

ACUERDO DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL 1/1985, DE 6 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL METODO PARA LA DETERMINACION DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL EJERCICIO 1986 (BOE 11 de junio de 1986)

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto los excelentísimos señores Consejero de Hacienda, Economía y Comercio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y de Hacienda y Economía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, celebró su decimotercera reunión el día 6 de septiembre de 1985, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Economía y Hacienda, Presidente del Consejo, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para 1986, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3. 2.c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Debatido el proyecto de método elaborado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Secretaría Administrativa del Consejo, se procedió a su aprobación, en segunda votación, por mayoría de 22 votos a favor, seis en contra y cuatro abstenciones, sobre 34 votos de derecho, que suponen la mayoría absoluta de los votos correspondientes al número legal de miembros que integran el Consejo, según lo previsto en el artículo 10.3.b) del Reglamento de Régimen Interior.

Al acuerdo de aprobación del «Método para la determinación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en el ejercicio 1986», ha formulado por escrito voto particular reservado el excelentísimo señor Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con la facultad que confiere el artículo 10.3 del citado Reglamento a quienes presenten una postura minoritaria.

En su virtud, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.2 del Reglamento del Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se publican, para general conocimiento, los referidos método y voto particular reservado:

I. Método para la determinación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en el ejercicio 1986

1. El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma se obtendrá dividiendo el coste efectivo de los servicios transferidos a la misma, minorado, en su caso, por la recaudación de tributos cedidos, por la recaudación obtenida por el Estado por los capítulos I y II de su Presupuesto de Ingresos excluidos los tributos susceptibles de cesión e incrementada en la recaudación obtenida por tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, recursos locales e institucionales y tasas y exacciones parafiscales suprimidos por el IVA, con arreglo a la siguiente fórmula:

$$PPI_{1986} = \frac{CE_{1985} - TC_{1985}}{IE_{1985} + TIVA_{1985}} \cdot 100$$

donde:

CE_{1985} = Coste efectivo de los servicios transferidos en pesetas de 1985.

TC_{1985} = Recaudación prevista de tributos cedidos en el ejercicio 1985.

IE_{1985} = Recaudación prevista en 1985 por los capítulos I y II de ingresos del Estado, excluidos los tributos susceptibles de cesión.

$TIVA_{1985}$ = Recaudación prevista en 1985 por los tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, recursos locales e institucionales y tasas y exacciones parafiscales suprimidas por el IVA.

2. Los términos que integran la ecuación figurada en el número 1 anterior se calcularán de la siguiente forma:

2.1. El coste efectivo de los servicios transferidos será el resultado de actualizar a pesetas de 1985 las cantidades que se incluyen como valoración definitiva en los Reales Decretos de transferencias de servicios que hayan sido acordados por las Comisiones mixtas hasta el día en el que se apruebe el propio porcentaje de participación, mediante la aplicación de los incrementos medios, según la naturaleza del gasto, autorizados por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y de incrementar el resultado así obtenido en las siguientes partidas y valores en 1985:

- a) Derivas reconocidas por las Comisiones mixtas.
- b) Insuficiencias del coste efectivo reconocidas por las Comisiones mixtas.
- c) Errores materiales en Reales Decretos de servicios.
- d) Recaudación del impuesto del 5 % de espectáculos públicos.

2.2. La recaudación de tributos cedidos será la prevista en el ejercicio 1985, minorada en el importe correspondiente al Impuesto de Lujo recaudado en destino y a los hechos imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, suprimidos por el IVA y por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Dichas previsiones serán el resultado de incrementar las recaudaciones reales de 1984 mediante el coeficiente 1,0655, igual al de incremento medio global del gasto.

2.3. La recaudación de los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado excluidos los tributos susceptibles de cesión será la correspondiente a las previsiones del mes de junio de 1985 para dicho ejercicio, igual al 97 % de la previsión inicial.

2.4. La recaudación de los tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, recursos locales e institucionales y tasas y exacciones parafiscales suprimidos por el IVA será la realmente obtenida en 1984 actualizada a 1985 mediante el coeficiente de crecimiento previsto para los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, y tomada en su 75 %.

3. Finalizado el ejercicio 1986 y liquidados los Presu-

puestos Generales del Estado de dicho ejercicio, se efectuará una liquidación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para 1986 teniendo en cuenta las cifras realmente recaudadas en 1985 por las figuras tributarias suprimidas por el IVA, y por los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, tanto en 1985 como en 1986.

