

5. La Comunidad Autónoma de Navarra seguirá recibiendo, a través de actuaciones convenidas con la Administración del Estado que resulten de mutuo interés para ambas Administraciones, la cuantía del Fondo que, en su anterior sistema de financiación, correspondía al tramo de competencias estatales.

CUADRO ANEXO 1

Comunidades	Compensación transitoria 1989
Extremadura	3.987,4
Andalucía	15.147,8
Castilla-La Mancha	3.748,1
Galicia	7.020,7
Murcia	433,8
Canarias	3.547,0
Castilla-León	8.720,6
Comunidad Valenciana	6.416,5
Asturias	2.790,3
Cantabria	1.578,6
Aragón	3.897,9
Madrid	10.491,7
Cataluña	23.892,5
Navarra	0,0
País Vasco	10.505,6
Baleares	1.388,0
La Rioja	579,8
Total	104.137,3

CUADRO ANEXO 2

Comunidades	Cantidad total
Extremadura	4.919,7
Andalucía	18.194,3
Castilla-La Mancha	4.412,8
Galicia	8.099,8
Murcia	498,9
Canarias	4.079,0
Castilla-León	10.330,2
Comunidad Valenciana	7.379,0
Asturias	3.218,6
Cantabria	1.830,0
Aragón	4.536,1
Madrid	12.065,5
Cataluña	26.329,6
Navarra	0,0
País Vasco	11.577,2
Baleares	1.612,6
La Rioja	674,8
Total	119.758,1

ACUERDOS PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL QUINQUENIO 1992-1996. CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA. MADRID 7 DE OCTUBRE DE 1993

SUMARIO

Acuerdo Primero.—Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las comunidades autónomas.

- I. Introducción.
- II. Exposición del «Procedimiento».
 - II.1. Contenido financiero.
 - II.2. Instrumentación formal.
- III. Análisis del «Procedimiento».
 - III.1. Nueva interpretación de la variable esfuerzo fiscal.
 - III.2. Definición de la norma recaudatoria.
 - III.3. Neutralidad financiera.
 - III.4. Reglas de evolución.
 - III.4.1. Evolución del término B'_{in} .
 - III.4.2. Evolución del término $0,15 IR_{in}$.
 - III.4.3. Evolución del término $0,15 IR_{in}^{**}$.
 - III.4.4. Financiación total resultante en el año t.
 - III.5. Reglas de garantía: modulación financiera.
 - III.5.1. Regla de modulación financiera para el año 1994.
 - III.5.2. Regla de modulación financiera para el año 1995.
 - III.5.3. Concepto de la «financiación fuera fondo».
 - III.6. Condición de aplicación y coeficiente reductor.
- IV. Instrumentación presupuestaria.
Anexo estadístico.

Acuerdo Segundo.—Integración de las comunidades autónomas en la agencia estatal de Administración Tributaria.

Acuerdo Tercero.—Elaboración de un libro blanco sobre la financiación de las comunidades autónomas.

Acuerdo Cuarto.—Estudio de la problemática en la financiación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social.

PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN EL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

I. Introducción

El acuerdo de 20 de enero de 1992, por el que se aprobó el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996» (en adelante «Método»), consideró deseable asignar a las Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. Para alcanzar este objetivo acordó la creación de un Grupo de Trabajo que debía examinar las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal, y emitir un informe antes del 30 de junio de 1992 sobre la aplicación práctica del acuerdo.

En el plazo fijado el Grupo de Trabajo emitió el informe, recogiendo los distintos criterios que surgieron en su seno para incrementar la corresponsabilidad fiscal, y explorando las posibilidades de la variable esfuerzo fiscal para conseguir dicho objetivo, así como la posible compatibilidad con las limitaciones establecidas en la LOFCA en la cesión del rendimiento, total o parcial, de ciertas figuras tributarias, llevando a cabo la búsqueda de planteamientos acordes con el espíritu de la LOFCA.

Tomando el informe como base, el Ministerio de Economía y Hacienda elaboró un primer documento exponiendo un conjunto de medidas para elevar el grado de corresponsabilidad fiscal del sistema, que fue analizado conjuntamente con las Comunidades Autónomas en una serie de reuniones bilaterales, y a la vista de las conclusiones obtenidas se completó y perfeccionó el documento inicial recogiendo las aportaciones de las respectivas Comunidades Autónomas.

El resultado de todo ello es el presente documento, en el que se define y desarrolla el «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas» (en adelante «Procedimiento»), que el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante Consejo) considera que constituye la respuesta adecuada a las exigencias del momento actual en virtud de las características que reúne, entre las que deben señalarse las siguientes:

a) Respeto a los criterios básicos de financiación de las Comunidades Autónomas que informaron el Acuerdo de 20 de enero de 1992.

b) Conexión de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios, de tal forma que una parte importante del gasto público gestionado por ellas esté financiado por las aportaciones de los residentes en el ámbito territorial respectivo, con lo que los ciudadanos toman conciencia de que las prestaciones recibidas de su Comunidad Autónoma son consecuencia de las exigencias impositivas de que son objeto.

c) Garantía de que la financiación resultante del «Método» no se altera en perjuicio de ninguna Comunidad Autónoma, manteniendo los principios de solidaridad y de equidad.

d) Instrumentación en el marco de la LOFCA, con lo que evita planteamientos de revisión no deseables.

e) Moderación en cuanto al coste estimado que representa para la Hacienda estatal.

El «Procedimiento» se aplicará en los años 1994 y 1995. Para 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, considerando la experiencia obtenida en los dos años precedentes, deberá pronunciarse sobre la continuación pura y simple en su aplicación o, en su caso, sobre las reformas que sea necesario introducir para su perfeccionamiento.

