



Castilla-La Mancha y el nuevo sistema de financiación autonómica

José María Cantos, Agustín García Rico y Alfredo Iglesias

Area de Economía Regional y Hacienda Pública. Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo

La polémica en torno a la financiación de las regiones en España es uno de los temas de mayor actualidad en el ámbito económico desde que el Partido Popular se hiciera cargo del Gobierno de la Nación, apoyado en los pactos firmados con Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria. El único de éstos que afecta al desarrollo de la hacienda autonómica de régimen común es el alcanzado con el grupo catalán, pues los dos restantes tratan cuestiones concretas de las regiones implicadas. El debate sobre el sistema de financiación, asentado fundamentalmente sobre la cuestión de la solidaridad interregional, se inició la pasada primavera tras la firma del compromiso con CIU.

Ante la necesidad de alcanzar un nuevo Acuerdo sobre financiación para el período 1997/2001 se iniciaron las negociaciones previas, culminadas tras el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996. Este documento no ha sido firmado por las Comunidades en las que gobierna el Partido Socialista, motivo por el que el modelo aprobado con carácter general para el próximo quinquenio no se aplicará en los territorios de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, aunque cabe la posibilidad de que se incorporen al mismo.

El acuerdo

Los ingresos con que las Comunidades firmantes contarán durante el próximo quinquenio son los contenidos en el Cuadro 1. Debemos señalar, en este sentido, que el Acuerdo centra su atención en la financiación de los bienes y servicios públicos corrientes y en la inversión ligada a los mismos, dejando a un lado los instrumentos que financian el desarrollo regional (Fondo de Compensación Interterritorial, Fondos Europeos y Contratos-Programa, fundamentalmente).

CUADRO 1

		Sistema actual	Acuerdo 1997-2001
Recursos Tributarios			
1. <i>Impuesto sobre la renta</i>			
			Impuesto compartido (IRPF autonómico)
2. <i>Tributos cedidos</i>			
* Sucesiones y Donaciones	Tributo cedido		Cedido + competencias normativas
* Patrimonio Neto	Tributo cedido		Cedido + competencias normativas
* Transmisiones Patrimoniales y AID	Tributo cedido		Cedido + competencias normativas
* Tasas sobre el juego	Tributo cedido		Cedido + competencias normativas
3. <i>Tasas afectas a los servicios transferidos</i>			
4. <i>Participación en los ingresos del Estado</i>			
		Participación territorializada IRPF	Participación territorializada IRPF
		Participación genérica	Participación genérica

Las fuentes tributarias presentan como principal novedad la incorporación de la recaudación que se derive de compartir el IRPF entre niveles de gobierno central y autonómico (durante 1997 el 15% de la tarifa y, a partir de 1998, el 30%, desapareciendo la participación territorializada). Compartir el impuesto supone potenciar la *corresponsabilidad fiscal y la autonomía financiera* de las regiones, apareciendo el gobierno regional ante el ciudadano como sujeto activo del mismo y estableciéndose, de este modo, una relación Administración Regional-contribuyente que hasta la fecha dejaba bastante que desear. A partir del ejercicio en que comience a aplicarse, los gobernantes regionales se presentarán ante los votantes de su jurisdicción no sólo como gestores del gasto, como venía ocurriendo hasta la fecha, sino también como responsables del ingreso, circunstancia esta última que venía siendo reivindicada en distintos ámbitos desde principios de esta década.

Además, al poder variar la estructura de sus ingresos a través del establecimiento de su propia tarifa (incluido el

mínimo exento y las deducciones), se potencia la autonomía financiera, permitiendo determinar no sólo la estructura del gasto regional, como hasta ahora venía ocurriendo. La limitación que se impone a las Comunidades Autónomas para poder establecer techos de presión fiscal (20% al alza o a la baja de la cuota) en consonancia con el Programa de Convergencia con Europa, hecho que conduce al sistema a encontrar cortapisas a la corresponsabilidad y a la autonomía financiera, ampliamente justificada por las necesidades de España en este sentido.

En lo que se refiere a los tributos cedidos, las novedades incluidas en el nuevo modelo permitirán a las regiones contar, desde el momento en que se apruebe la nueva Ley de Cesión, con capacidad normativa sobre los mismos —fundamentalmente la alteración de tipos impositivos—, circunstancia no contemplada en el sistema vigente.

