

**Los Tributos Cedidos como Financiación de la Comunidad Autónoma
de Castilla y León. Presión Fiscal**

Paloma de Villota Gil-Escoín
Facultad de CC Políticas y Sociología

Madrid, Octubre 1988

Consideraciones previas

Como es sabido la Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) considera dos fuentes distintas de recursos: transferencias y tributos.

Dentro del primer grupo hay que distinguir las transferencias corrientes realizadas por la Hacienda Central como porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en sus ingresos impositivos ⁽¹⁾ de aquellas de carácter redistributivo con destino condicionado, compuestas por el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y el Fondo de Servicios Mínimos.

El segundo grupo está compuesto por los tributos cedidos por la Hacienda Central a las Comunidades Autónomas ⁽²⁾, cuya gestión

¹ Excluidos los tributos cedidos a las CCAA y los concertados y en régimen de convenio.

² Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas en 1987 son:

- Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas
- Impuesto sobre Sucesiones
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales ("transmisiones onerosas inter-vivos")
- Tasa sobre el Juego

La Ley 32/87, de 22 de diciembre, amplía el alcance de la cesión de tributos al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales al incluir el concepto de Actos Jurídicos Documentados a partir del 1 de enero de 1988 quedando tan sólo en el ámbito estatal las "Operaciones Societarias".

La entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido

e ingresos corresponden íntegramente a estos entes, y los tributos propios ya sean bajo la forma de figuras impositivas "ex novo" (cuyos hechos imponibles no queden integrados en la tributación estatal), o como tasas afectas a servicios transferidos, o bien como recargos sobre los tributos estatales, cedidos o no.

Además, la LOFCA concede la posibilidad de financiarse mediante la emisión de empréstitos (deuda) y, obviamente, a través de los ingresos patrimoniales.

Todo lo anterior hace referencia a las Comunidades Autónomas denominadas de derecho común pues las de Régimen Foral se rigen por el sistema de Concierto (País Vasco) o Convenio Económico (Navarra) cuyas características básicas son la regulación de su propio sistema tributario -coordinado con el estatal- y la contribución a las cargas del Estado no asumidas mediante el sistema de "cupos" o aportación económica y su participación en el Fondo de Compensación Interterritorial.

Centrándonos en la financiación de las Comunidades Autónomas de derecho común, el cuadro 1 ofrece un resumen de la misma

el 1º de enero de 1986 absorbiendo, entre otros, el Impuesto sobre el Lujo produce desde entonces una disminución de los tributos cedidos al no percibir las Comunidades Autónomas la recaudación aportada por el denominado "régimen general: adquisición en origen, tenencia y disfrute".

durante el período 1983 a 1987 ⁽³⁾ donde se aprecia la importancia de los tributos cedidos, que en 1987 representaron el 20,1% del total. El descenso de estos como consecuencia de la entrada en vigor del I.V.A. en 1986 ha sido compensado con una mayor participación en los ingresos del Estado que alcanza el 64,5%.

CUADRO 1
(cifras en millones de pts)

	1983	1984	1985	1986	1987
Tributos Cedidos	60000	71000	262420	182572	203043
Tasas Afectas a Serv Transf	—	6526	22682	28259	30444
Transf. por coste efectivo	85074	170519	3076	121949	
Particip. Ingresos Estado	—	—	266597	289244	651656
TOTAL FINANCIACION BASICA	145074	248045	554775	622024	885143
Fondo Comp. Interterrit	33200	127574	152038	166655	124452
Subv. Organos Autogestion	6553	8720	5415	5584	
TOTAL FINANCIACION	184827	384339	712228	794263	1009595

Los tributos cedidos a la Comunidad de Castilla y León

Las Comunidades de Castilla y León y Castilla-La Mancha fueron las últimas (a excepción de las uniprovinciales que se haría en 1986) en disponer de los tributos cedidos como fuente de financiación. Los Reales Decretos 378 y 377 de 20 de febrero de

³ Las cifras corresponden a cuantías presupuestadas

1985 que desarrollan las leyes de Cesión de Tributos disponen el traspaso de las funciones de gestión y de los recursos humanos y materiales necesarios para su ejercicio. Como puede apreciarse en el anexo, Cataluña disponía de estos ingresos desde 1982 y Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura y Galicia desde 1984. Hasta 1985 Castilla y León se financiaba casi exclusivamente mediante transferencias del Estado. A partir de esa fecha los ingresos tributarios supusieron una parte importante de la financiación del presupuesto de la Comunidad, como pone de manifiesto el cuadro 2.