II. Exposición del «Procedimiento»

Para exponer el «Procedimiento» deben distinguirse dos ámbitos: el financiero y el formal.

II.1. Contenido financiero

A partir del 1 de enero de 1994, en los años 1994 y 1995, cada Comunidad Autónoma percibirá el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por los residentes en su territorio, que hayan sido devengadas en el ejercicio de referencia.

Las reglas para la aplicación del «Procedimiento», condiciones a que se somete y garantías que lo acompañan, se recogen en el epígrafe III del presente documento.

II.2. Instrumentación formal

Aunque dentro del marco de la LOFCA podrían arbitrase soluciones a la corresponsabilidad fiscal por la vía del artículo 12, mediante el establecimiento de un recargo autonómico en el IRPF acompañado de la simultánea reducción de la tarifa estatal, de modo que la presión fiscal resultante sea idéntica a la existente con anterioridad, en el momento actual existen importantes razones para descartar la fórmula del recargo, porque la necesidad de evitar retornos financieros a favor de la Hacienda central obligaría a establecer dos tarifas estatales diferentes del impuesto.

Por otra parte, la instrumentación del «Procedimiento» mediante el reconocimiento a cada Comunidad Autónoma de una «participación territorializada en el rendimiento del IRPF», al amparo de lo previsto en el artículo 13 de la LOFCA, no presenta obstáculos que impidan o dificulten su aplicación, habida cuenta de que esta modalidad financiera ya viene funcionando satisfactoriamente desde el inicio del sistema de financiación.

En virtud de ello, se adopta la «participación territorializada en el rendimiento del IRPF» como forma de instrumentación del «Procedimiento». Para ello, la actual participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de impuestos estatales *se desdoblará en dos tramos o fracciones*: la primera, de carácter general, en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado, directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión; la segunda, de carácter específico o singular, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial.

III. Análisis del «Procedimiento»

El presente epígrafe tiene por objeto desarrollar explícitamente la aplicación del «Procedimiento», a cuyo efecto contempla los siguientes aspectos del mismo:

1. Descripción de la variable esfuerzo fiscal, contenida en el «Método», y la nueva interpretación que a la misma debe darse por su correcta utilización en el «Procedimiento».

2. Definición de la «norma recaudatoria», elemento principal en las medidas de corresponsabilidad fiscal debido a su carácter de instrumento de control del esfuerzo fiscal.

3. Neutralidad financiera de la aplicación del «Procedimiento» respecto al *status quo* resultante del Acuerdo de 20 de enero de 1992.

4. Reglas de evolución financiera que se establecen para los mecanismos representativos del rendimiento territorial del IRPF.

5. Reglas de modulación del resultado financiero.

III.1. Nueva interpretación de la variable esfuerzo fiscal

El actual sistema transfiere desde el Estado a cada Comunidad Autónoma una financiación que se puede representar por la siguiente ecuación:

$$F_i = A(Z_i) - IC_i^* + 0,15 (IR_i - B_i IR) \quad [1]$$

El primer elemento, $A(Z_i)$, es una cantidad que varía en función de las características geo-demográficas y socio-económicas de la Comunidad, que representamos a través del vector Z_i .

El segundo elemento, IC_i^* , es la detracción de una recaudación normativa por las tasas afectas a los servicios transferidos y los tributos cedidos. Dado que la Comunidad obtiene una recaudación efectiva IC_i por dichos conceptos, la financiación total de que dispone, FT_i , es igual a la financiación transferida desde el Estado, F_i , más la recaudación tributaria realmente obtenida IC_i . Es decir:

$$FT_i = F_i + IC_i \quad [2]$$

o lo que es lo mismo:

$$FT_i = A(Z_i) + (IC_i - IC_i^*) + 0,15 (IR_i - B_i IR) \quad [3]$$

Como pone de manifiesto la expresión [3], la detracción de IC_i^* responde al requerimiento de mantener para cada Comunidad Autónoma el volumen de recursos que, de acuerdo con unas determinadas características de la misma, se estimen necesarios para financiar sus competencias y que en el caso del presente modelo vienen dadas por el elemento $A(Z_i)$. Si IC_i^* está razonablemente bien determinado, la cesión de rendimientos tributarios no debería alterar de forma significativa el anterior requerimiento, dado que la recaudación efectiva IC_i quedará compensada por la norma recaudatoria IC_i^* . Es decir, la cesión de recursos tributarios no debe alterar el principio básico de que para unas mismas necesidades, para unas mismas competencias y para una misma presión fiscal, los recursos puestos a disposición de las Comunidades Autónomas deberían ser los mismos.

En el sistema actual la diferencia que se produce por las dos formas de computar la recaudación tributaria es la derivada del término:

$$(IC_i - IC_i^*) \quad [4]$$

Este término puede ser positivo si la gestión tributaria autonómica es buena, pero podría ser negativo si no lo es. En todo caso, queda claro que el resultado final depende esencialmente del valor que adopte la norma IC_i^* .

El tercer elemento de la financiación que el Estado transfiere a las Comunidades Autónomas, $0,15 (IR_i - B_i IR)$, es una cantidad que depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad en el Impuesto sobre la Renta IR_i e IR representan el importe de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en el territorio de la Comunidad i y en el conjunto del territorio común, respectivamente; y B_i , es la participación de la Comunidad en el PIB estatal.

En principio, la variable esfuerzo fiscal juega ya, en el sistema actual, un papel similar al de los tributos cedidos.

