

METODO PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL PERIODO 1987-1991

1.— Los bloques de financiación de las Comunidades Autónomas.

En el sistema definitivo de financiación, los recursos que han de percibir las Comunidades Autónomas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, responden a la necesidad de alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Proporcionar a las Comunidades recursos para la prestación de los servicios públicos que han asumido.
- b) Hacer efectivo el principio de solidaridad.
- c) Hacer compatibles el ejercicio de las competencias del Estado en materias de política económica y social, y las competencias de las Comunidades en lo que respecta a la gestión y ejecución de dichas políticas.

De acuerdo con estos objetivos, las transferencias financieras a través de las cuales el Estado proporciona recursos a las Comunidades Autónomas, con cargo a sus Presupuestos, se agrupan en dos grandes bloques:

El primero son las transferencias financieras cuya finalidad es dotar a las Comunidades de los recursos necesarios para la prestación de los servicios transferidos. Este conjunto de recursos constituyen el bloque de financiación incondicionada, en cuya utilización las Comunidades disponen de plena autonomía.

El segundo bloque está constituido por aquellos recursos que el Estado proporciona a las Comunidades para ser utilizados con una finalidad concreta. Constituyen, por tanto, el bloque de financiación condicionada y, a su vez, se dividen en dos grupos:

— Recursos cuyo objetivo es hacer efectivo el principio de solidaridad y la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, que se transfieren con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

— Recursos a través de los cuales se realizan determinados objetivos generales de política económica o social del Estado (que se concretan en subvenciones corrientes y de capital) cuya gestión y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas.

2. La financiación incondicionada.

Los recursos que el Estado ha de proporcionar a las Comunidades Autónomas como financiación incondicionada han de permitir a éstas prestar los servicios transferidos, y cubrir, por tanto, adecuadamente el coste de los mismos.

Además, tales transferencias de recursos han de cumplir determinados requisitos formales y materiales. En función de ello, una definición precisa del bloque de financiación incondicionada en el sistema definitivo exige concretar las siguientes cuestiones:

- a) Volumen total de recursos que el sistema ha de repartir como financiación incondicionada.
- b) Mecanismos financieros que han de proporcionar dichos recursos.
- c) Determinación de los principios de funcionamiento de cada uno de dichos mecanismos financieros.

Por otro lado, resultaría incongruente que el resultado final que se derive del nuevo sistema fuese perjudicial para alguna Comunidad por comparación con la financiación resultante del período transitorio. De ahí que el reparto del volumen total de recursos se deba efectuar bajo la restricción básica: que ninguna Comunidad reciba menos recursos que los que actualmente recibe por el sistema transitorio.

Dado que para algunas Comunidades la aplicación del sistema definitivo arrojará unos resultados más favorables que los actuales, la restricción de mínimos así establecidos supone evidentemente un mayor coste para la Hacienda Central que es ineludible admitir.

2.:1. El volumen total de recursos.

Como consecuencia de la restricción básica de garantía de mínimos antes expuesta se deduce que, el volumen de financiación que el nuevo sistema ha de repartir ha de ser, como mínimo, la suma de los recursos que las Comunidades vienen recibiendo por el sistema transitorio. Dicha suma la constituyen las siguientes partidas:

— La participación de los ingresos del Estado para 1986 de todas las Comunidades Autónomas, calculada como si en dicho ejercicio cada Comunidad hubiese alcanzado su respectivo techo estatutario.

— La cantidad correspondiente al objeto fijado para 1986 en concepto de recaudación a obtener por las Comunidades Autónomas por los tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos, calculada en función del incremento tendencial de estos ingresos sobre los realmente obtenidos en 1984.

— Una cantidad igual al 25% del Fondo de Compensación Interterritorial de 1986 cuya gestión sería competencia de las Comunidades Autónomas, una vez alcanzados los correspondientes techos competenciales.

— Las subvenciones, presupuestadas en el ejercicio de 1986, cuya integración en la financiación incondicionada se considera admisible, en razón de ser subvenciones cuyo beneficiario son las propias Comunidades Autónomas, y que responden a un coste de funcionamiento de los servicios reconocido como tal o subvenciones de índole recurrente y con vocación de permanencia ligadas a la propia prestación de los servicios transferidos, cuya cuantía global y distribución territorial están o pueden estar determinadas previamente y cuyos créditos están a disposición de las Comunidades al no existir restricción alguna al respecto.

— El crédito figurado en la Sección 32 del Presupuesto del Estado para 1986, destinado a subvencionar los órganos de autogobierno de las Comunidades.

A efectos de homogeneizar entre las distintas Comunidades los costes

de los servicios transferidos, se incluye también el volumen total de recursos la subvención a la gratuidad de la enseñanza, que deberá ser posteriormente sustraída de la financiación incondicionada que corresponda a cada Comunidad con competencia en materia de educación, ya que, en el ejercicio de 1987, dicha subvención se transferirá a las Comunidades Autónomas como financiación condicionada.

