

EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: CASTILLA Y LEÓN Y
CASTILLA-LA MANCHA.ALFREDO IGLESIAS SUAREZ,
JOSÉ MARÍA CANTOS CANTOS,
AGUSTÍN GARCÍA RICO.DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA,
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA.

El presente trabajo pretende sentar las bases para llevar a cabo un estudio comparado, en la vertiente del ingreso, de las Haciendas de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Castilla y León. Ambas, dentro del complejo modelo de federalismo fiscal puesto en práctica en nuestra nación, quedarían incluidas en el mismo grupo, dentro de la tipología del profesor Monasterio sobre sistemas de financiación¹, al aplicarse en ellas el sistema LOFCA, tener competencias de gasto reducidas (al no haber alcanzado ninguna de las dos sus techos competenciales) y, dentro de las diez Comunidades que cumplirían estos requisitos², ser pluriprovinciales.

El estudio se realizará analizando, en primera instancia, los ingresos recogidos en los presupuestos de ambas regiones durante el trienio 1992-1994. La justificación de esta elección es doble: tomamos como punto de partida el ejercicio que abre el nuevo acuerdo de financiación para las CC.AA. de régimen común, que coincide con el inicio de un período de recesión de la economía española. Ciertamente puede argumentarse, como hace Monasterio, que "el Presupuesto carece de fiabilidad para apreciar a través de sus cifras la actuación económica del sector público regional"³, pero la inexistencia de datos liquidados definitivos nos obliga a utilizar este criterio.

¹ MONASTERIO, C. (1994) "La Evolución Reciente de la Hacienda Autónoma". En Papeles de Economía Española, nº 59. Pág 241.

² Nos estamos refiriendo a las CC.AA. de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja y las dos objeto de estudio del presente trabajo.

³ MONASTERIO, C. (1994): Op. cit. Pág. 243.

Los ratios de suficiencia, autonomía y solidaridad que utilizaremos se podrían desprender de un estudio realizado por el profesor Pedraja en este sentido⁴. Los trabajos en los que han participado recientemente los autores del presente documento y las aportaciones acerca de las Haciendas de las dos Comunidades Autónomas, publicadas en el último número de Papeles de Economía⁵, serán referencias fundamentales en el desarrollo del trabajo.

Comenzamos nuestro análisis partiendo de la clasificación económica del presupuesto de ambas comunidades autónomas.

El capítulo primero recoge la recaudación prevista por impuestos directos. En las dos comunidades aparecen únicamente impuestos sobre el capital: el Impuesto General sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, figuras tributarias cedidas por el Estado a las Comunidades Autónomas en el año 1986. Este tipo de ingreso representa aproximadamente el 4% del presupuesto de Castilla y León, siendo su peso menor en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, alcanzando su máximo de este período en el año 1993, en el que supuso un 1,58% del total.

⁴ PEDRAJA CHAPARRO, F. (1994): "La Hacienda de Extremadura: Situación y perspectivas". En Papeles de Economía Española, nº 59. Págs 358-373. A diferencia de éste, y al haber realizado previamente un análisis sobre los distintos capítulos presupuestarios, optamos por reducir los cuatro tramos de los que habla en tres ratios, dado el valor residual tanto cualitativa como cuantitativamente de los capítulos cinco, seis y ocho.

⁵ IGLESIAS, A., OLAYA, A. y CANTOS, J.M. (1994): "La Hacienda de Castilla-La Mancha en el Estado de las Autonomías". En Papeles de Economía Española, nº 59. Págs 313-330.

TEJERIZO, J.M. (1994): "La Hacienda de Castilla y León". En Papeles de Economía Española, nº 59. Págs 331-343.