Efectivamente, la variable esfuerzo fiscal representa el importe real de las cuotas líquidas declaradas por un determinado impuesto en el territorio de la Comunidad Autónoma, IR_i , y la detracción de una valoración normativa de las mismas, IR_i^* , que en este caso particular se define como las cuotas líquidas que declararían los residentes en la Comunidad si participara en las cuotas líquidas totales por IRPF en igual proporción con que participa en el PIB estatal; es decir, $IR_i^* = B_i IR$. Hay que puntualizar que, en este caso, la diferencia entre ambos términos no opera sobre la totalidad del impuesto, sino sólo sobre un 15 por 100 del mismo. Pero, en todo caso, la estructura es la misma que la de la expresión [4]:

$$0,15 (IR_i - IR_i^*) \quad [5]$$

Por otra parte, el hecho de que la estructura de la variable esfuerzo fiscal sea la misma que la de un tributo cedido, no significa necesariamente que en el sistema actualmente vigente opere como un tributo cedido. En primer lugar, los recursos obtenidos por la Comunidad únicamente coinciden con el 15 por 100 del IRPF declarado en su territorio en el año base para el que se define el sistema; luego, en los años siguientes, ya no es así, dado que el valor del término en el año base evoluciona según el criterio establecido en el «Método» (ITAE/PIB nominal/gasto equivalente). Por tanto, existe una primera diferencia con los tributos cedidos. Mientras allí el término IC_i refleja siempre la recaudación realmente obtenida, aquí el término $0,15 IR_i$ sólo coincide con las cuotas líquidas realmente declaradas en el año base del sistema.

La segunda diferencia hace referencia a la norma recaudatoria. En el caso de los tributos cedidos, la norma IC_i^* se definió como la recaudación standard por estos tributos en cada Comunidad, en el año base, atendiendo a un criterio de neutralidad respecto a la participación en ingresos del Estado. En el caso del IRPF, en cambio, la norma es más aproximativa. Una buena norma ha de reflejar las cuotas líquidas que teóricamente se obtendrían si a una base imponible del impuesto, medida en términos standard, se le aplicara un tipo impositivo standard. Veamos en qué medida se cumplen en este caso estos requisitos. Como se señalaba más arriba, la norma en este caso es:

$$IR_i^* = B_i IR \quad [6]$$

donde

$$B_i = \text{PIB}_i / \text{PIB} \quad [7]$$

Sustituyendo [7] en [6] tenemos:

$$IR_i^* = (IR / \text{PIB}) \text{PIB}_i \quad [8]$$

Es decir, la actual norma del IRPF es el producto de una base imponible que se aproxima por el PIB de la Comunidad Autónoma y de un tipo que se aproxima por la presión fiscal media de este impuesto en todo el territorio común (es decir, todo el territorio español con la excepción de los territorios forales).

Sin embargo, la definición de la norma no era una cuestión importante, porque en la realidad la expresión $0,15 (IR_i - B_i IR)$ no opera financieramente como un tributo cedido, dado que, aparte de su efecto sobre la transferencia del año base, en los años del quinquenio las Comunidades

ni han recibido el 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en su territorio, ni han experimentado una detracción normativa según la evolución de las cuotas líquidas totales por IRPF. El término ha quedado simplemente englobado en el sistema y ha evolucionado de acuerdo con los criterios generales de crecimiento del mismo. Ahora bien, en el contexto de un crecimiento autónomo del término $0,15 IR_i$, adquiere mayor trascendencia la definición que se adopte para la norma recaudatoria.

III.2. Definición de la norma recaudatoria

Volviendo a la expresión [1] y simplificando términos, tenemos que los recursos transferidos por el Estado a cada Comunidad Autónoma, F_i , son:

$$F_i = B_i + 0,15 IR_i - 0,15 IR_i^* \quad [9]$$

donde B_i es el bloque de recursos determinado por todos los elementos del sistema a excepción del proveniente del esfuerzo fiscal, siendo su valor:

$$B_i = A(Z_i) - IC_i^* \quad [10]$$

La solución al problema de la corresponsabilidad fiscal se efectúa dando a los términos IR_i y IR_i^* de la expresión [9] las siguientes definiciones:

a) De conformidad con la interpretación dada a la variable esfuerzo fiscal recogida en el «Método», el término IR_i , se define para cada Comunidad Autónoma como el importe real de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas declaradas por sus residentes, que hayan sido devengadas en el ejercicio que se considera.

b) En cuanto al segundo término, IR_i^* , que representa la norma recaudatoria, resulta evidente, como se desprende de lo dicho anteriormente, la necesidad de revisar y perfeccionar su definición actual. Parece razonable que la norma recaudatoria debe representar lo que se recaudaría en cada Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta las características económicas específicas, si el cumplimiento fiscal de sus residentes en este impuesto fuera el resultado de un comportamiento medio o standard del conjunto de los ciudadanos del Estado. Partiendo de esta idea, se define la nueva norma recaudatoria IR_{in}^{**} de la Comunidad Autónoma i para el año n (año neutral que se establece en el epígrafe III.3 siguiente) como el importe de las cuotas líquidas realmente declaradas por sus residentes correspondientes a dicho año. Ello implica que en el citado año neutral la cuota normativa es el producto de la base imponible real, BI_{in}^r , y del tipo medio real n_{in}^r :

$$IR_{in}^{**} = BI_{in}^r \times n_{in}^r = IR_{in} \quad [11]$$

III.3. Neutralidad financiera

Una condición que el sistema debe necesariamente cumplir es su neutralidad financiera con respecto a la situación actual. Esta neutralidad significa que en el año n (año neutral) del quinquenio debe cumplirse la siguiente condición:

$$B_{in}' + 0,15 IR_{in}^{**} = (B_{io} + 0,15 IR_{io-2} - 0,15 IR_{io-2}^*) (1 + p_n) \quad [12]$$

donde B_{in}' es el volumen de recursos obtenidos en el año n por elementos distintos al derivado de la participación territorializada en el rendimiento del IRPF, después de la aplicación del «Procedimiento», y el segundo miembro de la igualdad representa los recursos que recibiría la Comunidad i en el año n neutral por aplicación del «Método». Esta condición, dada la definición de la norma recaudatoria recogida en el epígrafe III.2 precedente, implica que:

$$B_{in}' = (B_{io} + 0,15 IR_{io-2} - 0,15 IR_{io-2}^*) (1 + p_n) \quad [13]$$

Es decir, el término B_{in}' tiene en el año neutral 1993, para cada Comunidad Autónoma, igual valor que la financiación que recibiría por PPI si no se hubiese aplicado el «Procedimiento», con lo que se asegura que en el año neutral el efecto financiero derivado de la implantación del nuevo sistema sea nulo.