En los cuadros núms. 2, 3, 4 y 5 del Anexo se recogen los valores totales de estos conceptos, así como la cuantificación de cada uno de ellos para cada Comunidad Autónoma.

2.2. Los mecanismos financieros en el sistema definitivo.

La experiencia obtenida en el período transitorio aconseja simplificar el número de vías de financiación enumeradas anteriormente a los dos mecanismos siguientes de financiación incondicionada:

a) los mecanismos financieros de gestión propia, que al igual que en el período transitorio serán las tasas afectadas a los servicios transferidos y los tributos cedidos, y

b) la participación en los ingresos del Estado, fijada en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.

Como consecuencia, las transferencias de recursos que en el período transitorio han financiado el funcionamiento de los órganos de autogobierno, las subvenciones cuya consideración como coste de los servicios es admisible, y una cantidad equivalente al 25% del F.C.I., cuya integración en la financiación incondicionada posibilitará la ejecución de inversión nueva al margen del F.C.I., se financiarán en el período definitivo mediante los dos mecanismos descritos.

2.3. Las posibilidades de ampliar la descentralización fiscal.

Dentro del marco legal y vigente establecido por la LOFCA y los Estatutos de Autonomía las posibilidades de efectuar nuevas cesiones de tributos, están referidas a los dos impuestos siguientes:

a) El IVA en su fase minorista.

b) El Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

La cesión del primero de estos impuestos queda supeditada a la implantación de su fase minorista, actualmente sustituida por la tasa de equivalencia, y a la necesidad de disponer de un plazo temporal para la adaptación y coordinación de la gestión del Impuesto en el marco de la CEE. Como consecuencia de ello, en el cuarto año de funcionamiento del sistema propuesto se iniciarán los estudios encaminados a la posible cesión de la fase minorista del IVA.

La cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados es factible de inmediato, por lo que se procederá a la realización de las actuaciones necesarias, para que sea efectiva el 1 de enero de 1988 para aquellas Comunidades Autónomas cuyo "Coste a financiar por PPI" sea superior al rendimiento del tributo en su territorio en el ejercicio de 1986.

3. La participación en los ingresos del Estado.

El cambio fundamental que se produce al pasar del período transitorio al definitivo consiste en la modificación de los criterios de reparto del volumen total de recursos entre las Comunidades Autónomas. Durante el período transitorio el criterio básico es el principio de garantía del coste efectivo de los servicios transferidos, entendido como el coste real en el momento de la transferencia. En cambio, en el período definitivo se trata de repartir los recursos totales en función de las variables socioeconómicas recogidas en el artículo 13 de la LOFCA.

Aunque, en principio, el volumen total de recursos a repartir podría ser el mismo para ambos sistemas, el garantizar a cada Comunidad Autónoma una financiación mínima igual a la que percibe por el sistema transitorio supone para la Hacienda estatal un mayor coste del sistema definitivo.

3.1. Aplicación del artículo 13 de la LOFCA.

En los criterios del artículo 13 de la LOFCA se contienen los elementos necesarios para desarrollar el sistema definitivo de financiación. El problema consiste en encontrar una aplicación de dichos criterios que, garantizando como mínimo la financiación que recibe cada Comunidad en el período transitorio, establezca un adecuado abanico en la financiación per cápita a igualdad de niveles competenciales y tenga un coste asumible para el equilibrio financiero del Estado.

Por otra parte, la heterogeneidad de los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas, debido a sus diferencias estatutarias y a que no se hayan efectuado aún todos los posibles trasposos de servicios, debe considerarse en la aplicación del artículo 13 de la LOFCA para la distribución del volumen total de recursos a repartir.

3.1.1. Los bloques competenciales.

Las Comunidades Autónomas pueden dividirse, en cuanto a su techo competencial estatutario, en dos grupos: el primero, formado por las de máximo techo, aquellas que tienen competencias en materia del artículo 151 de la Constitución Española, y que para simplificar, en este Método se denominan de forma genérica "competencias de Educación" o "materias del art. 151", y el segundo por las demás Comunidades.

A efectos de tener en cuenta los dos techos competenciales hoy existentes, la aplicación de las variables socioeconómicas establecidas en la LOFCA se ha de llevar a cabo mediante una función que explique la financiación de las competencias comunes a todas las Comunidades y mediante otra que explique la financiación de las competencias específicas de Educación. Ambas funciones se adicionarán para determinar la financiación de las Comunidades del artículo 151 de la Constitución Española.

3.1.2. Las variables socioeconómicas.

Se adoptan los siguientes criterios sobre la aplicación de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.