110,78	110,26
ANDALUSÍA	91,77	94,05	93,45	94,28	93,10	94,19	93,14
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	108,19	112,36	112,06	111,98	114,23	112,58	111,94
CANTÀBRIA	117,16	122,23	123,76	124,05	131,50	127,37	129,62
LA RIOJA	110,12	117,01	120,08	117,32	123,66	122,87	122,35
REGIÓ DE MÚRCIA	93,74	92,70	92,66	93,10	92,85	92,55	92,50
COMUNITAT VALENCIANA	92,25	93,07	93,14	93,42	90,80	91,53	91,60
ARAGÓ	109,61	112,83	115,76	115,32	115,12	116,81	116,30
CASTELLA-LA MANXA	100,98	103,87	102,93	102,71	106,82	104,91	104,04
CANÀRIES	98,73	98,09	98,06	99,63	98,10	97,04	101,82
EXTREMADURA	111,00	118,79	113,97	116,34	120,29	118,48	117,44
ILLES BALEARS	98,71	99,34	100,31	99,51	98,45	98,94	98,17
MADRID	101,61	93,91	94,97	94,05	94,81	95,17	95,47
CASTELLA I LLEÓ	111,55	116,55	115,73	115,15	117,74	116,19	115,81
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autonòmic (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública), Informes GENCAT i elaboració pròpia

Saldo entre recursos i capacitat tributària
A partir de les dades de capacitat tributària i de recursos rebuts del sistema, en termes normatius i homogenis, es pot obtenir el

saldo entre recursos i capacitat tributària. En el quadres següents es mostra aquest saldo en el model anterior i en l'actual model.

Quadre 15.1 Saldo entre recursos i capacitat tributària

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CATALUNYA	1.271.712,95	1.368.677,48	1.485.528,31	1.594.861,98	1.880.944,01	2.035.853,99	1.845.488,77
GALÍCIA	2.499.567,18	2.694.357,26	2.847.683,11	3.127.273,34	3.519.129,86	3.794.743,02	3.207.416,88
ANDALUSIA	5.925.149,11	6.305.551,31	6.604.392,45	7.486.826,92	8.590.509,50	9.257.935,39	7.809.043,44
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	783.676,74	844.207,26	900.400,58	990.237,26	1.102.574,06	1.196.401,46	1.009.253,02
CANTÀBRIA	422.968,87	451.634,05	475.282,41	528.218,09	601.646,23	647.164,31	547.891,03
LA RIOJA	236.736,21	251.244,55	262.233,14	290.027,62	330.182,10	355.316,49	299.503,99
REGIÓ DE MÚRCIA	773.974,77	837.270,17	867.262,73	979.274,67	1.117.391,46	1.202.062,16	1.009.495,81
COMUNITAT VALENCIANA	1.730.378,54	1.866.006,57	1.947.713,71	2.199.097,23	2.531.298,36	2.726.221,10	2.321.374,24
ARAGÓ	767.168,88	841.631,70	892.645,46	973.590,05	1.112.051,40	1.201.349,38	1.016.977,53
CASTELLA-LA MANXA	1.671.121,75	1.787.128,63	1.866.858,17	2.088.482,82	2.374.368,83	2.556.505,76	2.144.459,41
CANÀRIES	2.122.443,79	2.272.201,61	2.397.042,57	2.646.626,97	3.033.281,75	3.258.923,97	2.739.461,58
EXTREMADURA	1.381.994,70	1.478.324,31	1.545.493,37	1.707.835,40	1.926.148,06	2.077.503,03	1.746.328,95
ILLES BALEARS	-178.037,05	-192.949,68	-179.450,26	-212.916,48	-200.680,72	-182.516,95	-182.200,24
MADRID	-839.546,12	-869.670,74	-856.771,61	-967.428,58	-1.020.934,35	-1.087.276,38	-887.124,73
CASTELLA I LLEÓ	2.192.160,09	2.356.701,21	2.494.270,66	2.747.978,38	3.081.082,54	3.313.585,27	2.800.888,97
TOTAL	20.761.470,41	22.292.315,70	23.550.584,79	26.179.985,67	29.978.993,09	32.353.772,00	27.428.258,66

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autònom (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública), Informes GENCAT i elaboració pròpia

Quadre 15.2 Saldo entre recursos i capacitat tributària

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CATALUNYA	-279.002,18	-200.779,54	-666.197,93	-964.867,19	-1.688.188,90	-1.693.309,07	-1.877.634,83
GALÍCIA	1.693.275,93	2.303.097,01	2.011.216,84	1.737.536,71	1.605.258,57	1.628.141,47	1.818.671,28
ANDALUSIA	3.776.478,22	5.121.073,79	4.682.248,17	4.511.529,74	3.674.393,71	4.216.431,53	4.433.707,08
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	402.376,60	611.785,39	491.572,39	399.469,86	381.330,67	386.009,49	439.478,06
CANTÀBRIA	229.693,01	368.241,75	336.920,13	321.428,45	340.783,44	320.095,72	400.130,56
LA RIOJA	139.912,51	235.658,58	227.573,94	185.330,84	194.501,21	200.717,90	213.327,69
REGIÓ DE MÚRCIA	598.114,00	759.798,52	686.257,52	654.178,00	504.331,27	562.844,64	611.988,77
COMUNITAT VALENCIANA	1.203.379,98	1.697.137,31	1.423.839,56	1.299.501,68	697.579,03	412.160,36	516.758,14
ARAGÓ	304.210,94	518.458,37	515.108,47	421.710,20	322.260,98	370.282,64	387.835,22
CASTELLA-LA MANXA	1.132.987,55	1.536.173,60	1.401.141,60	1.301.831,20	1.269.555,26	1.311.982,86	1.424.252,72
CANÀRIES	1.982.307,73	2.633.998,75	2.478.661,52	2.411.179,43	2.216.463,81	2.295.715,79	2.696.517,06
EXTREMADURA	1.045.697,59	1.423.902,49	1.213.777,02	1.185.789,29	1.202.611,32	1.245.194,34	1.315.532,41
ILLES BALEARS	-153.255,76	-103.056,96	-118.448,88	-219.694,70	-212.681,39	-255.281,18	-347.356,17
MADRID	-2.281.623,97	-2.767.914,99	-3.063.015,63	-3.519.871,91	-3.997.173,57	-4.430.766,33	-5.113.579,73
CASTELLA I LLEÓ	1.325.330,16	1.895.280,18	1.634.820,33	1.468.524,34	1.367.798,53	1.416.964,35	1.513.445,11
TOTAL	11.119.882,30	16.032.854,26	13.255.475,05	11.193.575,96	7.878.823,93	7.987.184,50	8.433.073,38

Font: Liquidacions del Sistema de Finançament Autònom (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública), Informes GENCAT i elaboració pròpia

- El saldo entre recursos i capacitat tributària ha estat sempre negatiu o desfavorable per a les Illes Balears, fins i tot en el model anterior 2002-2008 quan el pes de la capacitat normativa sobre el total de recursos del SFA era inferior a l'actual (les comunitats autònomes tenien cedida una participació en la recaptació inferior), amb un major pes, per tant, de les transferències de l'Estat.
- En el cas de les Illes Balears, a més, es pot observar com en els darrers anys el saldo de cada vegada és més negatiu, és a dir, de cada vegada hi ha una major aportació neta al sistema, fet relacionat amb l'evolució de la capacitat tributària i la recuperació de la recaptació lligada als tributs cedits. És a dir, quan majors són els ingressos generats pels tributs cedits,

Valoració del GOIB sobre els resultats del SFA

El GOIB insisteix en la necessitat de garantir la transparència i la traçabilitat del model de finançament, de forma que siguin visibles l'anivellament de recursos que produeix el model, l'impacte dels diferents fons i, en definitiva, els efectes de la solidaritat interterritorial. Per això, creu rellevant que sigui possible identificar la capacitat tributària de cada comunitat autònoma i comparar-la en termes per càpita amb el finançament que proporciona finalment el model a cada una d'elles. Es suggereix també mostrar les conclusions ordenant les comunitats per capacitat tributària per càpita, a fi de poder comprovar el comportament del model i observar possibles distorsions.

El GOIB entén que el denominador a utilitzar per mesurar els resultats del model ha de ser la població de dret i no la població ajustada, ja que en el model actual la població ajustada està concebuda per aproximar les necessitats de despesa exclusivament pel que fa als serveis públics fonamentals, tot i que posteriorment s'utilitza per als càlculs dels Fons de Convergència, suposant-la representativa de totes les necessitats de despesa, quan en realitat no ho és. Al llarg de l'ICE, també és generalitzada la utilització dels conceptes finançament per unitat de necessitat o capacitat tributària per unitat de necessitat. Amb la

qual cosa també discrepa el GOIB, ja que si bé en aquest cas la població ajustada proposada contempla un bloc per a la resta de competències al marge dels SPF, no queda justificat que els resultats no es presentin en termes purament capitatius. En relació amb un futur model, el GOIB entén, com s'ha comentat més amunt, que ha de produir-se un trànsit des de la població empadronada a la població ampliada, com a millor mesura de les unitats de necessitat en tots els serveis. Així, la població ampliada seria preferible a la població empadronada i aquesta a la població ajustada (sigui la vigent o la plantejada en el model de l'ICE).

Al llarg de l'ICE s'assumeixen diversos ajustos (contemplats en diversos informes de FEDEA), que allunyen els resultats que s'ofereixen en l'informe i les interpretacions que se'n fan dels que es desprenen de les dades oficials de la liquidació del SFA, segons les publica el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, d'acord amb la Llei 22/2009. Aquests ajustos tenen un impacte considerable sobre els resultats del model, fins al punt que, amb dades de 2015, els recursos que suposa el SFA per a les Illes Balears en termes per càpita passen de significar el 98% en relació a la mitjana (d'acord amb les dades oficials de la liquidació publicada pel Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) a situar-se clarament per sobre de la mitjana, amb un

108%. És a dir, amb aquests ajustos Illes Balears apareix com una comunitat que ja rep un finançament superior a la mitjana i podria entendre's que, de cara a la negociació del nou model, li pugui convenir defensar l'estatu quo.