El año neutral que se establece es el ejercicio de 1993, con lo que se garantiza a ambas Administraciones el máximo respeto al principio de equilibrio financiero, por ser el año inmediato anterior al primero de aplicación de este «Procedimiento».

Puesto que en el momento actual no se conocen los valores reales de las variables y , en consecuencia, no es posible determinar las expresiones [12] y [13] de forma que reflejen los importes ciertos y definitivos de los diferentes términos que las integran, en tanto no puedan establecerse se operará con sus valores provisionales, tanto a efectos de aplicarlos en las expresiones que figuran en los restantes epígrafes de este «Procedimiento», como de que las Comisiones Mixtas puedan adoptar los necesarios acuerdos y de determinar los importes de los créditos «a cuenta» que deban incluirse en los Presupuestos Generales del Estado, sustituyéndose por los valores definitivos cuando se disponga de los datos reales necesarios.

III.4. Reglas de evolución

En el año neutral 1993, según lo expuesto en el epígrafe III.3 anterior, la financiación resultante del «Procedimiento» será:

$$F_{in} = B_{in}' + 0,15 (IR_{in} - IR_{in}^{**}) \quad [14]$$

Las reglas de evolución que se establecen para cada uno de los términos anteriores son las siguientes:

III.4.1. Evolución del término B_{in}'

El valor en el año base 1990 del término B_{in}' , representativo del tramo de la participación en el rendimiento global de los ingresos del Estado en el año neutral 1993, se determinará mediante el cociente entre él y el índice de evolución que prevalezca, según las reglas establecidas en el «Método», entre dicho año base y el año 1993, tanto para las Comunidades Autónomas del artículo 151 como para las Comunidades Autónomas del artículo 143:

$$B_{io}' = B_{in}' / (1 + p_n) \quad [15]$$

donde B_{io}' es el tramo de la participación en los ingresos

generales del Estado de la Comunidad Autónoma i expresado en valores del año base 1990 y $(1 + p_n)$ es el índice de evolución que haya prevalecido entre el año base 1990 y el año 1993, por aplicación de las reglas establecidas en el «Método», para la Comunidad i , según que pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

Para determinar el valor en cualquier año del quinquenio, a partir del de 1994, del tramo de participación en los ingresos generales del Estado, representado en el año base por el término B'_{io} , se aplicarán las reglas establecidas en el «Método»:

$$B'_t = B'_{io} \times (1 + p_t) \quad [16]$$

donde B'_t representa el tramo de la participación en los ingresos generales del Estado de la Comunidad Autónoma i expresado en valores del año t del quinquenio, y $(1 + p_t)$ es el índice de evolución que haya prevalecido entre 1990 y el citado año t , por aplicación de las reglas establecidas en el «Método», para la Comunidad i , según su pertenencia al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

III.4.2. Evolución del término $0,15 IR_{in}$

De conformidad con lo establecido en el epígrafe II.1 de este «Procedimiento», el valor del término $0,15 IR_{in}$ se determinará en los años 1994 y 1995 atendiendo al importe real de las cuotas líquidas declaradas por los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, devengadas en el ejercicio de referencia:

$$0,15 IR_{it} = 0,15 IR^r_{it} \quad [17]$$

donde $0,15 IR_{it}$ es el importe que debe percibir la Comunidad Autónoma i en el año t (1994 ó 1995) por su tramo de la participación en ingresos del Estado correspondiente al rendimiento territorial del IRPF, e IR^r_{it} es el importe real de las cuotas líquidas declaradas por los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma i devengadas en el año respectivo (1994 ó 1995).

III.4.3. Evolución del término $0,15 IR^{**}_{in}$

El valor en el año base del término $0,15 IR^{**}_{in}$, representativo de la norma recaudatoria en el año neutral 1993, se determinará mediante el cociente entre él y el índice de evolución que prevalezca, por aplicación de las reglas establecidas en el «Método», entre el citado año base y el año 1993, tanto para las Comunidades Autónomas del artículo 151 como para las Comunidades Autónomas del artículo 143:

$$0,15 IR^{**}_{io} = 0,15 IR^{**}_{in} / (1 + p_n) \quad [18]$$

donde $0,15 IR^{**}_{io}$ es el importe de la norma recaudatoria en el IRPF de la Comunidad Autónoma i determinado en valores del año base 1990, y $(1 + p_n)$ es el índice de evolución que haya prevalecido entre el año base 1990 y 1993, por aplicación de las reglas establecidas al efecto en el «Método», para la Comunidad i , según que pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

El valor provisional del término $0,15 IR^{**}_{io}$ en el año base 1990 es, para cada Comunidad, el que figura en el

cuadro número 2 del Anexo Estadístico, fijado en función de su porcentaje efectivo de participación en el IRPF.