CUADRO 2
(cifras en millones de pts)

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
INGR PRESUPUESTADOS	3224	3056	36986	55209	61379	72790
I. PATRIMONIO	--	--	--	1021	1185	1638
I. SUCESIONES	--	--	--	2263	2586	3245
I.T.P.	--	--	--	4664	4277	5382
I. LUJO	--	--	--	6308	1185	91
TASAS	--	--	--	5495	6061	6856
TOTAL TRIBUTOS	--	--	--	19751	15294	17212
% SOBRE PRESUPUESTO				35.77%	24.92%	23.65%

El descenso de la capacidad financiera en más de diez puntos entre 1985 y 1986 se debe a la supresión del Impuesto sobre el Lujo como consecuencia de la entrada en vigor del I.V.A. Las

cuantías que por este concepto se recaudaron en 1986 y 1987 corresponden a ingresos devengados en años anteriores no cobrados.

La cesión de la recaudación de Actos Jurídicos Documentados puede suponer un aumento de unos 4.000 millones de pesetas adicionales en 1988, compensando de esta manera parte de la pérdida por la supresión del Impuesto sobre el Lujo.

Es interesante resaltar los importantes aumentos de los ingresos impositivos en estos tres años lo que pone de manifiesto la eficacia de la gestión llevada a cabo por los órganos responsables de la Comunidad.

Desde el punto de vista cuantitativo el tributo más significativo lo constituye la denominada tasa sobre el juego que además de ser el concepto que más ha crecido es el que más aporta al presupuesto pues proporciona el 9,5% del mismo y el 40% del total de los tributos cedidos.

Presión fiscal

A pesar de que este índice ha sido duramente criticado y considerado como una medida puramente descriptiva, es precisamente por ello por lo que sigue teniendo gran interés. Creemos que este interés radica en que mide la relación existente entre la recaudación impositiva y el conjunto de bienes y servicios producidos por la colectividad por lo que permite realizar comparaciones "cross-section" y conocer su evolución a lo largo del tiempo. Evidentemente el índice ignora elementos tan importantes como el reparto de la riqueza en cada comunidad, así como otros factores necesarios para poder evaluar de una manera realista el verdadero esfuerzo fiscal realizado por la colectividad.

Si ya de por sí resulta difícil llegar a conclusiones relevantes y fiables sobre la realidad económico-tributaria a través del análisis del índice de presión fiscal en diferentes países, mayores dificultades nos encontramos para realizarlas a nivel provincial o de CCAA de tal manera que dudamos de su eficacia y de sus conclusiones. En otras palabras: los índices de presión fiscal obtenidos como relación entre la recaudación obtenida en una Comunidad Autónoma y su PIB resultan, en algunos casos, carentes de sentido. Si hiciéramos este ejercicio nos encontraríamos con absurdos como que la Comunidad de Madrid

alcanza el 43% de presión fiscal, frente al 8,4% de Extremadura o el 21,2% de Cataluña, cuando el total nacional es del 21,5% (4). Si bien es verdad que se intuye que la presión fiscal en Madrid ha de ser más elevada que en Extremadura, es difícil de comprender que exista tal desproporción, máxime, siguiendo con el ejemplo, cuando la presión en Cataluña resulta ser la mitad de la de Madrid y próxima a la media del país. Existen diferentes razones que explican lo incorrecto de la comparación, pero la más significativa y de mayor peso es que la recaudación se imputa a la Comunidad que hace el ingreso en el Tesoro Público y no donde se genera. Un ejemplo nos ayudará a explicarlo: una empresa cuyas fábricas estén situadas en Burgos, con sede social en Madrid, ingresará sus impuestos en esta última comunidad sin aportar realmente nada a su producción industrial. Como los hechos demuestran, gran número de entidades tienen su domicilio fiscal en la Capital de España, por lo que su recaudación resulta desproporcionada en relación con sus actividades económicas (5).

Por todo lo anterior, creemos que no se puede recurrir al índice de presión fiscal para evaluar el esfuerzo tributario de una Comunidad en relación con otras. Pero como no nos resistimos a hacer comparaciones si logramos cierta uniformidad en los datos

4 Considerando la totalidad de los tributos a excepción de los locales.

5 Otro caso típico son los Impuestos Especiales sobre el Alcohol, Tabaco y Petróleo, cuyo 82% se ingresa en Madrid (la sede social de CAMPSA y de otras compañías petrolíferas radica en Madrid).

y eliminamos aquellos elementos perturbadores, podríamos ofrecer un bosquejo del esfuerzo tributario relativo de las Comunidades.

Si de la totalidad de los impuestos nos fijamos exclusivamente en aquellos de carácter personal (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones) habremos eliminado el problema (6) de la imputación de recaudación a Comunidad distinta que la produce. Su importancia es indudable al representar el 75% de los impuestos directos y más del 41% del total de ingresos tributarios (impuestos y tasas).