Por último, en cuanto a las subvenciones por participación en los ingresos del Estado, la estructura de éstas no varía, al continuar obteniéndose por dos vías:

— Participación genérica en los ingresos del Estado, determinada a través de las variables geodemográficas y redistributivas actualmente aplicadas, y

— Participación territorializada en el 15% del IRPF recaudado en la región (instrumento puesto en marcha por el Acuerdo de 1993 que sobre el papel potenciaba la corresponsabilidad fiscal y ahora es incluido, entendemos que con acierto, dentro de las subvenciones), excepto para Asturias y Aragón (5%) y Madrid y Baleares (0%), pues de aplicarse el porcentaje general estas cuatro regiones obtendrían excesos de financiación (véase Cuadro 2).

Si bien hemos apuntado que la estructura de las transferencias es prácticamente idéntica, el volumen de recursos percibidos por las regiones por este concepto variará respecto al quinquenio 1992-1996, viéndose minorada la transferencia de carácter general por el importe de la recaudación del IRPF compartido —IRPF autonómico.

Si hasta 1996 la financiación de cualquier región ha sido:

$$FT=TC+TA+PIRPF+PIE$$

donde:

FT: Financiación total.

TC: Recaudación normativa por tributos cedidos.

TA: Recaudación normativa por tasas afectas a los servicios transferidos.

PIRPF: Participación en el 15% de la cuota líquida del IRPF en su territorio¹.

PIE: Participación genérica en los ingresos del Estado para el quinquenio 1992-1996.

La financiación total con la que contará cada Comunidad a través del nuevo modelo puede expresarse como:

$$FT=15\%IRPF+TC+TA+PIRPF+PIE$$

donde:

15%IRPF: IRPF autonómico

PIE: Participación genérica en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001.

El resto de las variables ya han sido definidas.

La diferencia entre uno y otro modelo, al barajar las mismas cifras (la financiación total es la misma, así como la de cada Comunidad) en el año base (1996), es que la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) se desdobra en dos tramos, de modo que parte de los recursos que las Comunidades recibían por la vía de las transferencias pasan a convertirse en recursos tributarios (en concreto, IRPF autonómico), que podrán alterar al contar con capacidad normativa sobre los mismos.

$$PIE=15\%IRPF+PIE'$$

La corresponsabilidad fiscal y la autonomía financiera, de este modo, quedan reforzadas.

Determinada la cantidad de recursos que corresponde a cada Comunidad en el año base (véase cuadro adjunto), se fijan unas reglas de evolución para el quinquenio. En concreto, puesto que los recursos tributarios (IRPF autonómico y tributos cedidos) evolucionarán conforme lo determinen los gobernantes regionales y, para el caso del IRPF, la renta de los contribuyentes, se hace necesario establecer instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de recursos del nuevo modelo, circunstancia que es abordada en el Acuerdo a través del denominado Fondo de Garantía, concebido para suplir posibles deficiencias del sistema, que contará con dos componentes:

a) *Garantía de un límite mínimo de evolución de los recursos generados por el IRPF en cada territorio (impuesto autonómico y transferencia).* El crecimiento de estas partidas deberá ser el conjunto del quinquenio, como mínimo, del 90% del crecimiento de la cantidad menor de estas dos: PIB estatal o recaudación por el Estado en concepto de IRPF.

b) *La de mayor importe de las dos siguientes:*

— *Garantía de la suficiencia dinámica del sistema, de modo que cada Comunidad verá aumentados sus recursos, como mínimo, en el 90% del crecimiento del conjunto de las regiones en el conjunto del quinquenio.*

— *Garantía de la cobertura de la demanda de servicios públicos. En este sentido, a partir de 1988, las Comunidades que cuenten con competencias en Educación*

contarán con una financiación por habitante no inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas.

¿En qué situación queda Castilla-La Mancha al no haber firmado el acuerdo?

Realizar una valoración rigurosa del futuro de la financiación de nuestra región parece precipitado —el propio Gobierno Regional ha pedido que el Senado aborde esta cuestión y aclare la situación a este respecto—, lo que unido al hecho de haber redactado estas líneas días después de la firma del Acuerdo supone que únicamente podamos presentar una primera aproximación a este respecto. Así, entendemos que las bases sobre las que se asentará la nueva etapa no diferirán en exceso de las que siguen.