A cuenta de los créditos que a favor de cada Comunidad Autónoma resulten en la liquidación a que se refiere el párrafo anterior, durante 1986 se efectuarán mensualmente entregas a cuenta hasta totalizar un 95 % de los créditos que figuren en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, Sección 32, «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado».

II. Voto particular reservado que formula el Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Galicia

«Al amparo y con los efectos prevenidos en el artículo 10.3 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las decisiones definitivas que el Gobierno Autónomo Gallego pueda adoptar a la vista de una mayor y mejor información de la que dispone en este momento y en función de las negociaciones que puedan llevarse a cabo con el Gobierno Central, el Consejero de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia, como consecuencia de las discrepancias que sustenta en relación con la propuesta formulada por la representación de la Administración Central para la financiación de las Comunidades Autónomas en 1986, emite el siguiente informe:

1. Criterios que han de inspirar la financiación de las Comunidades Autónomas

1.1. *Autonomía financiera.*—Cualquier sistema de financiación de las Comunidades Autónomas ha de respetar y garantizar la capacidad que les otorga la Constitución española para decidir tanto el volumen como la composición de sus ingresos y gastos públicos, dentro de un sistema de financiación múltiple descentralizado que exige la implementación de mecanismos redistributivos y una política de solidaridad.

Cualquier recorte de esta autonomía financiera se traduce en un atentado a la autonomía política de las Comunidades desnaturalizando las previsiones de los Estatutos de autonomía.

1.2. *Automatismo.*—La financiación de las Comunidades Autónomas debe atender a unas reglas de juego que queden especificadas claramente por períodos de tiempo relativamente largos y cuya modificación se halle igualmente sometida a normas precisas.

Este automatismo se opone a una presencia discrecional de la Administración Central que pueda acabar constituyendo, de hecho, una cortapisa para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

1.3. *Estabilidad.*—Es preciso que las tensiones financieras que puedan aparecer en una Hacienda o en un grupo de Haciendas no se desplacen sobre otra u otras Haciendas, por cuyo motivo, de una parte, cada Hacienda debe disponer de los instrumentos financieros necesarios

para solventar tales tensiones; y de otra, que no existan instrumentos financieros capaces de canalizar dichas tensiones entre Haciendas distintas.

1.4. *Solidaridad.*—La política de redistribución constituye la columna vertebral del modelo de financiación autonómica e implica generalidad en cuanto al sistema de financiación que se diseñe y, concretamente, su compatibilidad con el sistema tradicional foral de Concierto o Convenio, de forma que ambos sistemas conduzcan a resultados análogos.

Además, la solidaridad tiene también una dimensión cooperativa, una dimensión de colaboración e incluso de codecesión entre las distintas Comunidades Autónomas y la Administración Central respecto de los problemas financieros y económicos más sobresalientes del Estado español, sin que quepa una posición de dominio de ésta sobre aquéllas.

2. Problemas pendientes de las Comunidades Autónomas

2.1. *Superación del coste efectivo.*—El “coste efectivo” de los servicios traspasados constituye básicamente un criterio que ha permitido un acuerdo político de distribución de recursos financieros entre la Hacienda Central y las Haciendas autonómicas.

Cumplida esta finalidad, acaba su cometido fundamental, de manera que su consideración debe de jugar exclusivamente para fijar la financiación de los servicios a traspasar, nunca la de los ya traspasados.

La valoración de los servicios transferidos, una vez acordado en las correspondientes Comisiones mixtas y obtenido el refrendo político que ello implica, constituye, pues, un tema cerrado. En consecuencia, los recursos de las Haciendas autonómicas habrán de resultar de los instrumentos propios del modelo de financiación y, en ningún caso, ser consecuencia de la reapertura permanente del coste efectivo, mediante actualizaciones no sólo discutibles, sino que igualan decisiones y compromisos de los órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas adoptados en ejercicio de su autonomía política y financiera.

2.2. *Las transferencias corrientes y de capital vinculadas a los servicios traspasados.*—Existen en los capítulos IV y VII de los Presupuestos Generales del Estado transferencias que no han sido integradas en la valoración del coste de los servicios transferidos y que, consiguientemente, deben atribuirse a las Comunidades Autónomas a través de su participación en los ingresos del Estado.

Las transferencias inherentes a políticas propias de la Hacienda intervencionista no cabría conceptualizarlas, en general, como materia transferible ya que se trata, en la mayoría de los casos, de actuaciones públicas cuyo propósito consiste en influir o intervenir sobre la actividad económica privada, alterando las condiciones de la concurrencia que hubieran existido en ausencia de tales medidas, y se enmarcan dentro de la planificación de la actividad económica general del Estado.