En el capítulo segundo encontramos la primera diferencia entre ambos presupuestos, más cualitativa que cuantitativa como más adelante se comprobará. La región de Castilla-La Mancha cuenta, además de la imposición sobre Transmisiones Intervivos y sobre Actos Jurídicos Documentados -con los que también cuenta Castilla y León-, con un Impuesto sobre los Premios de los Juegos del Bingo⁶, cuyo hecho imponible es el pago de los premios a los jugadores, siendo sujeto pasivo del mismo las empresas organizadoras. El peso de este tipo de ingresos es relativamente estable en el presupuesto de Castilla y León -alrededor del 10% en todo el período- mientras que en el territorio castellano-manchego, a pesar de crecer en términos nominales, pierde importancia, pasando del 7% en el año 1992 a menos del 5% en el ejercicio en curso. Dentro de estos, sólo un 5% es fruto de la imposición sobre el juego, lo que demuestra que la recaudación de este tributo es muy reducida (para el año 1994 están presupuestados 780 millones de pesetas, un 0,3% del presupuesto total). Como ya adelantamos, observamos que el recurso a la imposición propia en nuestra región es más testimonial que efectiva, y poco aporta, como más adelante veremos, a potenciar la corresponsabilidad fiscal.

En el capítulo de tasas y otros ingresos, en el que se contabilizan los ingresos previstos por venta de bienes, prestación de servicios y tasas afectas a servicios traspasados destaca en ambas comunidades, por su peso dentro del

⁶ Este impuesto entró en vigor en el año 1990 en virtud de la Ley 4/89 de 14 de diciembre de Tributación sobre Juegos de Suerte, Envite y Azar.

mismo, la recaudación de las tasa sobre el juego, que en el caso de la comunidad castellano-manchega se incrementa por el recargo de un 20% sobre la tasa estatal. La figura del recargo, que entró en vigor a la vez que el impuesto sobre el juego antes mencionado, cierra la tributación propia de esta comunidad. Este capítulo representa alrededor del 9% en la actualidad en la comunidad castellano-leonesa frente a menos del 4% que supone en el presente ejercicio este artículo en nuestra región. El peso de las tasas sobre el juego en este capítulo es elocuente: Para el año 1994 está presupuestado un 67,5% en la comunidad del norte y casi un 60% de este tipo de ingresos para Castilla-La Mancha.

Observamos, tras un breve repaso a las figuras tributarias que gestionan ambas regiones, que la ponderación presupuestaria de estos tres capítulos es superior en el caso de la comunidad castellano leonesa. A pesar de ello, entendemos que ésta debía ser mayor. El recurso a la tributación propia - inexistente en el caso de la región norteña y básicamente testimonial en nuestra comunidad- poco puede aportar, dadas las limitaciones que LOFCA recoge - fundamentalmente no recaer sobre hechos imponibles ya gravados por el Estado-. Otra posibilidad a barajar es la vía del recargo sobre los tributos cedidos y sobre el IRPF, que reforzaría sin duda la autonomía financiera, pero que ha sido, por motivos obvios, ignorada por nuestras autoridades regionales⁷.

⁷ Esta posibilidad de los recargos autonómicos es recogida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990 de 4 de octubre.

El capítulo cuarto del presupuesto recoge las transferencias corrientes que las regiones reciben⁸. Poco cabe comentar acerca del pilar fundamental sobre el que se sostiene la financiación de las comunidades autónomas en nuestro país, cuyo objetivo es asegurar el funcionamiento de los servicios competencia de éstas -suficiencia financiera-, así como compensar las distintas capacidades para permitir una provisión homogénea en todo el territorio nacional. La cuantía de esta subvención es función de variables geodemográficas (población, superficie, unidades administrativas, dispersión e insularidad) y redistributivas (pobreza relativa y esfuerzo fiscal) y de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente (ITAE), minorado por la recaudación normativa de los tributos cedidos. En el reciente Acuerdo sobre Corresponsabilidad Fiscal de octubre de 1993 -no firmado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León- lo que se realiza efectivamente (como afirma el "Procedimiento") es desdoblarse en dos tramos la participación en la recaudación de impuestos estatales. Los gobiernos autonómicos participan en el 15% de los rendimientos generados por el IRPF en su territorio y, con el fin de garantizar la neutralidad financiera de la medida, se reforma la cuantía de las subvenciones determinadas vía PIE. Para ello, se hizo necesario redefinir la variable esfuerzo fiscal contenida en el Acuerdo de enero de 1992 y definir la norma recaudatoria IRPF, que actúa como instrumento de control del esfuerzo fiscal. Aún es pronto para realizar juicios sobre la aportación de esta medida al escenario de la financiación autonómica,