L'ajust més rellevant és una correcció en la valoració de la recaptació normativa dels tributs cedits tradicionals, amb l'argumentació que no representa l'evolució de les bases subjectes a aquests impostos. Així, es donen per bones noves estimacions de la capacitat tributària en relació a aquests impostos, que són les que es tenen en compte al llarg de tot el document. El GOIB mostra la seva sorpresa sobre el fet que aquest ajust es doni per assumit al llarg de l'ICE, tant per a l'anàlisi del model vigent com per al nou model (pel que fa al que serà l'estatu quo del mateix), quan realment es tracta d'un ajust no prou consensuat i sense validesa oficial. D'altra banda, considera que les noves estimacions no són estan prou fonamentades com per ser aplicades sense més reflexió tècnica sobre els seus càlculs. De fet, en l'intent d'aproximar els valors normatius a la recaptació real, en alguns casos no queda prou aïllat l'esforç fiscal, cosa que podria desincentivar l'exercici de l'autonomia fiscal per part de les comunitats autònomes.

Així, pel que fa a l'ISD, s'efectua una anàlisi de regressió on la variable dependent és la recaptació per mort i l'única variable explicativa és el PIB, sense detallar la capacitat de predicció del model. El GOIB entén que no és seriós assumir que les diferències de recaptació en ISD depenen només del PIB. Per tant, en aquest cas es considera que no només és criticable la metodologia (anàlisi de regressió), sinó el fet de fer prediccions amb models que a priori tenen poca capacitat explicativa.

Per al cas de l'impost sobre el Patrimo-

ni, en la nova estimació de capacitat normativa s'utilitza la recaptació real, al·legant que l'ús de la capacitat normativa autonòmica és limitat. Segons l'opinió del GOIB, mai es pot utilitzar la recaptació real com recaptació normativa quan hi ha exercici de capacitat normativa, ja que anul·la l'impacte de l'esforç fiscal.

Quan a l'ITPAJD, sembla que s'utilitzen històrics de recaptació per valorar la capacitat tributària en termes normatius. El GOIB entén que la metodologia no és prou clara ni detallada com per haver-se adoptat. En aquest cas, a les limitacions indicades en relació a l'IP, s'afegeix l'enorme volatilitat de l'ITPAJD pel que fa a la recaptació.

Per tot plegat, el GOIB considera que no es pot acceptar que es conclouï que el major esforç fiscal que hagi pogut fer una comunitat forma part de la recaptació normativa o homogènia, ja que aquest no era l'esperit del model. La postura del GOIB de cara a un nou model i a la revisió del càlcul de la recaptació normativa és que, a fi de promoure la responsabilitat fiscal i una major autonomia tributària efectiva, una elevació de tipus impositius ha de beneficiar "íntegrament" a la comunitat que la realitza i per tant suporta el cost polític de la seva aplicació. Entén que en el SFA, la recaptació en termes normatius s'hauria de fonamentar en una idea de tipus normatius de referència mínims o sense exercici de competències normatives.

Un altre dels ajustos assumits al llarg de l'ICE sense més discussió és una correcció de la valoració de les competències de normalització lingüística, ajust que s'aplica al Fons de Suficiència en tant que es qüestiona el finançament específic que per a aquesta finalitat es va quantificar per a l'any base de l'actual model com a competències no homo-

gènies de les comunitats autònomes amb llengües cooficials. El GOIB entén que focalitzar l'ajust de l'estatu quo en l'aspecte de les polítiques de normalització lingüística és un total desencert, ja que s'entra a qüestionar una part molt específica d'entre totes les que han constituït les premisses dels càlculs de necessitats de finançament de l'any base i següents, i en concret una qüestió sempre polèmica i que certament pot prestar-se a la demagògia al nostre país. Les necessitats de finançament, la banda esquerra de la complexa equació que determina els recursos del SFA, és la suma de statu quo i alguns ajustos demogràfics, geogràfics, etc., entre els quals hi ha la normalització lingüística. Revisar les quanties de l'estatu quo és una cosa que, si bé tots podem considerar interessant des d'un punt teòric, sabem que és difícilment aplicable, com

4) Dèficit acumulat de finançament

Per analitzar si les Illes Balears han sofert una insuficiència de recursos a través del SFA cal tenir en compte una doble perspectiva. D'una banda, si el finançament rebut pel conjunt de comunitats autònomes és suficient per finançar les seves competències. De l'altra, si els recursos rebuts per les Illes Balears són equivalents als rebuts per la resta de comunitats autònomes i permeten prestar un nivell similar de serveis.

En relació a la primera perspectiva, que és la de la suficiència vertical, de l'ICE es dedueix cert consens sobre que el nivell de recursos destinats al finançament de les competències autonòmiques en el període 2009-15 no ha estat suficient per cobrir la despesa efectiva en serveis públics fonamentals (sanitat, educació i serveis socials). La insuficiència en el període de vigència del model actual (2009-2015) es podria quantificar entre 180.477 i 191.497 milions d'euros, xifra molt similar a l'increment de deute en el període 2009-16 per al conjunt de comunitats autònomes de règim comú (173.960 mi-

s'ha demostrat en els successius models. Reconsiderar les xifres relatives a les competències en normalització lingüística de manera aïllada està fora de lloc si no es replanteja també la resta de criteris adoptats a l'hora de definir l'actual statu quo, valorant totes les competències en el moment del traspàs i analitzant els diferencials de prestació, o comparant els costos efectius per càpita en el moment de traspàs de les competències.

Finalment, el GOIB considera també que en tot informe comparatiu sobre els resultats del sistema de finançament de les comunitats autònomes s'hauria d'incloure la informació de les comunitats forals, de manera que puguin confrontar les diferències de capacitat tributària i finançament entre totes les comunitats autònomes.

lions d'euros). D'acord amb els càlculs presentats per la Comunitat Valenciana en relació a aquest enfocament vertical, el dèficit acumulat de finançament de les Illes Balears en aquest període seria de 1.262 milions d'euros.

Per aproximar l'import del desequilibri horitzontal en relació a les altres comunitats autònomes, una opció és analitzar el finançament que hagués resultat de rebre el finançament mitjà de les comunitats autònomes de règim comú. Realitzat aquest exercici, la suma aritmètica de dèficits de finançament anuals de Illes Balears acumulats en el període 2002-15, sense aplicar una taxa d'actualització, és -2.723 milions d'euros i es va generar principalment en el període 2002-08.

El GOIB entén que l'estimació del dèficit de finançament també ha de tenir en compte el que hauria resultat si s'hagués produït un anivellament parcial dels recursos i s'hagués respectat, per tant, el principi d'ordinalitat. Així, s'ha calculat el dèficit de finançament de les Illes Balears

comparant el finançament homogeni real amb la situació en què Illes Balears hagués rebut un finançament d'un 110% de la mitjana (d'acord amb la proposta de límits presentada pel GOIB) i el resultat és de -5.846 milions d'euros. També s'ha analitzat un escenari alternatiu, comparant el finançament homogeni amb la situació que Illes Balears hagués rebut un finançament d'un 105% de la mitjana. En aquest cas, el resultat mostra un dèficit de finançament de 4.284 milions d'euros.

Si juntam l'enfocament vertical i l'horitzontal, considerant per tant un dèficit vertical acumulat de 1.262 milions d'euros (només per al període 2009-15), el dèficit acumulat de finançament de Illes Balears en el període 2002-15 oscil·laria entre:

- a) 3.984 milions d'euros, en cas de càlcul respecte a la mitjana (anivellament total);
- b) 7.108 milions d'euros, en cas d'aplicació d'un anivellament parcial (110);

- c) 5.546 milions d'euros, en cas d'aplicació d'un anivellament parcial (105).

Les Illes Balears presenten, per tant, un dèficit històric de finançament, derivat d'haver rebut un finançament sistemàticament inferior a la mitjana i del fet que mai no s'ha complert el principi d'ordinalitat. Aquest dèficit de finançament seria com a mínim de gairebé 4.000 milions d'euros i superaria els 7.000 milions d'euros en funció de l'opció d'anivellament que es consideri raonable (cal tenir en compte que en els càlculs no s'ha inclòs el possible dèficit derivat del desequilibri vertical del període 2002-08).

Finalment, cal fer constar de nou que aquestes xifres reflecteixen la suma aritmètica dels dèficits anuals i no actualitzen el valor del diner en el temps. En cas que s'aplicassin les taxes d'actualització corresponents les estimacions dels dèficit anteriors s'incrementen substancialment.



B. ALTRES RECURSOS DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

1) Tributs propis

Les comunitats autònomes tenen capacitat per establir els seus propis tributs: taxes, contribucions especials i impostos. La LOFCA estableix que els tributs propis han de respectar els següents principis:

a) Les comunitats autònomes no poden exigir impostos sobre elements patrimonials situats, rendiments originats, negocis o actes celebrats, ni despeses realitzades fora del territori de la respectiva comunitat autònoma.

b) No podran suposar obstacle per a la lliure circulació de persones, mercaderies, serveis i capitals, ni afectar de manera efectiva a la fixació de residència de les persones o a la ubicació d'empreses i capitals dins el territori espanyol.

c) Els tributs que estableixin les comunitats autònomes no podran recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat.

D'aquestes tres limitacions, aquesta última és la que més restringeix la capacitat impositiva de les comunitats autònomes a Espanya.

El GOIB entén que hi ha fortes limitacions a les possibilitats de creació de nous tributs degut als pocs fets imposables que les comunitats autònomes poden sotmetre a gravamen i a la inseguretat jurídica que provoca l'Administració central. Així, no existeixen mecanismes que permetin identificar amb caràcter previ si els nous tributs superen o no les limitacions establertes i hi ha una forta oposició de l'Administració General de l'Estat a la creació de noves figures tributàries (tenim exemples en tributació mediambiental, tribut sobre dipòsits bancaris, etc.). Més enllà dels habituals recursos d'inconstitucionalitat davant el TC i de la discussió sobre la seva legalitat, l'Administració General de l'Estat també pot suspendre l'aplicació dels tributs autonò-

mics "adoptant" la figura tributària una vegada que una comunitat autònoma l'ha creat.

2) Tributs cedits fora del SFA

Hi ha una sèrie de tributs que tenen cedits les comunitats autònomes i que no s'integren dins el SFA. Són els següents:

- el rendiment de l'impost sobre dipòsits en entitats de crèdit,
- part de l'impost sobre activitats de joc, i
- l'impost sobre el patrimoni.

Pel que fa als dos primers, la seva creació és posterior a l'últim acord de finançament, de forma que encara no s'han integrat formalment en el SFA, si bé ben segur formaran part del proper model.