Para determinar el valor en los ejercicios de 1994 y 1995 de la norma recaudatoria, representada en el año base por el término $0,15 IR^{**}_{io}$, se aplicará el índice que prevalezca para la Comunidad i según las reglas de evolución establecidas por el «Método», tanto para las Comunidades Autónomas del artículo 151 como para las Comunidades Autónomas del artículo 143.

$$0,15 IR^{**}_{it} = 0,15 IR^{**}_{io} \times (1 + p_t) \quad [19]$$

donde $0,15 IR^{**}_{it}$ es la norma recaudatoria de la Comunidad i expresada en valores del año t (1994 ó 1995), y $(1 + p_t)$ se ha definido anteriormente.

III.4.4. Financiación total resultante en el año t

Según las reglas anteriores, la financiación total de la Comunidad i en el año t (1994 ó 1995), por participación en los ingresos del Estado, será:

$$F_{it} = B'_{io} (1 + p_t) + 0,15 IR^r_{it} - 0,15 IR^{**}_{io} (1 + p_t) \quad [20]$$

III.5. Reglas de garantía: modulación financiera

El «Método» constituye un bloque de medidas con trascendencia financiera que fueron objeto de consenso y cuya estructura esencial debe respetarse. Entre los elementos más sensibles del conjunto de concesiones mutuas entre Estado y Comunidades Autónomas, y entre ellas mismas, se encuentra la decisión de implantar un mayor grado de corresponsabilidad fiscal.

La introducción del nuevo concepto de la variable esfuerzo fiscal introduce un cambio en el sistema vigente que, como es obvio, originará a partir de su aplicación diferencias respecto a la financiación que hubiera resultado conservando íntegramente el actual sistema. Por ello, la falta de reglas moderadoras se traduciría en incertidumbre respecto al resultado final, que podría redundar en unos casos en pérdida de recursos y en otros en un crecimiento excesivo que altere el equilibrio preexistente, según que el importe de los recursos proporcionados por la participación territorializada en el IRPF sea inferior o sensiblemente superior al que resulte de la norma recaudatoria.

Por ello, a fin de evitar rupturas del actual equilibrio financiero del sistema, se acuerda establecer las siguientes reglas de modulación del resultado financiero, aplicables en los años 1994 y 1995.

III.5.1. Regla de modulación financiera para el año 1994

En el ejercicio 1994, el importe que resulte de la diferencia entre los términos $0,15 IR^r_{it}$ y $[0,15 IR^{**}_{io} (1 + p_t)]$, determinados según se establece en los epígrafes III.4.2 y III.4.3 precedentes, no podrá ser para cada Comunidad Autónoma superior ni inferior, respectivamente, a los porcentajes que más abajo se indican de su «financiación fuera fondo» teórica en 1994, determinada partiendo de la «financiación fuera fondo» que, por aplicación del «Método», le correspondería en 1 de enero de 1994, expresada en valores del año base 1990, y actualizada al ejercicio 1994 por aplicación del índice prevalente para dicha

Comunidad Autónoma, según pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143. Dichos porcentajes son los siguientes:

- Comunidades Autónomas artículo 151, 0,5 y 0,25.
- Comunidades Autónomas artículo 143, 1,00 y 0,25.

III.5.2. Regla de modulación financiera para el año 1995

En el ejercicio 1995, el importe que resulte de la diferencia entre los términos $0,15 IR_{it}^f$ y $[0,15 IR_{io}^{**} (1 + p_i)]$, determinados según se establece en los epígrafes III. 4.2 y III.4.3 precedentes, no podrá ser para cada Comunidad Autónoma superior ni inferior, respectivamente, al 2,00 ó 0,50 por 100 de su «financiación fuera fondo» teórica en 1995, determinada partiendo de la «financiación fuera fondo» que, por aplicación del «Método», le corresponderá en 1 de enero de 1995, expresada en valores del año base 1990, y actualizada al ejercicio 1995 por aplicación del índice prevalente para dicha Comunidad Autónoma, según pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

III.5.3. Concepto de la «financiación fuera fondo»

A efectos de lo establecido en los epígrafes III.5.1 y III.5.2 precedentes, la «financiación fuera fondo», en valores del año base 1990, se obtendrá mediante la suma de la «financiación inicial por PPI» y las recaudaciones normativas por Tributos cedidos y Tasas afectas a los servicios transferidos, que sean aplicables, respectivamente, en los años 1994 ó 1995.

III.6. Condición de aplicación y coeficiente reductor

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se conforma mediante un conjunto de mecanismos financieros, regulados por la LOFCA, cuyo denominador común es su naturaleza de fuente de obtención de recursos para las Comunidades Autónomas.

Por ello, no tienen cabida en el sistema de financiación de régimen común los mecanismos financieros de cuyo funcionamiento pueda resultar una transferencia de recursos desde la Hacienda autonómica a la Hacienda estatal, característicos del sistema de financiación de régimen foral. Un ejemplo clarificador de las consecuencias de este sentido unidireccional de los flujos de recursos del sistema lo constituye, sin duda, la suspensión de la electividad de la cesión de tributos del Estado cuando de la misma resulta un retorno financiero a favor de la Hacienda central.

En consecuencia, se establecen las siguientes reglas para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal:

1.^a A partir del 1 de enero de 1994, se reconoce a todas las Comunidades Autónomas el derecho a percibir una participación del 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en su territorio, con las condiciones y reglas establecidas en los anteriores epígrafes del presente «Procedimiento». El importe provisional del citado 15 por 100, en el año neutral de 1993, es para cada Comunidad Autónoma el que se recoge en el Cuadro número 1 del Anexo Estadístico.