⁸ La CC.AA. de Castilla-La Mancha no incorpora en este capítulo las transferencias de la participación de provincial y municipal en los tributos del estado. Siguiendo la metodología a este respecto de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Estatales incluimos éstas como transferencias corrientes, lo que minorará del presupuesto regional las transferencias de capital.

pero lo que si puede afirmarse es que no incrementa en modo alguno la corresponsabilidad fiscal, dado los efectos que comentados que ha provocado en este capítulo del presupuesto. Este capítulo es el que mayor peso tiene en el presupuesto de ambas regiones, alcanzando para la comunidad castellano leonesa un 42% del total frente al 63,7% que representó para nuestra comunidad.

Tanto el quinto como el sexto capítulo del presupuesto poco aportan cuantitativa y cualitativamente. Su peso en ambas regiones es bajo y los incluimos en nuestro análisis en el bloque de la suficiencia financiera, dado que tanto los ingresos patrimoniales como los ingresos por enajenación de inversiones no pueden sino servir proveer o mejorar la prestación de servicios por parte de las autoridades subcentrales. El peso de los dos capítulos analizados conjuntamente representan, para el año 1994 un 3,45% y un 2,34% para las comunidades del norte y el sur, respectivamente.

Las transferencias de capital, por su parte, si merecen un tratamiento más detallado. Destacan el Fondo de Compensación Interterritorial y las transferencias estructurales recibidas de la Comunidad Europea. Su objetivo genérico es tratar de corregir los desequilibrios territoriales de renta y riqueza, y fueron conectados por la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial de 1990, año en el que se reformó éste, con el fin de que atendiese al objetivo para el que constitucionalmente se estableció: paliar los desequilibrios interterritoriales y no servir a dos principios como lo estuvo haciendo hasta esa fecha: la

solidaridad interterritorial y la financiación de la inversión nueva, cuestión que supuso que todas las comunidades autónomas fuesen receptoras del mismo. Con su reforma, sólo las regiones objetivo uno de nuestra nación se convirtieron en beneficiarias, grupo en el que se incluyen las dos objeto de estudio. Las Asignaciones para la Provisión de Servicios Públicos Fundamentales, constitucionalmente establecidas, así como los tan de moda Fondos de Cohesión son dos de los temas que han de ser resueltos en breve -el primero "previsiblemente" lo sea en el próximo acuerdo de 1996- para potenciar aún más este tipo de recursos condicionados. Para el año 1993 fueron presupuestados un 15,3% y un 11,76% para las comunidades castellano leonesa y castellano-manchega, respectivamente. Observamos que este tipo de ingresos presenta un crecimiento espectacular para el ejercicio 1994, alcanzando los 44.779 millones de pesetas, casi un 20,6% del presupuesto, al contrario que en la segunda, que pese a aumentar la cantidad recibida en estos conceptos -alrededor de un 15% en términos nominales- disminuye el peso de este capítulo en el conjunto para, en 1994, representar menos del 10% del total.

Por último, cabe destacar dentro de los ingresos financieros -los capítulos ocho y nueve del presupuesto están dedicados a los activos y pasivos financieros- los últimos, que comprenden la emisión de deuda pública y los préstamos recibidos⁹. El recurso a este instrumento potencia la autonomía financiera pero ha de ser utilizado con cautela y, de acuerdo con la doctrina,

⁹ Acerca de los activos financieros señalar que su importancia en el presupuesto de ambas CC.AA. es mínimo, al representar, en términos conceptuales, menos del 3% de la C.A. de Castilla y León, y no alcanzar siquiera el 0,5% en nuestra región.