Així mateix, tampoc es computa dins de la capacitat tributària de les comunitats autònomes del model actual la recaptació que perceben per l'impost sobre el patrimoni (IP). Fins al 2008 les comunitats autònomes van percebre el rendiment de l'IP, tenint caràcter de tribut totalment cedit i integrat-se en el sistema de finançament regulat per la Llei 21/2001 (vigent fins al 2008). L'any 2008 l'Estat va suprimir el gravamen d'aquest impost amb efectes 1 de gener, establint una bonificació del 100% de la quota (art. 3 de la Llei 4/2008, de 23 de desembre). Per això, a partir de 2009 les comunitats autònomes van deixar de percebre recursos per aquest tribut cedit corresponents als períodes impositius posteriors a la indicada supressió, si bé varen rebre una compensació per la pèrdua del seu rendiment tributari. Per als anys 2011 i següents, l'Estat ha eliminat transitòriament aquesta bonificació. Madrid va optar per mantenir la bonificació del 100% (així com València i Balears el primer any). Altres comunitats autònomes van optar per la tarifa supletòria estatal i altres per una tarifa supe-

rior a la supletòria. Per això, les comunitats autònomes compten d'ençà de 2012 amb els recursos corresponents a aquest tribut cedit, però de manera separada del SFA.

3) Fons de Compensació Interterritorial

Les participacions en el Fons de Compensació Interterritorial (FCI), previst a l'art. 158.2 de la Constitució, són un recurs al marge del SFA que diverses comunitats autònomes reben amb la finalitat de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat. Es tracta d'un fons destinat a despeses d'inversió que pretén contribuir a desenvolupar la política de cohesió territorial de l'Estat, afavorint la convergència econòmica entre els diferents territoris. Si bé Illes Balears no rep cap quantia del FCI, constitueix una font de finançament addicional per a les comunitats perceptores.

L'FCI es dota tots els anys en els pressupostos generals de l'Estat amb unes restriccions d'import mínim en relació a la inversió de l'Estat, i es reparteix entre les comunitats autònomes de menor renda i les ciutats de Ceuta i Melilla en base a una sèrie de criteris o variables: població de dret (87,5%), saldo migratori en els últims deu anys (1,6%), quocient entre el nombre d'aturats i el d'actius en cada comunitat (1%), superfície (3%), i nombre d'entitats singulars per km² (6,9%). El resultat obtingut es corregeix en funció de la inversa de la renda per habitant de cada territori i del fet insular.

Fins a un màxim del 25% dels fons de cada any es poden destinar a despeses de funcionament associades a la posada en marxa de les inversions finançades amb càrrec als mateixos.

Quadre 16: Fons de compensació interterritorial

Any 2015
Milers d'euros

Comunitat autònoma	Fons de compensació	Fons complementari	Total FCI
CATALUNYA	-	-	-
GALÍCIA	32.189.590,00	10.728.790,35	42.918.380,35
ANDALUSÍA	120.356.790,00	40.114.918,11	160.471.708,11
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	9.555.690,00	3.184.911,48	12.740.601,48
CANTÀBRIA	3.048.210,00	1.015.968,39	4.064.178,39
LA RIOJA	-	-	-
REGIÓ DE MÚRCIA	16.233.920,00	5.410.765,54	21.644.685,54
COMUNITAT VALENCIANA	41.419.580,00	13.805.146,01	55.224.726,01
ARAGÓ	-	-	-
CASTELLA-LA MANXA	27.800.670,00	9.265.963,31	37.066.633,31
CANÀRIES	34.858.350,00	11.618.288,06	46.476.638,06
EXTREMADURA	19.961.970,00	6.653.324,60	26.615.294,60
ILLES BALEARS	-	-	-
MADRID	-	-	-
CASTELLA I LLEÓ	13.941.440,00	4.646.681,95	18.588.121,95
TOTAL	319.366.210,00	106.444.757,79	425.810.967,79

Font: Hisendes autonòmiques en xifres (MINHAFFP)

Valoracions del GOIB en relació als fons de desenvolupament

La postura del GOIB, que en aquest cas coincideix amb l'expressada en l'Informe de la Comissió d'experts, és:

- S'hauria d'excloure del model de finançament l'objectiu de convergència econòmica, el qual hauria de ser assumit per l'Estat a través d'altres mecanismes com ara l'FCI. El motiu és que hi ha de haver una diferenciació més clara entre el finançament dels serveis públics, competència de les comunitats autònomes, i el finançament de les polítiques de desenvolupament regional, responsabilitat de l'Estat.

- Així, s'estaria d'acord en potenciar una major dotació del mecanisme actualment existent de desenvolupament regional, el Fons de Compensació Interterritorial, si això facilités l'exclusió de les transferències per a polítiques de desenvolupament del model de finançament, trencant la tendència d'articular polítiques de cohesió a través del sistema de finançament a partir de fons com el Fons de Cooperació (que suposa una clara duplictat amb l'FCI), la qual cosa contribuiria a la claredat, simplificació i transparència del model.

- Per altra banda, els recursos destinats a afavorir la convergència econòmica és clar que han de ser finalistes i ha de

ser possible l'avaluació de la seva contribució a l'objectiu perseguit, no podent ser consolidables en el temps.

4) Recursos com a Entitats Provincials

En aquest apartat distingim dos grups de comunitats que reben recursos com a entitats provincials:

a) Les comunitats autònomes uniprovincials del Principat d'Astúries, Cantàbria, La Rioja, Regió de Múrcia i Madrid, a més dels recursos de caràcter autonòmic, també en perceben d'altres per exercir les funcions atribuïdes a la corresponent Diputació Provincial. El més important és la participació de les províncies en els tributs de l'Estat (cessió d'imposts estatals i Fons Complementari de Finançament) i el Fons d'Assistència Sanitària. Poden optar per continuar percebent aquest finançament a través del sistema de finançament de les entitats locals o bé que s'integri en el Fons de Sufficiència Global. Fins a l'any 2015, aquesta última opció va ser exercida per les comunitats de Madrid, la Rioja i Cantàbria.

b) D'altra banda, hi ha comunitats autònomes que, no essent uniprovincials, han assumit la gestió econòmica i financera dels centres sanitaris no psiquiàtrics de les diputacions provincials. En aquests casos, les comunitats autònomes corresponents perceben el Fons d'Assistència Sanitària, una partida que es dedica al manteniment de centres sanitaris no psiquiàtrics dependents de les diputacions.

Quadre 17: Finançament d'algunes comunitats autònomes com a entitats provincials

Any 2015
Milers d'euros

	Participació de les diputacions en els ingressos de l'Estat	Compensacions IAE	Fons d'assistència sanitària	TOTAL	Població	Finançament com a ens provincials per càpita
CATALUNYA						
GALÍCIA			93.782,00	93.782,00	2.762.198,00	33,95
ANDALUSIA						
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	159.634,09	4.718,56	55.643,82	219.996,47	1.076.635,00	204,34
CANTÀBRIA		110,94		110,94	562.309,00	0,20
LA RIOJA		749,91		749,91	301.084,00	2,49
REGIÓ DE MÚRCIA	176.224,98	2.577,05	41.689,17	220.491,20	1.335.792,00	165,06
COMUNITAT VALENCIANA			28.535,43	28.535,43	4.692.449,00	6,08
ARAGÓ						
CASTELLA-LA MANXA			27.861,16	27.861,16	1.894.667,00	14,71
CANÀRIES			79.430,99	79.430,99	1.968.280,00	40,36
EXTREMADURA			47.491,79	47.491,79	1.083.879,00	43,82
ILLES BALEARS						
MADRID		18.859,57		18.859,57	5.964.143,00	3,16
CASTELLA I LLEÓ			94.717,73	94.717,73	2.510.849,00	37,72
TOTAL	335.859,07	27.016,03	469.152,08	832.027,18	24.152.285,00	34,45

Font: Ministeri d'hisenda i administracions públiques i elaboració pròpia

mitjana de les CA que ho reben

- En global, aquests recursos de finançament com a entitats provincials representen un 0,69% del total de recursos no financers de les comunitats autònomes. Se'n beneficien 11 de les 15 comunitats autònomes de règim comú i, com es pot observar, en els casos del Principat d'Astúries i la Regió de Múrcia resulta un finançament significatiu en termes per càpita.

5) Subvencions gestionades, convenis i contractes-programa

Les subvencions gestionades són les ajudes econòmiques, en forma de subvencions, amb les que l'Estat, en cada exercici econòmic, finança sectors, serveis, activitats o matèries respecte de les quals les comunitats autònomes tenen la competència assumida. Es regu-

len en l'article 86 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

La resta de transferències de l'Estat procedeixen generalment de convenis subscrits entre l'Administració General de l'Estat (AGE) i les comunitats autònomes amb objectius diversos.

Quadre 18: Subvencions gestionades, convenis i altres transferències

Any 2015

Comunitat autònoma	CAP 4	CAP 7	Total
CATALUÑA	604.971,43	225.718,29	830.689,72
GALICIA	220.960,25	151.067,58	372.027,83
ANDALUCÍA	684.231,77	145.570,29	829.802,06
PRINCIPADO DE ASTURIAS	80.336,93	33.055,48	113.392,41
CANTABRIA	47.288,55	61.307,51	108.596,06
LA RIOJA	23.075,53	28.782,09	51.857,62
REGIÓN DE MURCIA	109.294,55	20.277,76	129.572,31
COMUNITAT VALENCIANA	266.569,43	82.551,40	349.120,83
ARAGÓN	88.380,85	63.617,38	151.998,23
CASTILLA MANCHA	153.275,51	42.367,92	195.643,43
CANARIAS	181.929,40	107.343,50	289.272,90
EXTREMADURA	109.446,35	70.792,39	180.238,74
ILLES BALEARS	59.017,79	17.677,54	76.695,33
MADRID	561.521,84	129.018,92	690.540,76
CASTILLA Y LEÓN	215.992,92	146.068,61	362.061,53
TOTAL	3.406.293,10	1.325.216,66	4.731.509,76

Font: MINHAFP.