Sin embargo, ello no puede interpretarse como que las Comunidades quedan excluidas de las tareas y competencias de la planificación de la actividad económica en su territorio.

Antes al contrario, las Comunidades Autónomas pueden, deben y tienen que intervenir en la configuración de tal actividad en el contexto de decisiones compartidas que aparea la elaboración de toda política económica.

Las transferencias vinculadas a una Hacienda moderna (vivienda y bienestar comunitario, sanidad, educación y cultura, por ejemplo) corresponden a un tipo de actuaciones o bienes que, si bien los realiza o suministra el sector público, no lo hace de forma exclusiva, sino conjuntamente con el sector privado. Este tipo de bienes son claramente bienes cuyo ámbito de beneficiarios directos suele hallarse territorialmente identificado y bienes que deberán suministrarse por las Comunidades Autónomas por lo que su importe debe ser incluido en la financiación procedente de la participación en los ingresos del Estado.

Las transferencias correspondientes a la Hacienda del bienestar (pensiones, subsidio de paro, servicios públicos mínimos, etc.) responden a acciones redistributivas tendentes a alterar la distribución de la renta y cuyo ámbito de referencia, por razones obvias, son todos los ciudadanos del Estado con lo cual la Hacienda que puede instrumentar tal tipo de acciones es, básicamente, la Hacienda Central.

Sin embargo, esto no significa que a las Haciendas autonómicas no les queda ningún cometido en esta materia.

La Administración Central debe operar en este terreno garantizando unos niveles mínimos en todo el territorio español, tanto en lo que se refiere a bienes privados como bienes públicos. A partir de aquí, las Comunidades Autónomas pueden complementar, si así lo deciden y, desde luego, con sus propios recursos, aquellos niveles mínimos. Por tanto, además de la responsabilidad de la gestión de este tipo de bienes, las Comunidades Autónomas deberían disponer, igualmente, de la capacidad de decisión referida.

Las transferencias ligadas a actuaciones de una Hacienda clásica son de responsabilidad compartida puesto que pueden instrumentarse a diferentes niveles y con distintos ámbitos. Así sucede claramente con las obras públicas y los transportes, la Administración de Justicia y el orden interno. Por consiguiente, en la prestación de este tipo de bienes concurrirán las diferentes Haciendas y una parte del importe de dichas transferencias habrá de incluirse en el porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

2.3. La corrección del llamado «efecto financiero».—Para circunscribir este problema a sus justos límites, es preciso distinguir, de una parte, la evolución tendencial de los ingresos tributarios, de aquellas otras variaciones en los ingresos que responden a acciones discrecionales. La primera es la variación automática que se produce en los ingresos tributarios como consecuencia de la evolución de las variables económicas subyacentes, mientras que son ingresos discrecionales aquellos cuyo origen cabe atribuirlo a la alteración de los parámetros tributarios.

El «efecto financiero» puede definirse como el efecto inducido que sobre los ingresos de una Hacienda —la autonómica— tienen los ingresos discrecionales de otra, la Central.

Tal efecto se transmite básicamente a través del porcentaje de participación pero también puede producirse mediante los tributos cedidos, y puede suponer, según los

casos, tanto un aumento como una disminución de los recursos de las Comunidades Autónomas.

La corrección del efecto financiero, tanto positivo como negativo, puede y debe hacerse aislando simplemente el ingreso discrecional y evitando así que las decisiones de una Hacienda influyan sobre los ingresos de otra u otras Haciendas. De esta forma, el porcentaje de participación se ajustaría no a la recaudación efectiva de los impuestos estatales, sino a aquella recaudación que sería tendencial y automática de los mismos.

Por su sencillez, y en ausencia de otros métodos más acabados, la recaudación tendencial se obtendría aplicando la hipótesis de que dicha recaudación presenta una elasticidad-renta unitaria, con lo que el problema se simplificaría notablemente y se ganaría en automatismo.

Esta cuestión es especialmente relevante para 1986 ante los efectos derivados de la implantación del IVA el próximo 1 de enero.

2.4. La participación de las Comunidades Autónomas en los fondos estructurales de la CEE.—La integración de España en la CEE exige que se aborde sin más demora la participación de las Comunidades Autónomas en la financiación procedente del FEDER, FSE y FEOGA en sus dos modalidades.