únicamente para financiar gastos de inversión, con el objetivo de asegurar la equidad inter e intrageneracional. La restricción impuesta por la LOFCA es la de que la amortización e intereses no supere, para un ejercicio, el 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad.

Pasemos a analizar, utilizando el criterio al principio expuesto, los ingresos de las dos comunidades autónomas. Agrupamos las fuentes de financiación en función de los objetivos a los que deben servir del siguiente modo¹⁰:

En lo que respecta a la autonomía financiera, consideramos que son los ingresos por la tributación propia y el endeudamiento los que deben incluirse en este grupo, de tal manera que ambos recursos serían, de otra parte, los que incrementarían la responsabilidad fiscal. De este modo, debemos distinguir entre autonomía de naturaleza tributaria y autonomía de naturaleza financiera, entendiendo por esta última la que permite el endeudamiento. (VER ANEXO. CUADRO N°1).

Observamos en éste que la autonomía de naturaleza tributaria en la hacienda de Castilla y León es cero, dado que carece de figuras tributarias propias. El caso de Castilla-La Mancha es distinto, pues como ya comentamos cuenta con un impuesto sobre los premios del bingo y un recargo del 20% sobre la tasa estatal sobre el juego, que es un tributo cedido a las Comunidades Autónomas de Régimen Común. A pesar de ello, este tipo de autonomía es muy reducida, y de tendencia decreciente, como ofrecen los datos del cuadro

¹⁰ Dado que el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para el año 1994 recoge, dentro del capítulo cuatro, transferencias corrientes procedentes de la Comunidad Europea, en concreto del FEOGA-garantía, que no aparecen en el de Castilla y León, hemos optado por presentar en este análisis dos magnitudes, con el fin de que éste nos permita realizar las comparaciones oportunas. Para Castilla-La Mancha, en el año 1994, aparecen como 1994* las cantidades presupuestadas sin recoger estas transferencias.

En lo referente al endeudamiento, señalar que ambas regiones se encuentran, en lo que a carga financiera se refiere, lejos de alcanzar los límites legales máximos establecidos, dando a entender que su situación financiera es satisfactoria.

Al servicio de la suficiencia financiera encontramos, en puridad, la Participación en los Ingresos del Estado, los tributos cedidos y las tasas. No obstante, nosotros incluimos las partidas correspondientes a los capítulos cinco, seis y ocho¹¹, lo que nos lleva a distinguir, dentro de este principio, la aportación que realizan los tributos cedidos, las transferencias corrientes recibidas por las CC.AA. y un tercer grupo que complementa al resto y representa el peso en el presupuesto de los ingresos patrimoniales, la enajenación de inversiones reales y los ingresos por activos financieros de ambas Comunidades. (VER ANEXO. CUADRO N^o2).

Puede observarse que el tramo de suficiencia es mayor en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que en la de Castilla y León, basando su potencial en las transferencias corrientes. Se observa, asimismo, que el peso de éstas tiende a crecer espectacularmente en nuestra región (el crecimiento en 1994 es debido a transferencias procedentes del exterior, antes comentadas, que distorsionan el análisis de la evolución de la financiación y la comparación entre ambas comunidades). En lo que respecta a la tributación cedida, observamos

¹¹ La inclusión de este tipo de ingresos se realiza por un motivo fundamental: que la suma de los tres ratios sea igual a uno, con el fin de aglutinar toda la financiación en torno a los tres principios mencionados (autonomía, suficiencia y solidaridad).

que esta es mayor en la Comunidad de Castilla y León -prácticamente el doble en los dos años que, por las razones antes citadas pueden ser objeto de comparación-, al igual que ocurre con ese "cajón de sastre" que aparece en el cuadro dos como "Resto", debido fundamentalmente a los mayores ingresos por activos financieros de la comunidad del norte frente a la sureña.