Quadre 19: Subvencions, convenis i transferències per càpita. Detall per tipus i capítol

Comunitat autònoma	CAP 4			CAP 7			Total		
	Subv gest	Conv transf	Total cap 4	Subv gest	Conv transf	Total cap 7	Subv gest	Conv transf	Total cap 4 i 7
CATALUÑA	59,46	21,12	80,58	12,16	17,91	30,06	71,61	39,03	110,64
GALICIA	73,12	7,74	80,87	5,11	50,18	55,29	78,23	57,93	136,16
ANDALUCÍA	72,08	9,38	81,47	6,06	11,27	17,33	78,15	20,65	98,80
PRINCIPADO DE ASTURIAS	69,44	6,98	76,42	10,82	20,63	31,44	80,26	27,61	107,87
CANTABRIA	72,37	8,44	80,81	10,82	93,95	104,77	83,19	102,39	185,58
LA RIOJA	62,99	9,79	72,78	7,16	83,62	90,78	70,16	93,40	163,56
REGIÓN DE MURCIA	67,62	6,87	74,49	5,19	8,63	13,82	72,81	15,50	88,31
COMUNITAT VALENCIANA	45,45	8,07	53,52	4,38	12,20	16,57	49,83	20,27	70,09
ARAGÓN	57,96	9,10	67,06	10,07	38,20	48,27	68,03	47,30	115,34
CASTILLA MANCHA	67,61	6,82	74,43	3,92	16,65	20,58	71,54	23,47	95,01
CANARIAS	67,57	19,05	86,62	5,34	45,77	51,11	72,91	64,82	137,73
EXTREMADURA	91,57	8,56	100,13	8,75	56,02	64,77	100,32	64,59	164,90
ILLES BALEARS	44,00	9,43	53,43	2,54	13,46	16,01	46,55	22,89	69,44
MADRID	57,72	29,51	87,23	4,80	15,24	20,04	62,52	44,75	107,28
CASTILLA Y LEÓN	76,95	10,42	87,37	6,95	52,14	59,09	83,90	62,56	146,46
TOTAL	63,74	14,34	78,08	6,84	23,53	30,38	70,58	37,88	108,46
Índex Illes Balears	69,04	65,75	68,43	37,14	57,21	52,69	65,95	60,44	64,02

Subv gest: Subvencions gestionades

Conv transf: Convenis i altres transferències

Font: Ministeri d'hisenda i administracions públiques i elaboració pròpia

6) Recursos proporcionats per la Unió Europea

Quadre 20: Fons de la Unió Europea

Any 2015
Milers d'euros

	FEDER	FONS SOCIAL EUROPEU	ALTRES RECURSOS AGRARIS I PESQUERS	FEAGA	FEADER	F.E.P.	FONS DE COHESIÓ	TOTAL
CATALUNYA	93.780,00	1.307,00	275.932,18	51.247,18	3.466,00	425.732,36		
GALÍCIA	86.890,36	1.518,00	129.371,31	119.722,18	7.772,90	481.550,86		
ANDALUSIA	71.731,68	4.415,00	1.275.152,32	312.464,88	31.528,00	2.354.179,10	11.757,21	
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	1.513,60	691,00	566.488,89	30.259,81	2.025,00	103.988,50		
CANTÀBRIA	6.953,06	560,00	28.567,21	12.867,65		491.579,1		
LA RIOJA	611,37	3.870,00	38.603,50	12.062,35		55.209,22		
REGIÓ DE MÚRCIA	9.769,62	12.730,00	77.265,90	33.524,63	1.087,00	169.064,58	34.354,42	
COMUNITAT VALENCIANA	26.480,67	3.180,00	105.093,72	21.675,22	3.668,00	160.565,60		
ARAGÓ	4.368,78	590,00	357.851,36	66.312,18		430.388,32		
CASTELLA-LA MANXA	6.889,54	48.400,00	537.596,57	207.383,32		802.272,44		
CANÀRIES	31.142,14	21.070,00	267.123,52	20.822,47	6.322,00	346.540,12		
EXTREMADURA	47.581,91	38.410,00	458.183,89	143.149,58		690.950,38		
ILLES BALEARS	11.728,59	830,00	18.339,69	6.534,27		37.479,54		
MADRID	18.935,17	29.800,00	26.550,84	7.328,00		83.145,01		
CASTELLA I LLEÓ	11.834,69	3.430,00	776.205,50	145.709,53	896,00	944.741,00	3.204,27	
TOTAL	976.431,19	342.600,00	4.428.486,39	1.191.063,26	126.721,00	7.134.964,74	49.315,91	

Pes sobre el total

13,69%

4,80%

0,29%

62,07%

16,69%

1,78%

0,69%

-5%

Font: Ministeri d'Hisenda i administracions públiques

100%

- Les comunitats autònomes de règim comú van ingressar en 2015 7.134 milions d'euros en concepte d'ajudes rebudes de la Unió Europea. Aquest finançament representa un 5,91% del total de recursos no financers de les comunitats autònomes.
- D'aquesta xifra, el 62,07% es correspon amb FEAGA. El segueixen FEADER, FEDER, FSE, FEP, Fons de Cohesió i Altres recursos agraris i pesquers, per aquest ordre. La mitjana total va ser de 171,97 euros rebuts per cada resident en l'Estat espanyol.
- Per a Illes Balears aquesta font de finançament representa l'1,2% dels recursos no financers. En 2015 la nostra comunitat va ocupar el lloc número 13 quant a l'import d'ajudes rebudes de la Unió Europea en termes per càpita, essent només significatives les ajudes rebudes per FEAGA, FEADER i FEDER.
- Cal tenir en compte que aquesta visió general dels fons europeus no es tenen en compte les peculiaritats dels diferents tipus de fons ni l'efecte de les fluctuacions derivades de la plurianualitat.

7) L'endeutament

Com hem comentat al principi d'aquest document, per tal de tenir una visió global dels recursos a disposició de les comunitats autònomes, cal considerar també els altres recursos a part del SFA. Si fins ara hem considerat recursos de caràcter no financer, en aquest apartat veure el recursos financers de que disposen les comunitats autònomes, als quals accedeixen per mitjà de l'endeutament.

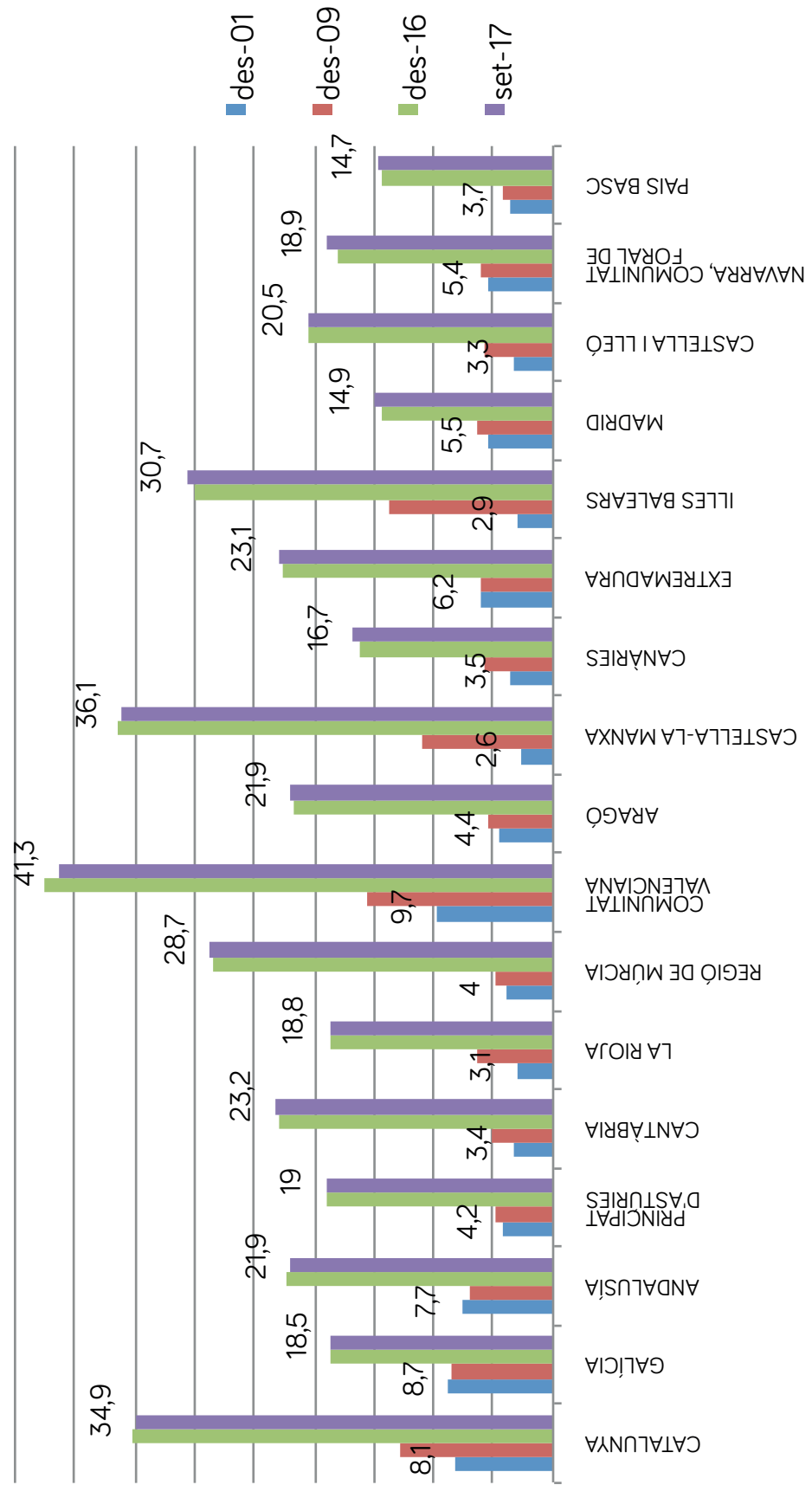
7.1 Evolució del deute de les comunitats autònomes

Segons les dades del Banc d'Espanya, el deute total de les comunitats autònomes de règim

comú (les incloses en el SFA) ha augmentat dels 41.433 milions d'euros el 2001 (abans del penúltim model de finançament) a 270.252,94 milions d'euros al setembre de 2017. Illes Balears partia el gener de 2002 d'un volum de deute de 516 milions d'euros, assolí el desembre de 2008 els 2.696 milions d'euros i va acabar 2016 amb un deute de 8.573 milions d'euros. En el tercer trimestre de 2017 presentava 9.049 milions d'euros.

En el quadre següent es mostra l'evolució del deute de les comunitats autònomes, en termes de percentatge del PIB, segons dades del Banc d'Espanya.