En primer lugar, como ya hemos señalado, las regiones que no han suscrito el Acuerdo podrán hacerlo a lo largo de los cinco años de vigencia del mismo, aplicándose el nuevo modelo a la región a partir del ejercicio siguiente al que se solicite el ingreso. Por tanto, la puerta queda abierta a la incorporación de Castilla-La Mancha.

De otra parte, los cálculos realizados para el año base del Acuerdo (1996) muestran que la financiación global a percibir por Castilla-La Mancha la coloca en la misma posición de partida que al resto de las regiones, dado que las firmantes obtendrán el mismo volumen de recursos que venían percibiendo en ese momento, quedando por tanto la financiación global inicial inalterada.

Para el ejercicio de 1997 y siguientes, las Comunidades firmantes obtendrán recursos tributarios a través del IRPF, tributos cedidos y tasas afectas. Por su parte, Castilla-La Mancha sólo lo hará a través de las dos últimas figuras. El grado de corresponsabilidad —peso de los ingresos tributarios sobre el total de la financiación— será menor respecto a las restantes, pero el volumen de recursos no cambia aplicando una u otra fórmula, pues las variaciones que presumiblemente incorporarán las regiones firmantes en sus estructuras de ingresos serán mínimas. Las diferencias frente a las demás, por tanto, son de orden cualitativo, no cuantitativo. En consecuencia, la crítica que subyace en la posición adoptada por el Gobierno Regional se refiere más al cómo que al cuánto de la nueva situación, circunstancia hartamente difícil de hacer entender a los habitantes de la región por la complejidad del sistema aplicado.

Si cualquier región decide aumentar su nivel de ingresos a través del IRPF o de los tributos cedidos será a expensas de elevar la presión fiscal en su territorio o a costa de una mejora de la gestión tributaria autonómica (cerrada para Castilla-La Mancha en el IRPF pero no en

los tributos cedidos, cuya gestión, inspección y recaudación en la actualidad realiza). La elevación de los impuestos quedaría compensada con una mejor provisión de bienes y servicios públicos en su jurisdicción. ¿Podría Castilla-La Mancha actuar en este mismo sentido? Sí, pero con diferentes instrumentos.

Las Comunidades firmantes cuentan como instrumento con la tarifa del impuesto o su mejor gestión, pero nuestra región puede apelar al empleo del recargo sobre la cuota del IRPF, prevista en la LOFCA, a la que recurrió sin éxito la Comunidad de Madrid hace más de diez años, o al recargo sobre tributos cedidos. La limitación de Castilla-La Mancha, en este sentido, la encuentra en no poder reducir sus ingresos, circunstancia que es poco probable que se dé, ya que tendría que venir acompañada de una menor dotación de servicios. Si los recursos con los que cuenta las Comunidades están bien calculados, el margen de maniobra en este sentido es reducido.

¿Cómo se mide la solidaridad?

A fin de cuentas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha seguido algunas de las prescripciones contenidas en el Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, informe emitido en marzo de 1995 por un grupo de expertos en la materia. Sin embargo, cabe destacar en este sentido que se ha tomado únicamente parte de la propuesta, obviando la que entendemos es la más importante y, sin lugar a dudas, la más difícil de poner en funcionamiento: el establecimiento de un criterio explícito de equidad, esto es, indicar el nivel de gasto con algún parámetro objetivo en lugar de prolongar, de nuevo, la situación previa (mismo volumen de recursos en el año base).

En nuestra opinión, la clave del sistema de financiación de las regiones en España debería residir en cómo se materialice la solidaridad, o lo que es lo mismo, en cuál sea el criterio de equidad que determina, al inicio, el nivel de gasto garantizado a cada Comunidad Autónoma y las reglas de evolución que lo acompañan en sus cinco años de vigencia. Esta materia no ha sido tratada en el Acuerdo y, por tanto, vuelve a aplazarse la consolidación de la financiación otros cinco años más.

La solución alcanzada potencia la corresponsabilidad fiscal de las regiones, circunstancia positiva para el desarrollo del sistema, pero deja pendiente de solución la otra parte del modelo que posibilitaría dotarlo de mayor coherencia: la explicitación de las circunstancias por las que las regiones cuentan con un volumen de financiación determinado, con independencia de que éstas lo alteren al alza o a la baja en virtud de la autonomía financiera de la que gozan derivada de la Constitución de 1978.