2.^a La efectividad plena de dicha participación queda supeditada, para cada Comunidad Autónoma, al cumpli-

Anexo Estadístico

CUADRO NUM. 1
AÑO NEUTRAL 1993
FINANCIACION PROVISIONAL POR PPI Y PORCENTAJE DE PARTICIPACION RECONOCIDO
EN EL TRAMO DEL RENDIMIENTO TERRITORIAL DEL IRPF
(REGLA 1.ª DEL EPIGRAFE III.6)
(Miles de pesetas)

Comunidades Autónomas	PIE de CC.AA. Financiación provisional por PPI	PIE Provincias financiación provisional por PPI	Financiación provisional total por PPI	15 % Cuotas líquidas IRPF	Porcentaje de particip. en IRPF reconocido
Cataluña	347.606.510		347.606.510	153.838.350	15
Galicia	225.183.748		225.183.748	33.316.050	15
Andalucía	519.725.132		519.725.132	77.931.150	15
Asturias	16.809.242	14.875.489	31.684.731	19.447.050	15
Cantabria	11.821.903	5.958.194	17.780.097	9.642.150	15
La Rioja	6.839.255		6.839.255	4.917.000	15
Murcia	14.032.187		14.032.187	12.299.700	15
Comunidad Valenciana	213.639.183		213.639.183	55.705.050	15
Aragón	23.303.731		23.303.731	24.808.800	15
Castilla-La Mancha	53.393.664		53.393.664	19.367.700	15
Canarias	110.440.424		110.440.424	19.027.500	15
Extremadura	39.753.191		39.753.191	9.469.800	15
Baleares	10.514.428		10.514.428	11.903.700	15
Madrid	36.664.851	46.446.471	83.111.322	166.619.400	15
Castilla y León	73.194.858		73.194.858	37.580.550	15
Total	1.702.922.306	67.280.154	1.770.202.461	655.873.950	

CC. AA. art. 151 (GE provisional) 1,2693.

CC. AA. art. 143 (PIB provisional) 1,2567.

Nota: Para el cálculo de la financiación provisional por PPI en 1993 (columna número 1) se ha utilizado la financiación inicial por PPI, en pesetas del año base 1990, aplicable el 1 de enero de 1994.

CUADRO NUM. 2
AÑO BASE 1990
DETERMINACION DE LA FINANCIACION INICIAL
DEFINITIVA POR PPI Y VALOR PROVISIONAL
DE LA NORMA RECAUDATORIA DEL IRPF
EN PESETAS DEL AÑO BASE 1990,
APLICABLES EL 1 DE ENERO DE 1994
(Miles de pesetas)

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Financiación inicial definitiva por PPI</i>	<i>Valor provisional de la Norma recaudatoria s/% efectivo en IRPF</i>
Cataluña	273.856.858	121.199.362
Galicia	17.407.822	26.247.577
Andalucía	409.458.073	61.396.951
Asturias	25.212.645	15.474.696
Cantabria	14.148.243	7.672.595
La Rioja	5.442.234	3.912.628
Murcia	11.165.900	9.787.300
Comunidad Valenciana	168.312.600	43.886.433
Aragón	18.543.591	13.160.818
Castilla-La Mancha	42.487.200	15.411.554
Canarias	87.008.921	14.990.546
Extremadura	31.633.000	7.535.450
Baleares	8.366.697	6.314.793
Madrid	66.134.576	44.194.955
Castilla y León	58.243.700	29.904.154
Total	1.397.422.060	421.089.812

CC. AA. art. 151 (GE provisional) 1,2693.
 CC. AA. art. 143 (PIB provisional) 1,2567.

miento de la condición de que el importe del 15 por 100 de las cuotas líquidas declaradas por sus residentes devengadas en el año neutral 1993 sea inferior a la actual financiación inicial por PPI de la Comunidad Autónoma según el «Procedimiento», expresada en valores del citado año neutral.

Quando se trate de una Comunidad Autónoma uniprovincial y haya optado por la integración de su participación en los ingresos del Estado como Diputación Provincial en la participación en los ingresos del Estado que le corresponde como Comunidad Autónoma, la comparación a la que se refiere la condición establecida en el párrafo precedente se efectuará tomando la participación resultante de la integración anterior, una vez formalmente aprobada por la respectiva Comisión Mixta.

3.^a Cuando no se cumpla la condición establecida en el párrafo primero de la regla 2.^a precedente, el porcentaje representativo del tramo de la participación de la Comunidad Autónoma en el rendimiento territorial del IRPF se fijará aplicando un coeficiente corrector al citado 15 por 100, cuyo valor será de 2/3 ó 1/3 según proceda, teniendo en cuenta la referida financiación inicial por PPI.

4.^a Las reglas para aplicar el tramo resultante del anterior coeficiente corrector serán las establecidas en este «Procedimiento» para el tramo del 15 por 100 que se reconozca a las demás Comunidades Autónomas.

5.^a La sustitución del tramo de participación en el rendimiento territorial del IRPF resultante de la aplicación del coeficiente reductor por el del 15 por 100 se producirá previa petición de la Comunidad Autónoma afectada, con efectos para el ejercicio en que se cumpla la condición definida en el párrafo primero de la regla 2.^a anterior.

En su caso, asimismo, previa petición de la Comunidad Autónoma, podrá acordarse la sustitución del coeficiente reductor de 1/3 por el de 2/3, con la consiguiente elevación del porcentaje representativo del tramo de la participación, teniendo en cuenta el incremento que haya experimentado la financiación inicial por PPI de la Comunidad Autónoma en el año neutral a consecuencia de los traspaños de nuevos servicios.

IV. Instrumentación presupuestaria

Según la situación actual, las Comunidades Autónomas tienen atribuidos en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado sendos créditos que recogen su respectiva participación en los ingresos del Estado, que se hacen efectivos mensualmente por dozavas partes. El importe de los créditos se determina mediante estimación de la participación en ingresos del Estado para ese ejercicio y la aplicación de un porcentaje establecido por el Consejo, y los pagos efectuados con cargo a ellos tienen el carácter de «entrega a cuenta» de la participación definitiva, que se liquidará en el ejercicio siguiente.