Gràfic 11: Deute segons PDE en % del PIB (Banc d'Espanya)



7.2 Deute de les comunitats autònomes amb l'Estat

L'agreujament de la crisi econòmica el 2010 i l'elevació de les primes de risc de l'Eurozona entre 2011 i 2013 varen provocar que algunes comunitats autònomes no poguessin seguir-se finançant en els mercats. Davant d'aquesta situació, el govern central va introduir el 2012 dos mecanismes addicionals de finançament de caràcter extraordinari: el Fons de Pagament a Proveïdors (FPP) i el Fons de Liquiditat Autònomic (FLA), atès que l'Estat seguia tenint accés als mercats i a tipus més barats (en els casos en què les comunitats autònomes encara trobaven compradors per als seus títols). El 2014 es van redefinir aquests instruments, creant-se el Fons de Finançament a Comunitats Autònomes, amb dos compartiments: el del FLA i el de Facilitat Financera. El creixement de l'endeutament ha estat progressiu, tot i els ajustos de despesa duits a terme i la recuperació dels ingressos que s'ha produït en els darrers anys.

Segons dades del Banc d'Espanya, a setembre de 2017 el deute de les Illes Balears associat al Fons de Finançament a Comunitats Autònomes, d'acord amb el protocol de dèficit excessiu (PDE), és de 6.341 milions d'euros. Aquesta xifra suposa el 70,07% del total del deute de les Illes Balears (PDE), és a dir, que set de cada deu euros del deute de la Comunitat Autònoma corresponen a deute amb l'Estat.

Hi ha altres indicadors rellevants a tenir en compte a l'hora de valorar la sostenibilitat i solvència del deute, especialment la ràtio deute/ingressos corrents. Segons aquest indicador, el nivell de deute de les comunitats és excessiu, superior al 180% que es considera molt

alt (i al 270% en el cas de les Illes Balears, Catalunya i Comunitat Valenciana). Díficilment es pot accedir al mercat mentre no s'estigui en condicions de controlar aquest indicador.

No obstant, segons l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIREF), l'evolució favorable dels ingressos no financers i el control de l'estabilitat pressupostària han facilitat que les Illes Balears deixin d'aparèixer entre les comunitats autònomes amb un risc elevat de sostenibilitat financera, risc que d'acord amb les darreres estimacions ha passat a la categoria de mitjà. Segons els escenaris de sostenibilitat financera que preveu l'AIREF, Balears estaria en condicions de complir amb l'objectiu de deute fixat per al conjunt de comunitats autònomes (del 13% del PIB) aproximadament l'any 2035, molt abans que altres comunitats també amb importants volums de deute, com són la Comunitat Valenciana, Catalunya o Castella-La Manxa, amb unes previsions de compliment que superen l'horitzó temporal analitzat de 30 anys (no assoleixen el compliment de l'objectiu abans de l'any 2047).

7.3 Infrafinançament i deute

Una de les qüestions que s'ha posat sobre la taula en el context del procés de revisió del model de finançament és la necessitat de donar una solució als importants volums de deute que tenen algunes comunitats autònomes. El propi ICE considera que el creixement del deute ha estat paral·lel a l'escassetat de recursos per mantenir els serveis fonamentals oferts per les comunitats autònomes en uns nivells de prestació propers als inicials. També valora que els ingressos i els superàvits factibles depenen de l'assignació dels recursos en-

tre comunitats autònomes que el model contempli, en funció dels objectius d'anivellament decidits i els criteris de càlcul de necessitats per habitant adoptats. Tots dos factors han tingut implicacions importants per a les trajectòries d'endeutament de les diferents comunitats en el passat.

De fet, s'observa una important correlació entre les comunitats més endeutades i aquelles que han disposat d'un pitjor finançament. De fet, la pròpia AIREF considera que el deute i la insuficiència de finançament són dues cares de la mateixa moneda i que s'ha d'abordar una solució al problema del deute.

Com s'ha posat de manifest en l'apartat sobre el dèficit acumulat de finançament, les Illes Balears presenta un dèficit històric de finançament, alhora que també és una de les comunitats autònomes més endeutades. Per això, tot i que l'infrafinançament no és explicatiu de la totalitat del deute de la Comunitat Autònoma, ja que hi han influït ben segur d'altres factors, també resulta evident que amb un millor finançament el recurs a l'endeutament no hagués estat el mateix.

Propostes del GOIB en relació a la compensació del deute

El GOIB considera que, de forma paral·lela a la definició d'un nou model de finançament que resolgui els problemes del model actual de cara al futur, també s'ha d'abordar el problema de la sostenibilitat del deute de les comunitats autònomes, plantejant la compensació del deute d'aquelles comunitats l'origen del qual es pugui concloure que siguin els dèficits de finançament, tant en el model actual com en anteriors.

El GOIB entén que l'import que ha rebut en el marc del Fons de Finançament a Comunitats Autònomes (FLA) ha estat necessari essencialment pel dèficit de finançament acumulat que presenta la Comunitat Autònoma. De fet, valora que el mecanisme del FLA ha estat pernicios, ja que tot i pretendre respondre a un problema de manca de

liquiditat que afectava a la pràctica totalitat de comunitats autònomes, en realitat ha acabat substituint els recursos que les comunitats autònomes haurien d'haver rebut en concepte de finançament per endeutament amb l'Estat. A més, el GOIB considera que les condicionalitats que l'Estat ha imposat a les comunitats autònomes per accedir al FLA han suposat un procés de recentralització política que, en definitiva, ha anat limitant l'autonomia de les comunitats beneficiàries.

En la mesura que el baix finançament autonòmic ha estat l'origen d'una part significativa dels dèficits pressupostaris i de l'increment del deute públic autonòmic a les Illes Balears, l'aprovació d'un nou sistema de finançament que doni resposta a les necessitats futures de recursos per l'exercici de les competències autonòmiques i garanteixi la correcta prestació dels serveis públics fonamentals, és indispensable. Però resulta inajornable resoldre també la motxilla del deute.

El GOIB creu que, més enllà dels potencials increments dels ingressos no financers que es puguin derivar de la millora del finançament o de l'evolució favorable del cicle econòmic, i al marge dels esforços que puguin realitzar les comunitats en termes de disciplina fiscal, un deute d'aquesta magnitud requereix d'un tractament específic. Per això planteja la seva compensació, amb la justificació que el seu origen és precisament el greuge històric patit per les Illes Balears quant al finançament autonòmic, tot i ser la principal comunitat aportadora al sistema (deixant de banda Madrid, que compta amb l'efecte capitalitat).

Per tot l'anterior, el GOIB, a més de sol·licitar un nou model de finançament que resolgui els problemes a futur, ha plantejat la compensació d'una part del deute que actualment manté amb l'Estat i que, com s'ha vist, representa ja més del 70% del total del deute de la Comunitat Autònoma.

II. INVERSIONS DE L'ESTAT I COMPENSACIÓ DE LA INSULARITAT

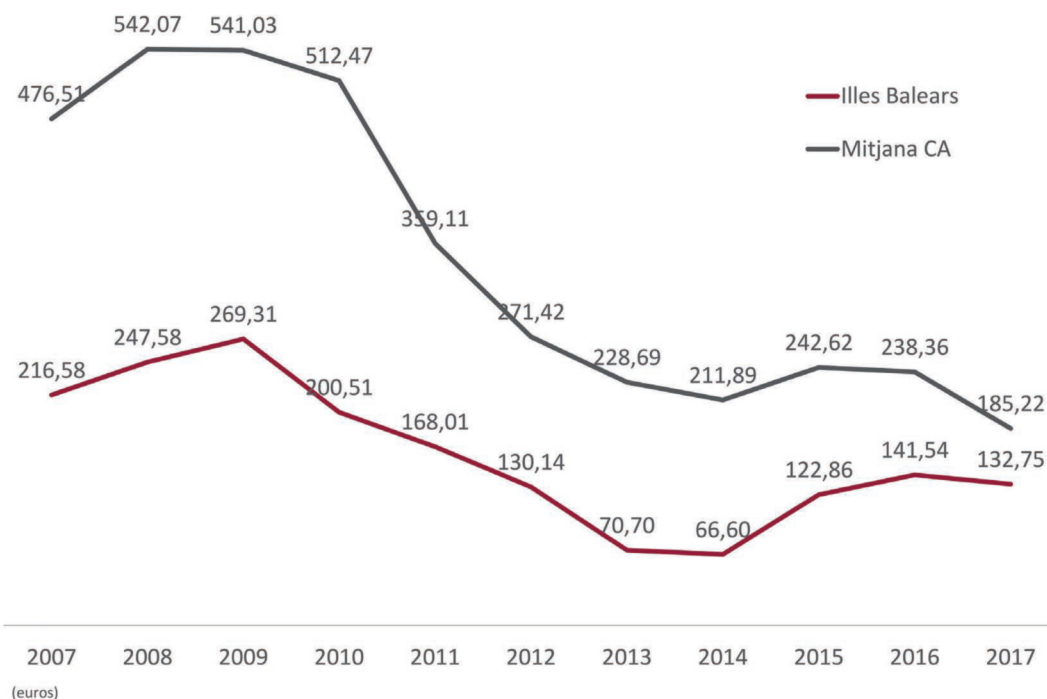
En aquest apartat tractarem de les inversions de l'Estat (ja siguin directes o indirectes, a través de transferències de capital) i de la necessitat de compensar els costos derivats de la insularitat, fent referència específica a l'instrument financer que preveu l'Estatut i que es troba inclòs dins la proposta de nou Règim Especial de les Illes Balears que actualment estan negociant el GOIB i el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. Es tracta d'un segon bloc de matèries en les quals no hi ha d'haver necessàriament una transferència directa de recursos de l'Estat a la comunitat autònoma, però que no es poden deixar de banda quan s'aborda la qüestió del finançament en sentit ampli.

A. Inversions reals i transferències de capital de l'Estat

Un dels temes rellevants relatius a l'actuació financera de l'Estat en les comunitats autònomes és sens dubte la seva política inversora. Unes inversions que executa al llarg de tot el territori, ja sigui de forma directa o a través de transferències de capital lligades a convenis o altres instruments jurídics.