Por último, y en lo que respecta a la solidaridad, son dos los instrumentos a ponderar: El Fondo de Compensación Interterritorial y las subvenciones procedentes de la Comunidad Europea. Los datos reflejan una tendencia decreciente de este tramo de financiación para los ejercicios 1992 y 1993 y un incremento tanto en términos nominales como reales de la cuantía dedicada a redistribuir la renta y la riqueza entre comunidades autónomas desfavorecidas, pero que en peso sobre el total del presupuesto supone un incremento sustancial en el caso de Castilla y León -pasa de un 15,3% a un 20,6% en el año 1994- frente a una disminución no menos relevante en nuestra región -la parte del presupuesto dedicada a paliar este tipo de desequilibrios es tan sólo de un 9,28%. No obstante, utilizando los datos contenidos en la columna 1994*, este mantiene su importancia. (VER ANEXO. CUADRO 3).

Una vez analizados, en la vertiente del ingreso, los presupuestos de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Castilla-La Mancha, hemos de señalar algunas de las deficiencias que se advierten y, entendemos, deberían ser afrontadas.

- La corresponsabilidad fiscal de las Administraciones Autonómicas con la Administración del Estado en general, y en particular la de estas dos CC.AA., es necesario que sea potenciada, y no con medidas como las aprobadas en octubre de 1992 -documento como antes mencionábamos no firmado por la Comunidad de Castilla y León- que, como comentamos a la hora de analizar las transferencias corrientes, lo único que han conseguido ha sido desdoblarse en dos tramos la participación en los ingresos del Estado. La descentralización de la capacidad tributaria por medio, por ejemplo, de la asunción de capacidad normativa por parte de las haciendas subcentrales de los tributos cedidos, la aplicación de la partición en tramos del IRPF o el IVA, el recurso al recargo sobre tributos de titularidad estatal y, en menor medida, la imposición propia son alternativas a barajar con el fin de reducir el peso de las transferencias en los presupuestos autonómicos en favor de fuentes propias de financiación.

- La puesta en marcha del instrumento de nivelación previsto en el artículo 158.1, las Asignaciones para la Provisión de Servicios Públicos Fundamentales, que potenciaría no sólo la solidaridad entre los territorios de nuestro Estado, sino que además permitiría acabar con el problema de la suficiencia con el que actualmente contamos.

- Las regiones que accedieron por la vía lenta a la autonomía, como son las dos objeto de estudio del presente trabajo, se encuentran, entendemos, en condiciones para asumir mayores competencias, de tal modo que los techos competenciales se igualen. El problema subsiguiente, desde el punto de vista de

la financiación, sería que el gasto necesario para poner en marcha éstas sería previsiblemente cubierto por transferencias, con lo que se incrementaría el peso de éstas aún más en la estructura de ingresos de nuestras regiones. Es por ello por lo que volvemos a concluir que serán necesarios muchos esfuerzos para potenciar tanto la corresponsabilidad fiscal como la autonomía financiera.

- Para concluir, y en lo al endeudamiento se refiere, constatar que ha sido esta la única vía por la que se ha potenciado la autonomía. Entendemos que este no es el recurso más adecuado y, coincidiendo con la doctrina en este sentido, ha de ser utilizado para financiar gastos de inversión.

ANEXO

CUADRO N° 1**RATIOS DE AUTONOMÍA FINANCIERA.**

	CASTILLA Y LEÓN			CASTILLA-LA MANCHA			
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1994*
Tributaria.....	0%	0%	0%	1,02%	0,95%	0,71%	0,95%
Financiera.....	17,13%	12,51%	10,17%	14,36%	8,12%	6,33%	8,50%
TOTAL.....	17,13%	12,51%	10,17%	15,38%	9,07%	7,04%	9,45%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Castilla y León y Castilla-La Mancha.