En consecuencia, los anteriores créditos «a cuenta» deben complementarse con un crédito ampliable que recoja el gasto previsto para llevar a cabo la liquidación definitiva de la participación del ejercicio anterior.

A partir de 1 de enero de 1994 será necesario recoger en la Sección 32 los créditos correspondientes a los dos tramos en que se desdoblará la participación en los ingresos del Estado, a los que por razones de claridad denominaremos «tramo del PPI» (correspondiente a la partici-

pación en los ingresos globales del Estado) y «tramo del PPIRPF» (correspondiente a la participación territorializada en las cuotas del IRPF).

Para exponer el proceso de instrumentación presupuestaria volvamos de nuevo a la expresión [20] del epígrafe III.4.4, expresiva de la financiación que corresponde a la Comunidad Autónoma i en el año t (1994 ó 1995) del sistema a partir del 1 de enero de 1994.

$$F_{it} = B'_{io} (1 + p_i) + 0,15 IR_{it}^r - 0,15 IR_{io}^{**} (1 + p_i)$$

Si sustituimos los términos $B'_{io} (1 + p_i)$ y $0,15 IR_{io}^{**} (1 + p_i)$ por sus equivalentes, la ecuación queda expresada así:

$$F_{it} = B'_{it} + 0,15 IR_{it}^r - 0,15 IR_{it}^{**} \quad [21]$$

En esta expresión, como hemos visto anteriormente, los términos B'_{it} y $0,15 IR_{it}^{**}$ son el resultado de evolucionar los términos B'_{io} y $0,15 IR_{io}^{**}$ desde el año base 1990 hasta el año t , y el término $0,15 IR_{it}^r$ está en valores del año t .

A la vista de ello, la solución aparentemente más adecuada para la instrumentación presupuestaria sería la de habilitar para cada término un crédito presupuestario. En tal caso, en la Sección 32 existirían tres créditos para cada servicio o Comunidad Autónoma con la finalidad de financiar los dos tramos de la nueva participación en los ingresos del Estado, uno para el término B'_{it} , el segundo para el término $0,15 IR_{it}^r$ y el tercero y último para el término $0,15 IR_{it}^{**}$.

Sin embargo, la anterior solución presenta el obstáculo de que el término $0,15 IR_{it}^{**}$ es negativo para todas las Comunidades, lo que imposibilita su habilitación en los Presupuestos y obliga a buscar soluciones técnicas que eludan los valores negativos.

Una vez dotados provisionalmente en la Sección 32 los créditos que correspondan para cada Comunidad Autónoma, se habilitará otro crédito, general y ampliable, que se aplicará para efectuar la liquidación definitiva conjunta de la participación del año inmediato anterior, en sus dos tramos. La valoración provisional del importe de este crédito se efectuará por el Ministerio de Economía y Hacienda.

A efectos de la liquidación definitiva conjunta de la participación en sus dos tramos, se procederá del modo siguiente:

a) Se determinará para cada Comunidad Autónoma el importe definitivo del tramo de participación en los ingresos generales del Estado, aplicando a la financiación inicial definitiva por PPI en el año base (B'_{io}) el índice de evolución definitivo que haya prevalecido según el «Método» entre el año base y el año t para la Comunidad Autónoma, según pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

b) Se determinará, para cada Comunidad Autónoma el importe definitivo del 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes devengadas en el ejercicio al que nominalmente se refiera la liquidación, mediante certificado expedido por el Departamento de Informática Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

c) Se determinará para cada Comunidad Autónoma el importe definitivo del 15 por 100 de su norma recaudatoria en el IRPF correspondiente al ejercicio al que se refiere la liquidación, aplicando al valor de su norma recaudatoria en el año base 1990 el índice de evolución

definitivo que haya prevalecido por aplicación del «Método» entre el año base y el año t para la Comunidad Autónoma, según pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

d) Se determinará, para cada Comunidad Autónoma, el importe de la «financiación fuera fondo» en el año de referencia de la liquidación, mediante la suma de la participación en los ingresos del Estado que hubiese percibido por aplicación del «Método» y las recaudaciones normativas por Tributos cedidos y Tasas afectas a los servicios transferidos, debidamente actualizadas.

e) Con las salvedades establecidas en los apartados f) y g) siguientes, el importe de la liquidación definitiva conjunta de ambos tramos de la participación será, para cada Comunidad Autónoma, el resultado de restar las entregas a cuenta del año de referencia de la liquidación, efectuadas con cargo a los créditos que en dicho año se dotaron en la Sección 32, de la suma de los importes definitivos de los dos tramos de participación en ingresos del Estado de los apartados a) y b) precedentes menos el resultado obtenido en el apartado c), y se hará efectivo en la forma y plazos establecidos por el Consejo.

f) En aquellos casos en que el resultado de restar el importe definitivo del 15 por 100 de la norma recaudatoria fijado en el apartado c) del importe definitivo del 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF al que se refiere el apartado b) arroja un importe inferior al del crecimiento mínimo de la financiación establecido en las reglas de modulación financiera para los años 1994 y 1995 de los epígrafes III.5.1 y III.5.2, respectivamente, la liquidación definitiva reseñada en el párrafo precedente incluirá una partida igual a la diferencia entre ambos importes, que incrementará el importe de la liquidación conjunta de ambos tramos de la participación en ingresos del Estado.

g) En aquellos casos en que el resultado de restar el importe definitivo del 15 por 100 de la norma recaudatoria fijado en el apartado c) del importe definitivo del 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF al que se refiere el apartado b) arroja un importe superior al del crecimiento máximo de la financiación establecido en las reglas de modulación financiera para los años 1994 y 1995 de los epígrafes III.5.1 y III.5.2, respectivamente, la liquidación definitiva reseñada en el párrafo precedente incluirá una partida igual a la diferencia entre ambos importes, que minorará el importe de la liquidación conjunta de ambos tramos de la participación en ingresos del Estado.

INTEGRACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

La aplicación del «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas» resultaría una medida insuficiente si no va acompañada de una participación efectiva de las Comunidades Autónomas en las tareas de gestión tributaria del IRPF en sus respectivos territorios, de modo que la trayectoria del rendimiento del impuesto sea también una responsabilidad compartida por las Haciendas autonómicas.

A su vez, la participación en la gestión tributaria debe producirse, necesariamente, en el seno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante Agencia), lo que exige establecer los criterios y reglas que deben informar las medidas que se adopten para que las Comu-

nidades Autónomas participen en los órganos de la Agencia y cooperen en sus tareas de gestión.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera entiende que la integración de las Comunidades Autónomas en la Agencia, a fin de su responsabilización y participación en la gestión del IRPF en sus respectivos territorios, debe canalizarse a través de «Órganos de Relación» en dos niveles, central y periférico:

a) A nivel central, mediante la creación de una «Comisión Mixta de Gestión del IRPF» (en adelante «Comisión»), dependiente del Presidente de la Agencia, formada por ocho representantes de la Administración Tributaria del Estado y quince representantes de las Comunidades Autónomas. La Comisión se reunirá, como mínimo, una vez cada semestre, y tendrá las siguientes funciones:

- Diseño de la política general de gestión del IRPF.
- Establecer las directrices de gestión del IRPF respecto a:
 - Planes de inspección.
 - Tratamiento informático.
 - Campañas de información y publicidad.
 - Intercambio de información.

Para el desempeño de sus funciones la Comisión podrá encomendar la realización de las tareas que considere convenientes a un Comité de Trabajo, compuesto por cinco representantes de las Comunidades Autónomas (nombrados por la representación de las Comunidades Autónomas en la «Comisión») y el número de representantes de la Administración Tributaria del Estado que considere necesario el Secretario de Estado de Hacienda hasta un máximo de cinco.

El Comité de Trabajo no tendrá atribuidas funciones decisorias, debiendo elevar sus estudios, conclusiones o propuestas a la «Comisión», y se reunirá con la frecuencia que sea necesaria según lo exijan las tareas encomendadas.

La «Comisión» adoptará sus decisiones por votación. A estos efectos, la representación de la Administración Tributaria del Estado tendrá igual número total de votos (quince) que el de los representantes de las Comunidades Autónomas.

b) A nivel territorial, con la creación de sendos Órganos de Relación dependientes del respectivo Delegado Especial de la Agencia, integrados por cinco representantes de dicha Delegación y otros cinco de la Comunidad Autónoma. Los Órganos de Relación se reunirán, como mínimo, una vez al trimestre, y tendrán las siguientes funciones:

- Garantizar el cumplimiento de las directrices establecidas por la «Comisión Mixta de Gestión del IRPF».
- Colaboración en la gestión del IRPF, a través de:
 - Participación en la elaboración de planes de inspección.
 - Participación en la elaboración de planes de información y asistencia al contribuyente.
 - Elaboración de mecanismos de intercambio de información.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera insta al Ministerio de Economía y Hacienda para que se eleven al Gobierno y, en su caso, a las Cortes Generales, los pro-

yectos normativos necesarios para incorporar al ordenamiento jurídico el presente acuerdo.

ELABORACION DE UN LIBRO BLANCO SOBRE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El Consejo de Política Fiscal y Financiera al examinar los informes de los Grupos de Trabajo creados en la reunión de 20 de enero de 1992 y a la vista de las dificultades que se ponen de manifiesto para acometer ciertas carencias del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, acuerda:

«Que se realice por un grupo de expertos independientes un estudio sobre la financiación de las Comunidades Autónomas que deberá comprender:

Primero: Estudio de la situación del actual sistema de financiación y análisis de sus posibles pautas de desarrollo.

Segundo: Propuesta de determinación del nivel de los servicios públicos que el Estado garantiza a los ciudadanos en todo el territorio nacional.

Tercero: Mecanismos de financiación, forma de cálculo e instrumentación de las asignaciones a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA.

Cuarto: Posibles medidas para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

Quinto: Capacidad normativa sobre determinadas figuras tributarias y armonización necesaria para evitar distorsiones o situaciones de competencia fiscal».

ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA EN LA FINANCIACION DE LOS SERVICIOS SANITARIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Grupo de Trabajo creado en la reunión del 20 de enero de 1992, con el cometido de analizar las disfunciones producidas por los procesos de presupuestación y liquidación de los gastos de las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social, elevó al Consejo unas recomendaciones, consensuadas entre todos sus miembros con la excepción del representante de Cataluña. A la vista de dichas recomendaciones se adopta el siguiente acuerdo:

«Se encomienda al Grupo de Trabajo que prosiga el estudio de la problemática financiera y presupuestaria de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, con el objeto de elevar al Consejo un informe que recoja las siguientes cuestiones:

- a) Análisis de las desviaciones existentes en la financiación de los servicios sanitarios.
- b) Propuesta de medidas a adoptar para la corrección de los efectos financieros producidos por los déficit presupuestarios de los ejercicios pasados.
- c) Propuesta de calendario de pagos de las transferencias a favor de las Comunidades Autónomas.
- d) Medidas a adoptar para evitar en el futuro las desviaciones presupuestarias entre los créditos iniciales y los créditos finales liquidados».