Pel que fa a les inversions directes, les dades més accessibles són les de la distribució de les inversions territorialitzables per comunitats autònomes que s'inclouen anualment en els pressuposts generals de l'Estat. D'acord amb aquesta informació dels pressuposts inicials, les Illes Balears apareixen sempre (com a mínim en els darrers deu anys) amb una inversió per càpita del sector públic estatal

Gràfic 12. Inversió per càpita de l'Estat a les comunitats autònomes (pressuposts inicials)



Cal tenir en compte, a més, que es pren com a referència únicament la inversió territorialitzable, però que l'Estat també executa importants inversions definides com a no territorialitzables, però que sovint acaben materialitzant-se en un territori concret i de les quals les Illes Balears difícilment en són beneficiàries per mor de la discontinuïtat territorial que implica el fet insular.

Si ens fixam en les dades d'execució presupostària, a partir de les dades que semestralment publica la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) es constata que el nivell d'inversió real per càpita del sector públic estatal en Illes Balears ha estat, al llarg de tot el període, molt per davall de la mitjana. Addicionalment, en base a la informació que facilita el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública sobre transferències i subvencions, es pot analitzar també els diferencials per càpita en ter-

mes de transferències de capital a les comunitats autònomes. De tot plegat es dedueix que el dèficit anual d'inversions de les Illes Balears (en relació amb la mitjana de les altres comunitats autònomes) se situa sistemàticament per sobre dels 100 milions d'euros.

Si agafam de referència l'any 2015 (darrer exercici liquidat), les inversions reals de l'Estat a Balears representaren només un 57% de la inversió territorialitzable mitjana al conjunt de comunitats autònomes. En termes per càpita, el dèficit respecte a la inversió mitjana és de 80,64 euros, la qual cosa es tradueix en un dèficit d'inversions en termes absoluts de gairebé 90 milions d'euros.

En el quadre següent es mostren els índexs amb base 100 (en relació amb la mitjana de les comunitats autònomes) de la inversió territorialitzable en termes per càpita.

Quadre 21. Índex de la inversió per càpita de l'Estat a les comunitats autònomes (2009-2017)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PAIS BASC	1993	19,19	23,33	16,79	10,23	19,43	34,23	51,40	79,50
CATALUÑA	54,20	52,34	46,37	50,08	43,39	31,03	52,21	65,24	91,07
GALICIA	164,43	174,18	215,92	123,76	178,71	104,09	168,65	154,48	121,08
ANDALUCÍA	82,27	89,44	72,21	107,77	83,95	102,87	117,45	77,41	62,93
PRINCIPADO DE ASTURIAS	127,87	125,12	103,93	152,15	190,95	195,24	151,64	112,45	95,63
CANTABRIA	143,50	154,49	134,30	141,33	213,63	208,23	185,05	141,00	90,58
LA RIOJA	160,95	158,63	235,24	164,45	174,82	253,60	130,87	109,34	110,45
REGIÓN DE MURCIA	86,16	94,41	104,76	99,83	75,03	73,01	98,30	127,03	99,20
COMUNITAT VALENCIANA	46,96	51,38	47,41	47,24	43,12	44,81	49,74	65,91	69,29
ARAGÓN	213,50	224,51	237,07	226,22	251,39	283,97	130,91	195,02	172,33
CASTILLA MANCHA	170,29	156,25	143,71	198,45	164,44	181,35	109,41	142,35	148,92
CANARIAS	37,80	30,80	27,46	25,78	26,46	19,44	42,45	58,09	56,59
NAVARRA	28,43	27,12	26,79	25,73	35,43	13,83	38,98	41,05	22,39
EXTREMADURA	164,84	211,92	174,20	163,01	153,53	139,70	129,33	112,33	187,71
ILLES BALEARS	27,95	27,39	35,74	22,34	24,57	21,05	56,99	61,84	61,73
MADRID	130,32	138,03	164,68	127,65	136,09	160,56	90,55	118,68	107,04
CASTILLA Y LEÓN	251,69	182,53	166,25	202,60	230,82	190,60	295,71	231,59	254,43
total ccaa con pv nav sin Ce Me	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
18 CEUTA	114,68	221,52	257,54	199,84	112,45	145,78	152,85	123,85	164,27
19 MELILLA	198,23	159,56	168,87	143,87	89,38	336,40	122,89	101,11	137,22

Font: Pressuposts generals de l'Estat i Inversions Territorialitzades. MINHAF i elaboració pròpia

Com es pot apreciar, l'índex sobre 100 de les Illes Balears s'ha mogut entre un 21,05 de 2014 i un 61,81 de 2016 en relació amb la mitjana. Així, les Illes Balears se situen a la cua en inversió territorialitzable de l'Estat per habitant, ocupant sempre els darrers llocs. Les comunitats més beneficiades per aquestes inversions haurien estat diverses, sempre del territori peninsular, destacant Aragó i Castella Lleó.

Pel que fa a les transferències de capital del sector públic estatal, corresponents a convenis d'inversions i altre tipus de fons destinats a sufragar despeses d'inversió, les Illes Balears només en rebé un 42% respecte de la mitjana i es quedà en 17,20 euros per habitant, que representen un dèficit absolut de transferències de capital en relació a la mitjana de quasi 26 milions d'euros.

B. Règim especial i Fons d'insularitat

La Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears reconeixen el fet insular com a fet diferencial que requereix de la implantació de mesures que redueixin els desequilibris que genera.

La Constitució, en l'article 138.1, estableix que "l'Estat garanteix la realització efectiva del principi de solidaritat, consagrat en l'article 2 de la Constitució, vetllant per l'establiment d'un equilibri econòmic, adequat i just, entre les diverses parts del territori espanyol, i atenent en particular a les circumstàncies del fet insular".

Adicionalment, l'article 158.2 de la Constitució preveu que l'establiment d'aquest equilibri econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol s'ha de traduir en la constitució d'un Fons de compensació. A l'empara d'aquest mandat constitucional es creà el Fons de Compensació Interterritorial (FCI), que té per objectiu corregir els desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat. Les Illes Balears, com hem vist, no es troben entre les comunitats autònomes beneficiàries de l'FCI, tot i que el fet insular és l'únic fet diferencial que esmenta explícitament l'article 138.1.

Per la seva banda, l'Estatut preveu reconeixements explícits sobre les actuacions que emprendre l'Estat per atendre el mandat constitucional d'atendre el fet insular. Al marge d'altres referències, la disposició addicional sisena estableix que la llei que regularà un nou Règim especial de les Illes Balears haurà de contemplar un instrument financer que, amb independència del sistema de finançament de la Comunitat Autònoma, doti els fons necessaris per dur a terme les inversions adients relacionades amb la compensació dels efectes de la insularitat.

A més, la disposició transitòria novena estableix que mentre no s'aprovi la llei que reguli el nou règim especial de Balears i, en

tot cas, en un termini no superior a set anys, la inversió de l'Estat s'establirà atenent la inversió mitjana per càpita realitzada a les comunitats autònomes de règim comú, determinada d'acord amb la normativa estatal, homogeneïtzant les actuacions inversores realitzades en aquestes comunitats per permetre la comparació i tenint presents les circumstàncies derivades dels fets diferencials i excepcionals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears amb incidència en la quantificació de la inversió pública.

En aplicació de la disposició transitòria novena, l'Administració General de l'Estat i la Comunitat Autònoma de les Illes Balears varen acordar dotar en els pressupostos generals de l'Estat l'execució d'inversions en la Comunitat Autònoma per un mínim de 2.800 milions d'euros al llarg del setenni 2008-2014 a raó de 400 milions anuals. L'acord incloïa tant la inversió directa a través del capítol 6 dels pressupostos generals de l'Estat, com per mitjà de transferències de capital, a través del capítol 7, derivades de convenis de col·laboració.

La proposta de nou Règim Especial de les Illes Balears (REIB) que el GOIB ha fet arribar al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública contempla diferents tipus de mesures per tal de compensar els desavantatges derivats del fet insular. La proposta s'estructura en quatre blocs: mesures relatives al transports, mesures de caire sectorial, mesures fiscals i mesures per impulsar la inversió pública. Aquest darrer bloc referit a la inversió pública és el que recull el mandat estatutari de crear un instrument financer que, amb independència del SFA, doti els fons necessaris per a l'aplicació del REIB.

Així, el GOIB proposa la creació a través del REIB del Fons d'insularitat de les Illes Balears (FIIB), amb la finalitat de garantir l'equilibri territorial i compensar les circumstàncies que concorren a l'arxipèlag balear derivades del fet insular i plurinsular. Seria un instrument financer permanent destinat a la compensació de les conseqüències eco-

nòmiques inherents a la discontinuïtat territorial que implica el fet insular, especialment en matèria d'inversió pública.

Tenint en compte l'objectiu del Fons és compensar les circumstàncies del fet insular, es planteja que les actuacions es destinin preferentment al finançament de les següents eixos:

a) Desenvolupament i manteniment d'infraestructures específiques relacionades amb el transport ferroviari i carreteres.

b) Reestructuració, modernització i diversificació del sector turístic i de les infraestructures relacionades amb el turisme.

c) Conservació i protecció del medi ambient, entorn natural, litoral, costes i platges; en particular, quan afectin espais marins protegits.

d) Prevenció, reutilització, recollida, tractament, reciclatge i transport de residus.

e) Desenvolupament i manteniment d'infraestructures hidràuliques; en particular, les relatives a la reutilització d'aigua depurada i a l'optimització de recursos existents destinats al sector agrícola mitjançant xarxes de regadiu.

f) Promoció de la investigació, desenvolupament tecnològic i innovació i de tecnologies de la informació i de les telecomunicacions declarades d'interès general pel Govern de les Illes Balears.

g) Promoció d'energies renovables així com de la utilització de vehicles d'energies alternatives i de la implantació de punts de recàrrega de vehicles elèctrics.

h) Manteniment del patrimoni cultural, etnològic, arqueològic, arquitectònic i paisatgístic de les Illes Balears.

Aquest fons hauria de quedar al marge del SFA, ja que s'emmarcaria dins la política de

cohesió de l'Estat, obligat per la Constitució a compensar els desequilibris econòmics entre territoris, atenent en particular les circumstàncies del fet insular. Es tractaria, per tant, d'un fons de cohesió, com ara l'FCI o els fons FEDER, si bé en aquest cas (a diferència de l'FCI o el FEDER) no es persegueix la convergència econòmica dels territoris menys desenvolupats, sinó la compensació d'un desequilibri econòmic vinculat a una circumstància territorial com és la insularitat.