Con los datos de recaudación de estos tres impuestos y el PIB por Comunidad Autónoma se ha obtenido una relación que ofrece un índice de esfuerzo fiscal personal que resulta más apto para hacer comparaciones inter-comunidades (cuadro 3).

⁶ Siempre existen casos de personas físicas con domicilio fiscal distinto de su residencia habitual pero su número es poco significativo al quedar obligados por Ley que ambos domicilios coincidan.

CUADRO 3
(cifras en millones de pts)

CC.AA.	IMPUESTOS PERSONALES	PIB	(%) sobre P.I.B.
MADRID	738,796	5,546,727	13.32%
P. VASCO	228,950	2,022,435	11.32%
CANTABRIA	39,911	445,026	8.97%
CATALUÑA	482,190	6,573,663	7.34%
NAVARRA	35,938	502,244	7.16%
ASTURIAS	63,904	895,417	7.14%
ARAGON	72,912	1,185,704	6.15%
LA RIOJA	13,525	249,162	5.43%
CASTILLA Y LEON	104,936	2,006,766	5.23%
GALICIA	99,227	1,946,228	5.10%
BALEARES	46,203	909,035	5.08%
VALENCIA	177,257	3,503,578	5.06%
ANDALUCIA	212,403	4,199,365	5.06%
CANARIAS	61,940	1,234,533	5.02%
CASTILLA LA MANCHA	44,761	1,103,477	4.06%
MURCIA	30,243	746,638	4.05%
EXTREMADURA	23,147	604,455	3.83%
RECAUDACION CC.AA.	2,476,243	33,674,453	7.35%
RECUADACION D.G.TESORO Y POLITICA FINANCIERA	119,787		
TOTAL RECAUDACION	2,596,030	33,674,453	7.71%

Así, el cuadro ha sido elaborado con la recaudación real obtenida durante 1987, tanto de los tributos cedidos como los no cedidos. Catorce Comunidades Autónomas presentan un ratio inferior a la media nacional (7,71%) superándola tan sólo Madrid (13,32%) País Vasco (11,32%) y Cantabria (8,97%). Por su parte, Cataluña, en cuarto lugar, queda muy próxima a dicha media.

Castilla y León se sitúa en noveno lugar con el 5,23%, muy

por encima de Castilla-La Mancha (4,06) y próximo a La Rioja (5,43%), dentro del grupo que podríamos denominar de "presión media".

A modo de resumen

Las conclusiones a las que lleva este pequeño trabajo se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1 Los tributos cedidos constituyen una parte fundamental de la financiación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al proporcionar cerca del 30% de la misma.
- 2 La implantación del IVA ha reducido la capacidad financiera de los tributos cedidos, si bien la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados cubrirá parte de la recaudación perdida por la absorción del Impuesto sobre el Lujo.
- 3 La Comunidad Autónoma de Castilla y León ha mejorado la gestión de los tributos cedidos como lo pone de manifiesto el fuerte aumento de la recaudación de los mismos.
- 4 El índice de presión fiscal como relación entre la

recaudación de la totalidad de los tributos (cedidos y no cedidos) recaudados en una Comunidad Autónoma y su P.I.B. no sirve como medida del esfuerzo fiscal de una región. Es necesario usar otros indicadores de carácter parcial para poder establecer comparaciones.

- 5 Castilla y León es una Comunidad de "presión tributaria personal" media en el contexto del Estado Español.

Bibliografía

CONTABILIDAD REGIONAL DE ESPAÑA (Base 1980: serie 1980-1984).
Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1988

MEDEL CAMARA, BRAULIO: "La financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo". Papeles de Economía Española, núm. 30/31. Madrid, 1987, págs. 385 a 405

MEMORIA DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA (años 1982 a 1987).
Secretaría de Estado de Hacienda. Ministerio de Economía y Hacienda. Varios años

O.C.D.E.: "STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES, 1965 - 1987".
Paris, 1988

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA núm. 35 sobre Economía Regional.
Madrid, 1988

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Ministerio de Economía y
Hacienda. Varios años.

RECAUDACION Y ESTADISTICAS DE LA REFORMA TRIBUTARIA. Dirección
General de Tributos. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid,
1988

ZABALZA MARTI, ANTONIO: "El nuevo sistema de financiación
autonómica". Papeles de Economía Española, núm. 30/31. Madrid,
1987, págs. 374 a 384

ANEXOS

IMPUESTO EXTRAORDINARIO SOBRE EL PATRIMONIO
Desglose por CC.AA.