CUADRO N° 2**RATIOS DE SUFICIENCIA FINANCIERA.**

	CASTILLA Y LEÓN			CASTILLA-LA MANCHA			
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1994*
Tributos cedidos....	20,78%	20,43%	19,19%	10,50%	10,34%	7,46%	10,01%
TR corrientes.....	33,22%	41,94%	40,78%	53,58%	63,72%	72,30%	62,80%
Resto.....	9,29%	9,82%	9,27%	5,18%	5,11%	3,92%	5,27%
TOTAL.....	63,29%	72,19%	69,24%	69,26%	79,17%	83,68%	78,08%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Castilla y León y Castilla-La Mancha.

CUADRO Nº 3

RATOS DE SOLIDARIDAD

	CASTILLA Y LEÓN			CASTILLA-LA MANCHA			
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1994*
FCI.....		5,64%	5,80%	5,94%	5,89%	4,70%	6,31%
Europea.....		8,02%	12,50%	3,05%	3,22%	4,33%	5,62%
Resto.....		1,64%	2,29%	6,38%	2,64%	0,25%	0,34%
TOTAL.....	19,58%	15,30%	20,59%	15,37%	11,76%	9,28%	12,47%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Castilla y León y Castilla-La Mancha.

CUADRO Nº 4

CUADRO RESUMEN

	CASTILLA Y LEÓN			CASTILLA-LA MANCHA			
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1994*
Autonomía.....	17,13%	12,51%	10,17%	15,38%	9,07%	7,04%	9,45%
Suficiencia.....	63,29%	72,19%	68,24%	69,26%	79,17%	83,68%	78,08%
Solidaridad.....	19,58%	15,30%	20,59%	15,37%	11,76%	9,28%	12,47%
TOTAL.....	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Castilla y León y Castilla-La Mancha.

BIBLIOGRAFÍA.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1992): "Acuerdo sobre el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1992-1996". Ministerio de Economía y Hacienda.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1993): "Acuerdos para el desarrollo del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996". Ministerio de Economía y Hacienda

FERNANDEZ GOMEZ, N. (1993): "La Financiación de las Comunidades Autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal". Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid. 388 Páginas..

IGLESIAS, A.; CANTOS, J.M. (1992): "Alternativas al sistema de financiación de las CC.AA. en España". Reunión de ARETHUSE 1992, Pt^o de la Cruz (Tenerife).

IGLESIAS A. et al. (1993). La fiscalidad regional en la España de los noventa. Consideraciones para el futuro". En XIX Reunión AEER: Integración y revitalización regional. Salamanca.

IGLESIAS, A., OLAYA, A. y CANTOS, J.M.(1994):" La Hacienda de Castilla-La Mancha en el Estado de las Autonomías". En Papeles de Economía Española, nº 59. Págs 313-330.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1993): "El Estado Autonómico". Ed. MAP, Madrid.

MONASTERIO, C. (1994) : "La Evolución Reciente de la Hacienda Autonómica". En Papeles de Economía Española, nº 59.

MONASTERIO, C. Y SUAREZ , J. (1993): "Financiación autonómica y

corresponsabilidad fiscal en España". Fundación BBV. Bilbao.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (1992): "La Financiación de las Comunidades Autónomas". Suplementos sobre el Sistema Financiero, Nº 40.

FIES, Madrid.

PEDRAJA CHAPARRO, F. (1994): "La Hacienda de Extremadura: Situación y perspectivas". En Papeles de Economía Española, nº 59. Págs 358-373.

TEJERIZO, J.M. (1994): "La Hacienda de Castilla y León". En Papeles de Economía Española, nº 59. Págs 331-343.

VARIOS AUTORES (1992): "Corresponsabilidad Fiscal". Hacienda Pública Española, Serie Monografías Nº 1/92. I.E.F. Madrid.

VARIOS AUTORES (1993): "Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal". Primeras Jornadas de la Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público. Ed. AGESP, Santiago de Compostela. 384 Páginas.