Per tant, seria un fons independent del SFA, malgrat el model de finançament prevegi, com hem vist, la variable insularitat a l'hora d'aproximar les necessitats de despesa de les comunitats autònomes. La consideració de la insularitat a l'hora de distribuir el finançament entre comunitats té a veure amb el major cost que suposa la prestació dels serveis públics (especialment en matèria de sanitat, educació i serveis socials) derivat de la circumstància insular i plurinsular, per a la qual cosa són necessàries estructures que no serien eficients en un territori no insular. En canvi, el Fons d'insularitat que es planteja en el marc del REIB pretén garantir que arribin a les Illes Balears les inversions públiques que l'Estat executa amb càrrec al seu propi pressupost i que, degut a la discontinuïtat amb el territori peninsular, s'ha demostrat que sistemàticament són inferiors a les Illes Balears que a la resta de comunitats autònomes.

La proposta del Fons d'insularitat es concreta en la garantia d'una inversió mínima a les Illes Balears, resultat de considerar la mitjana de la inversió de l'Estat en termes per càpita. La dotació del fons vendria determinada per la diferència entre la inversió mínima garantida i la inversió directa de l'Estat a Balears. De forma addicional, la proposta també incorpora una segona garantia per tal que la dotació del fons en cap cas no pugui ser inferior al 50% de la inversió mínima garantida.

Des del punt de vista de la gestió del fons, les característiques que es proposen per al

FIIB guardarien analogia amb el funcionament de l'FCI:

a) Es tractaria d'un fons per a inversió i despeses associades, i tendria, per tant, un caràcter finalista.

b) Es realitzaria una programació plurianual d'inversions, a proposta del GOIB, que s'aprovarien per la Comissió Mixta.

c) L'import del fons estaria referenciat a la inversió global de l'Estat, amb l'objectiu de no estar subjecte a elements de discrecionalitat o de conjuntures polítiques, cosa que afavoriria també la predictibilitat i possibilitaria una millor planificació plurianual.

d) L'import no executat es podria reprogramar i incorporar a l'exercici següent, no havent de fer front a reintegraments per endarreriments o problemes de justificació.

També es considera que les dotacions corresponents a les inversions de l'Estat re-

sultants de l'aplicació de la disposició transitòria novena de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears que estiguin pendents d'execució no han de formar part del Fons. L'execució d'aquestes inversions s'ha d'instrumentar mitjançant els corresponents convenis o instruments de col·laboració, així com en les addendes que se subscriguin per a la reprogramació d'anualitats o de les inversions o actuacions inicialment previstes, de manera que s'acabin aplicant tots els recursos inherents a aquests convenis.

Finalment, també cal considerar que l'import del Fons d'insularitat que resulti es podria incrementar amb la quantitat addicional necessària per tal de compensar (encara que sigui parcialment) el dèficit d'inversions acumulat de l'Estat a les Illes Balears, considerant com a mínim el temps transcorregut entre la finalització del període transitori que preveu la disposició transitòria novena de l'Estatut d'autonomia i la primera anualitat del Fons.

III. BALANCES FISCALS

Les balances fiscals mesuren la diferència entre la despesa que el govern central realitza a les comunitats autònomes i els ingressos fiscals que n'obté. Tenen en compte tota la despesa, no únicament el finançament autonòmic (també altres transferències de fons estatals, les inversions de l'Estat o els fons europeus). I depenent de l'enfocament metodològic, també s'imputen despeses que l'Estat realitza per a tots els ciutadans (museus, ambaixades, etc.). Quan les despeses són menors que els ingressos, com és el cas de Balears, hi ha una aportació neta del territori i, per tant, un dèficit fiscal.

Per al càlcul de les balances fiscals acostumen a utilitzar-se dues metodologies diferents. La principal diferència afecta al repartiment de les despeses de l'Estat, però també a la imputació dels ingressos. El mètode del flux monetari té en compte les despeses que l'Estat realitza efectivament a cada comunitat autònoma i els ingressos que s'hi generen. Es valora la despesa realment gastada en un territori a partir dels impostos realment pagats en un territori, que s'imputen al territori on es localitza la capacitat econòmica sotmesa a gravamen. Aquest mètode permet conèixer l'impacte de l'Estat en l'economia d'una comunitat autònoma.

En canvi, en el mètode de la càrrega-benefici no és tan rellevant on es gasta o es recapta com qui es beneficia en termes nets (càrrega / benefici). Els ingressos s'imputen al territori on resideixen les persones que finalment suporten la càrrega, i la despesa s'assigna al territori on resideix el beneficiari. Des punt de vista de la despesa, aquest enfocament el que fa es mirar d'estimar qui és el beneficiari últim de la despesa. Per això, aquest mètode distribueix les despeses "generals" de l'Estat proporcionalment entre totes les comunitats autònomes, considerant-les com a beneficiàries de les mateixes. Aquest fet, que podria semblar lògic per a determinades despeses (Defensa, Afers Exteriors, ministeris...), no ho és tant

quan es reparteixen entre totes les comunitats autònomes despeses com les del Teatro Real, el Museu del Prado o l'AVE.

Des del punt de vista dels ingressos (és a dir, de l'aportació que fan els diferents territoris en forma d'imposts), aquest criteri no aïlla l'anomenat "efecte seu". Com que les empreses no paguen els impostos allà on realitzen la seva activitat productiva, sinó on tenen el domicili fiscal, bona part dels ingressos generats en un determinat territori per aquesta via són imputats com a contribucions d'altres comunitats autònomes, sovint de Madrid, per allò d'estar a prop del poder.

Les balances fiscals de les comunitats autònomes es varen publicar per primera vegada de forma oficial l'any 2008 (amb dades de 2005) i s'oferiren els resultats amb les dues metodologies de càlcul. No obstant des de 2014 (amb dades de 2011), el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública publica un informe basat en l'anomenat Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT), seguint la metodologia desenvolupada per Ángel de la Fuente (FEDEA y CSIC), Ramón Barberán (Universitat de Saragossa) y Ezequiel Uriel (Universitat de Valencia). El SCPT es basa en el mètode càrrega-benefici, però que conté alguns ajustos que han estat molt criticats (fins al punt de no considerar-les balances fiscals com a tals), ja que parteixen de criteris no consensuats entre els experts.

Una de les principals crítiques té a veure amb el tractament que fa de l'aportació dels impostos recaptats a la no població resident. Així, considera que els ingressos que s'obtenen de la població no resident (per exemple, l'IVA que paguen els turistes) no computen com una aportació de la comunitat autònoma on s'ha produït el consum, sinó que es mutualitzen entre totes les comunitats autònomes per igual. Aquesta interpretació, com hem vist en aquest document, s'ha extrapolat també a la proposta

de nou model de finançament realitzada per l'ICE, segons la qual l'IVA i els impostos especials passarien a distribuir-se per població ajustada, perdent-se la referència de la comunitat on s'ha produït efectivament el consum.

A la taula següent es poden observar els saldos fiscals resultants en funció de la metodo-

logia aplicada. Com es pot comprovar, en el cas de Balears, la metodologia del SCPT tendeix a minimitzar el dèficit fiscal, reduint-lo pràcticament a la meitat en relació al dèficit que resulta de la metodologia del flux-monetari. A més, el SCPT també trasllada un menor dèficit per a Balears que el que resulta de l'enfocament càrrega-benefici.

Quadre 22. Balances fiscals

Milionos d'euros	Flux Monetari		Càrrega-benefici		SCPT		SCPT		SCPT			
	2005	%PIB	2005	%PIB	2011	%PIB	2012	%PIB	2013	%PIB	2014	%PIB
Andalusia	5.729	4,53%	4.811	3,81%	7.421	5,24%	8.531	6,02%	6.154	4,44%	7.689	5,54%
Aragó	510	1,83%	-321	-1,15%	633	1,90%	508	1,54%	763	2,33%	844	2,58%
Astúries	2.780	14,33%	2.099	10,82%	1.666	7,41%	1.828	8,40%	2.060	9,94%	2.098	10,20%
C. Valenciana	-5.575	-6,32%	-3.023	-3,42%	-2.018	-2,03%	-1.453	-1,48%	-1.416	-1,48%	-1.735	-1,78%
Canàries	590	1,60%	2.188	5,95%	4.054	9,96%	3.479	8,58%	3.569	8,92%	4.293	10,80%
Cantàbria	571	5,03%	261	2,30%	205	1,61%	270	2,19%	463	3,93%	516	4,32%
Castella i Lleó	3.692	7,57%	2.001	5,95%	3.929	7,10%	2.933	5,42%	4.612	8,84%	4.280	8,24%
Castella-La Manxa	1.103	3,54%	1.694	5,43%	2.043	5,50%	2.291	6,00%	2.465	6,69%	1.634	4,57%
Catalunya	-14.808	-8,70%	-11.387	-6,69%	-8.445	-4,35%	-7.439	-3,75%	-8.800	-4,53%	-9.892	-5,02%
Extremadura	2.695	17,78%	2.305	15,21%	2.991	17,64%	2.656	15,60%	2.730	16,20%	2.827	16,96%
Galícia	3.807	8,19%	3.190	6,87%	3.240	5,79%	3.946	7,21%	3.655	6,78%	3.692	6,85%
Illes Balears	-3.191	-14,20%	-1.752	-7,80%	-1.483	-5,71%	-1.330	-5,08%	-1.511	-5,84%	-1.516	-5,77%
La Rioja	44	0,66%	-149	-2,24%	12	0,16%	42	0,54%	68	0,90%	42	0,55%
Madrid	-8.912	-5,57%	-14.539	-9,09%	-16.723	-8,87%	-19.015	-9,57%	-17.591	-9,07%	-19.205	-9,82%
Múrcia	-499	-2,13%	158	0,67%	173	0,64%	98	0,36%	175	0,65%	108	0,40%
Navarra	-488	-3,18%	-365	-2,37%	35	0,19%	371	2,09%	-176	-1,01%	115	0,64%
Pais Basc	-758	-1,35%	-393	-0,70%	1.576	2,43%	1.562	2,43%	2.126	3,40%	3.387	5,30%

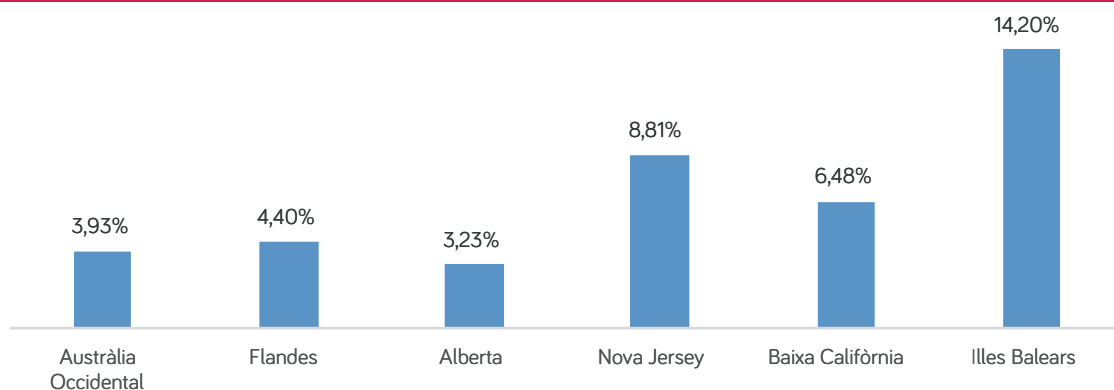
Font: Balances fiscals 2008 i SCPT 2011-2014. MINHAFP i elaboració pròpia.