Hasta la fecha la Administración Central no ha presentado proyectos propios de las competencias de las Comunidades Autónomas para ser beneficiarios del FEDER ni se ha pronunciado sobre la calificación de las zonas asistidas.

Las Comunidades Autónomas no han sido informadas sobre las previsiones relativas al Fondo Social Europeo ni sobre el FEOGA.

3. La financiación autónoma en 1986

Confirmamos los pronósticos adelantados en abril por el Gobierno Gallego en su documento sobre propuestas para la financiación de las Comunidades Autónomas, el próximo año no va a estar en funcionamiento el modelo definitivo, por lo que en 1986 la financiación autonómica debería responder a un sistema «puente» respetuoso con los Estatutos de autonomía y la LOFCA, que corrigiese los problemas detectados hasta el presente en el período transitorio, que quedan expuestos, y permitiese abordar con garantías la negociación para el establecimiento del sistema definitivo.

Este modelo «puente» debería presentar las siguientes características:

3.1. La implantación del IVA.—El rendimiento, así como la gestión, inspección, revisión y recaudación del IVA en su fase minorista debe ser objeto de cesión a las Comunidades Autónomas.

Dada la falta de experiencia y de información que sobre el tema tiene la Administración tributaria española, dicha cesión ha de quedar pospuesta a 1987.

La cesión del IVA en su fase minorista constituye una buena ocasión para plantearse la conveniencia de una Administración tributaria integrada, modelo en el que se debería comenzar a trabajar inmediatamente.

3.2. El porcentaje de participación.—Con la excusa

de corregir el efecto financiero, no puede caerse en un sistema de revisión anual del "coste efectivo" que, además de engorroso, insuficiente, y de limitar sensiblemente la autonomía financiera de las Comunidades, es un concepto dinámicamente indefinido.

Una solución de este problema para 1986, en defecto de una clara cuantificación de los efectos tendenciales y discrecionales de las medidas tributarias que se decidan por el Gobierno Central, podría consistir en admitir que el crecimiento tendencial tiene una elasticidad-renta unitaria, esto es, que los recursos destinados a financiar competencias autonómicas mantienen estrictamente su proporción en la renta nacional.

Sustituidos el impuesto 5 % de espectáculos y el Impuesto sobre el Lujo con devengo en destino y minorada la recaudación de determinados conceptos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales como consecuencia de la implantación del IVA, debe compensarse la pérdida de recursos de las Comunidades Autónomas, provisionalmente, en tanto no se ceda el rendimiento del IVA minorista, bien a través del porcentaje de participación o bien mediante una compensación específica.

El porcentaje de 1986 podría resultar de adicionar al fijado para 1985 los correspondientes a:

- a) Los nuevos servicios traspasados.
- b) Las transferencias corrientes y de capital vinculadas a la prestación de los servicios traspasados.
- c) Aquella inversión "nueva" que la Administración Central realiza en materias de competencia autonómica mediante los llamados "Convenios" con las Comunidades.
- d) En su caso, la compensación por IVA.

El porcentaje así fijado debería ajustarse para corregir el efecto financiero en la forma antes indicada.

3.3. *Los mecanismos redistributivos.*—No cabe reducir el volumen del FCI si no es limitando el número de beneficiarios, y efectuando una compensación mediante asignaciones complementarias de nivelación o, en su caso, a través de una mayor participación automática en los ingresos del Estado.

Deben fijarse, por vez primera en los Presupuestos Generales del Estado para 1986, las asignaciones de nivelación de servicios mínimos, con el fin de atender el mandato de los artículos 158.1 de la Constitución y 15 de la LOFCA, así como para posibilitar a las Comunidades Autónomas la financiación de los gastos de funcionamiento derivados de las inversiones realizadas con cargo al FCI durante los últimos años.

A tal efecto, deberían considerarse inicialmente servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad.

3.4. *Fondos comunitarios.*—Las Comunidades Autónomas tienen que participar en la financiación y gestión de los fondos estructurales de la CEE.

4. Consideración final

De lo expuesto se deduce que el método propuesto por la representación de la Administración Central no toma en consideración los criterios generales antes expuestos, no resuelve los problemas actualmente existentes y, de su

aplicación, no resulta una financiación adecuada a las necesidades derivadas del mantenimiento del nivel de servicios públicos alcanzado actualmente por la Comunidad Autónoma.

Santiago de Compostela, para Madrid, a 6 de septiembre de 1985».

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publica para general conocimiento.