CC.AA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Andalucia						1.715	2.066	2.710	3.364
Aragon						829	1.015	1.144	1.586
Asturias								634	912
Baleares								852	1.012
Cantabria								400	657
Canarias						682	850	560	1.375
Castilla-Leon							1.021	1.186	1.638
Castilla-La Mancha							337	437	401
Cataluña				4.413	4.305	4.846	5.524	8.158	10.691
Extremadura						126	154	197	275
Galicia						769	836	1.140	1.424
Madrid								351	444
Murcia								519	953
Navarra			320	386	350	384	435	1.953	3.098
P. Vasco			981	1.453	1.294	1.407	1.730	219	314
La Rioja								2.939	4107
Valencia						2.075	2.450	2.939	4107
Total	0	0	1.301	6.252	5.949	12.833	16.418	23.393	32.251

IMPUESTO GENERAL SOBRE SUCESIONES
(Desglose por CC.AA.)

CCAA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Andalucía						3.594	3.773	5.233	6.737
Aragón						1.158	1.263	1.551	2.172
Asturias								1.336	1.454
Baleares								1.223	1.655
Cantabria								1.168	1.468
Canarias						1.072	855	882	986
Castilla-León							2.263	2.695	3.245
Castilla-La Mancha							1.179	1.558	1.965
Cataluña				3.954	4.376	5.547	5.978	7.708	10.901
Extremadura						726	869	982	1.102
Galicia						1.558	1.899	2.226	2.567
Madrid									
Murcia								485	592
Navarra			134	140	199	186	175	265	463
País Vasco			1.444	1.166	1.292	1.491	2.053	2.406	2.461
La Rioja								369	566
Valencia						3.618	3.540	3.478	5.170
Total	0	0	1.578	5.260	5.867	18.950	23.847	33.495	43.504

IMPUESTO SOBRE EL LUJO
Regimen General en origen y tenencia y disfrute
Desajose por CC.AA.

CC.AA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Andalucia						10.767	14.193	1.534	267
Aragon						2.939	3.674	602	78
Asturias								93	25
Baleares								288	149
Cantabria								253	1
Canarias						3	6	2	-
Castilla-Leon							6.308	1.185	91
Castilla-La Mancha							3.059	292	25
Catalua			15.313	20.806	21.760	27.943	2.263	2.263	894
Extremadura						1.157	1.561	133	6
Galicia						6.031	5.942	2.348	282
Madrid								283	3
Murcia			2.678	2.006	2.406	2.175	2.328	392	6
Navarra			5.199	5.932	7.287	8.361	10.890	2.073	350
Pais Vasco								71	-
La Rioja						11.154	14.580	748	99
Valencia									
	7.877	23.251	30.499	64.347	90.484	12.562	2.276		

IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES
Desglose por CC.AA.

CC.AA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Andalucia						10.343	11.984	14.490	17.840
Aragon						3.499	2.696	3.077	3.609
Asturias								1.584	2.179
Baleares								2.647	3.315
Cantabria								1.313	1.895
Canarias						2.661	3.034	3.664	5.043
Castilla-Leon							4.664	4.277	5.382
Castilla-La Mancha							2.100	2.472	2.993
Cataluña			14.371	11.719	14.692	16.882	17.487	24.572	
Extremadura						1.053	1.321	1.454	1.719
Galicia						3.276	3.773	4.161	4.532
Madrid									
Murcia			948	851	957	934	1.206	1.336	1.742
Navarra								6.158	7.305
Pais Vasco			3.266	3.842	4.660	5.306	6.217	747	849
La Rioja									
Valencia						8.704	8.820	9.681	12.222
Total	0	0	4.214	19.064	17.336	50.468	62.697	76.302	97.128

TASAS
 Rifas, Tombolas, Apuestas,
 Combinac. Aleatorias y Juego

CC. AA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Andalucia					12.189	12.783	14.806	17.357	
Aragon					3.902	4.729	5.225		
Asturias					2.733	2.930	3.289		
Baleares									
Canarias					4.287	4.793	5.582	7.199	
Cantabria									
Castilla-Leon						5.495	6.064	6.856	
Castilla-La Mancha						2.223	2.536	2.951	
Cataluña			12.562	17.739	18.974	15.818	17.129	21.031	
Extremadura					1.171	1.335	1.433	1.689	
Galicia					4.756	4.959	6.619	7.226	
Madrid									
Murcia						1.864	2.052	2.191	
Navarra									
Pais Vasco			****	3.218	3.834	5.127	5.566	6.484	7.527
La Rioja							717	757	892
Valencia					13.780	13.883	15.896	18.114	
Total		****	15.780	21.573	60.284	76.071	87.016	101.502	