En qualsevol cas, disquisicions metodològiques al marge, el que és una evidència és que la situació de dèficit fiscal que pateixen les Illes Balears es posa de manifest sigui quina sigui la metodologia emprada i la podríem situar, aproximadament, entre els 1.500 i els 3.000 milions d'euros.

Per comprendre la magnitud del dèficit fiscal de les Illes Balears resulta indicat veure que

passa en altres països descentralitzats pel que fa al grau de redistribució territorial que fa el govern central entre els diferents territoris a través de les seves polítiques d'ingressos i de despeses. Un estudi sobre aquesta qüestió de la Generalitat de Catalunya (que té en compte l'aplicació de criteris metodològics homogenis) posa en evidència que el dèficit fiscal de les Illes Balears és el més elevat de tots els casos estudiats.

Gràfic 13. Saldos fiscals (-) de les regions més contribuïdores dels respectius països



Font: • Generalitat de Catalunya

Pel que fa al SCPT, el darrers resultats corresponen a 2014 i conclouen que les Illes Balears presenten un dèficit fiscal de 1.516 milions d'euros, el que representa un 5,77% del PIB. En termes per càpita, el dèficit de Balears és de

1.373 euros. Aquest dèficit es deriva del fet que, al 2014, les Illes Balears varen aportar un 2,56% del total d'ingressos de l'Estat, però només reberen el 2,17% de la seva despesa total.

Quadre 23. Sistema de comptes públics territorialitzats

Any 2014

2014	Milions d'euros			Euros per càpita		
	Ingressos totals	Despeses totals de l'Estat i la UE en les c.a.	Saldo total despeses - ingressos	Ingressos totals	Despeses totals de l'Estat i la UE en les c.a.	Saldo total despeses - ingressos
Andalucía	-13.757,15	-6.067,85	7.689,29	-1.637,62	-722,31	915,32
Aragón	731,32	1.575,26	843,93	553,35	1.191,92	638,56
Asturias	167,15	2.265,58	2.098,43	158,21	2.144,43	1.986,23
Balears	735,82	-780,08	-1.515,90	666,53	-706,62	-1.373,15
Canarias	-4.641,07	-347,62	4.293,45	-2.207,34	-165,33	2.042,01
Cantabria	111,71	627,27	515,56	190,33	1.068,75	878,43
Castilla y León	-798,92	3.481,16	4.280,08	-321,70	1.401,76	1.723,46
Cast. - La Mancha	-2.827,57	-1.193,89	1.633,67	-1.366,70	-577,07	789,63
Cataluña	10.044,23	151,91	-9.892,32	1.336,82	20,22	-1.316,61
Valencia	-3.935,26	-5.669,90	-1.734,64	-788,19	-1.135,62	-347,43
Extremadura	-2.135,99	690,74	2.826,73	-1.948,34	630,05	2.578,39
Galicia	-1.755,35	1.936,45	3.691,80	-640,52	706,60	1.347,12
Madrid	16.368,96	-2.835,75	-19.204,70	2.539,51	-439,94	-2.979,45
Murcia	-2.004,63	-1.897,00	107,63	-1.366,43	-1.293,07	73,37
Navarra	587,49	702,32	114,83	917,05	1.096,28	179,24
País Vasco	3.474,25	6.861,71	3.387,46	1.587,05	3.134,46	1.547,41
La Rioja	67,40	109,20	41,80	211,93	343,38	131,44
Ceuta y Melilla	-432,40	390,48	822,88	-2.548,63	2.301,57	4.850,19

Font: MINHAFP.


A la taula anterior es pot observar com cada resident de les Illes Balears paga 667 euros més que la mitjana i, en canvi, rep 707 euros menys que la mitjana. En total, les Illes Balears aporten 736 milions d'euros més del que aportarien si ho fessin com la mitjana, i rep 780 milions menys de despesa pública que si rebés la mitjana en termes per càpita.


Amb un dèficit de -1.373 euros per càpita Illes Balears és la segona comunitat autònoma amb major dèficit fiscal després de Madrid. La segueixen Catalunya (amb un dèficit de -1.317 euros per càpita) i la Comunitat Valenciana (amb -347 euros per càpita). Les comunitats amb major superàvit fiscal serien Extremadura (amb 2.578 euros per càpita), Canàries, Astúries i Castella Lleó.


BIBLIOGRAFIA

- ➔ **Hisenda de les comunitats autònomes en xifres. Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. 2009-2015.**
- ➔ **Informes sobre el finançament definitiu de les comunitats autònomes a través del sistema de finançament. Documents de liquidació, quadres i annexos del període 2009 – 2015. Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. 2011-2017**
<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- ➔ **Pressuposts Generals de l'Estat. Informe econòmic financer. Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. 2014-2015.**
- ➔ **Informes sobre subvencions i transferències concedides per les administracions públiques. Intervenció General de l'Administració de l'Estat. Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. 2016-2017.**
http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/CAAP/CAP_Subvenciones_Transferencias_2014.xlsx
- ➔ **Estadística sobre la gestió i execució dels fons de compensació interterritorial. Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. 2017**
<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/InformacionPresupuestaria/InformacionCCAAAs/GestionFCI.aspx>
- ➔ **Informe sobre la dimensió territorial de l'actuació de les Administracions Públiques. Exercici 2014. Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. Juliol de 2017**
<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas.aspx>
- ➔ **Distribució territorial de la inversió del Sector Públic Estatal. Intervenció General de l'Administració de l'Estat.**
<http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Paginas/isdistribucioninversion.aspx>
- ➔ **Informe anual de recaptació tributària. Agència Estatal de Recaptació Tributària. 2015-2017**
http://www.agencia tributaria.es/AEAT.internet/ca_es/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml
- ➔ **DE LA FUENTE A. La liquidació de 2015 del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú. FEDEA**
<http://www.fedea.net/la-liquidacion-de-2015-del-sistema-de-financiacion-de-las-comunidades-autonomas-de-regimen-comun/>
- ➔ **DE LA FUENTE A. Simulacions del model proposat per la Comissió d'Experts per a la revisió del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú. Estudios sobre la Economía Española - 2017/19. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC). Agost de 2017**
<http://www.fedea.net/financiacion-autonomica-simulaciones-de-la-propuesta-de-la-comision-de-expertos/>

- ➔ **DE LA FUENTE, A. El càlcul de la recaptació normativa dels tributs cedits tradicionals: una proposta provisional. Fedea Policy Papers 2016/02.FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC).**
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176844&menu=ultiDatos&idp=1254735976612
- ➔ **LÓPEZ LABORDA, J. El mesurament de la capacitat fiscal de les comunitats autònomes: algunes alternatives. Universidad de Zaragoza y FEDEA. Novembre de 2015**
http://www.fedea.net/docs/hacienda-autonomica/WFR_LopezLaborda-RecaudacionNormativa.pdf
- ➔ **LÓPEZ LABORDA, MARÍN GONZÁLEZ, ONRUBIA FERNÁNDEZ Y RODADO RUIZ. Com afecten les diferències de preus regionals a la redistribució del sistema tributari espanyol?. FEDEA.Octubre de 2017**
- ➔ **ANA HERRERO ALCALDE, JOSÉ MANUEL TRÁNCHEZ MARTÍN, El desenvolupament i evolució del sistema de finançament autonòmic. Universidad Nacional de Educación a Distancia e Instituto de Estudios Fiscales. Gener de 2011.**
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/62_03.pdf
- ➔ **Informes d'anàlisi del model de finançament vigent. Comunitats autònomes. 2014-2015.**
- ➔ **Document d'anàlisi del Govern de les Illes Balears del sistema de finançament de les comunitats autònomes de 2009. Setembre de 2014.**
<http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?estua=29&lang=es&codi=1839327&coduo=29>
- ➔ **Informe de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament autonòmic. Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament autonòmic. Juliol de 2017**
http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Informe_final_Comisión_Reforma_SFA.pdf
- ➔ **IMF comments on expert commission report. IMF.Setembre de 2017**
- ➔ **Informes i indicadors sobre la liquidació del model de finançament de les comunitats autònomes durant el període 2002-2008. Generalitat de Catalunya. 2017**
http://economia.gencat.cat/ca/70_ambits_actuacio/analisi_finances_publicques/financament_autonomic/
- ➔ **BASSOLS,M; BOSCH, N; VILALTA, M. Informe sobre El model de finançament autonòmic de 2009: descripció i valoració. Generalitat de Catalunya. 2014**
http://economia.gencat.cat/web/.content/documents/arxius/monografia_model_de_financament_2009.pdf
- ➔ **Informe econòmic financer dels Pressuposts de la Generalitat de Catalunya.Generalitat de Catalunya. 2014**
- ➔ **Informe 144/2017 relatiu a l'anàlisi de determinats aspectes de l'endeutament de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears a 31 de desembre de 2016. Sindicatura de comptes de les Illes Balears. 2017.**
<http://www.sindicaturaib.org/sincomfront/seccion.htm?id=103>



 **Deute de les comunitats autònomes. Banc d'Espanya. 2018**
<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html>

 **Règim especial de les Illes Balears. Govern de les Illes Balears. 2018**
<http://www.caib.es/sites/M170629084215629/ca/l/recursos/?mcont=95826>



G CONSELLERIA
O TREBALL, COMERÇ
I I INDÚSTRIA
B DIRECCIÓ GENERAL
/ OCUPACIÓ I ECONOMIA