Además de las cuestiones tratadas, existen otra serie de

problemas en relación a la financiación de las regiones que se plantearán en un futuro no muy lejano y que deberán ser punto de referencia obligado para cerrar el modelo de financiación regional en España.

En este sentido podríamos apuntar, entre otras cuestiones, la necesidad de igualar los niveles competenciales de las regiones. Para 1998 está previsto que todas cuenten con competencias en materia de Educación pero, para cerrar la descentralización iniciada en los ochenta, el traspaso debería extenderse a la Sanidad. En este sentido, el planteamiento de un debate amplio sobre el futuro de la Sanidad dentro del marco del Pacto de Toledo se hace necesario, pues este servicio ha presentado problemas en las Comunidades que ya asumieron esta competencia, apareciendo déficits derivados de su gestión o de la valoración inicial del traspaso (*deuda histórica*).

También debería analizarse con detenimiento la cuestión del endeudamiento autonómico, que en junio de este mismo año alcanzaba un nivel de más de cuatro billones de pesetas, sin olvidar que como telón de fondo es necesario avanzar hacia una mayor coordinación entre los cuatro niveles de gobierno o ámbitos territoriales existentes en España (Central, Autonómico, Provincial y Local). □

¹ Excepto para el caso de Castilla y León, Extremadura y Galicia, que no participaban en la recaudación territorializada del IRPF. Además Madrid participaba únicamente en el 5% y Baleares y Aragón en el 10%.

CUADRO 2
FINANCIACION DE LAS CC. AA. EN EL AÑO BASE (1996)

Comunidad Autónoma	Recursos a Percibir	Tributos cedidos	Tasas	IRPF Autonómico (15%)	Total Recursos Tributarios	Transferencias del Estado	Participación IRPF (15%)	Subvención General
	1	(a)	(b)	(c)	(2)=a+b+c (3)=d+e	(3)= (1)-(2)	(d)	(e)
Cataluña	605.393,2	179.271,9	11.925,2	154.869,9	346.067,0	259.326,2	154.869,9	104.456,3
Galicia	305.940,8	40.028,4	5.296,8	37.488,4	82.813,6	223.127,2	37.448,4	185.638,8
Andalucía	740.429,1	104.987,8	16.338,0	0	121.325,8	619.103,3	81.987,0	537.116,3
Valencia	356.116,2	101.349,9	5.038,4	64.256,2	170.644,5	185.471,7	64.256,2	121.215,5
Canarias	184.287,4	33.794,6	2.949,1	22.821,4	59.565,1	124.722,3	22.821,4	101.900,9
Total CC. AA. 151	2.192.166,7	459.432,6	41.547,5	279.435,9	780.416,0	1.411.750,7	361.422,9	1.050.327,8
Asturias	53.401,1	19.929,7	2.791,0	19.950,7	42.671,4	10.729,7	6.650,2	4.079,5
Cantabria	34.991,1	7.524,7	967,0	9.090,4	17.582,1	17.409,0	9.090,4	8.318,6
La Rioja	16.818,0	5.718,4	349,0	4.922,8	10.990,2	5.827,8	4.922,8	905,0
Murcia	42.926,5	15.187,5	1.196,4	13.230,6	29.614,5	13.312,0	13.230,6	81,4
Aragón	73.494,5	29.409,4	2.281,5	25.775,2	57.466,6	16.027,9	8.591,7	7.436,2
Castilla-La Mancha	96.511,4	20.918,4	3.407,5	0,0	24.325,9	72.185,5	20.697,7	51.487,8
Extremadura	68.420,6	10.486,0	2.061,0	0,0	12.547,0	55.547,0	55.873,6	0,0
Baleares	30.121,8	12.674,4	1.017,7	14.768,4	28.460,5	1.661,3	0,0	1.661,3
Madrid	273.196,4	89.275,4	11.772,2	161.106,5	262.154,1	11.042,3	0,0	11.042,3
Castilla y León	166.907,1	41.218,7	6.560,9	41.289,5	89.069,1	77.838,0	41.289,5	36.548,5
Total CC. AA.	856.788,5	252.343,1	32.404,2	290.134,1	574.881,4	281.907,1	104.473,0	177.434,1
TOTAL	3.048.955,2	711.775,7	73.951,7	569.570,0	1.355.297,4	1.693.657,8	465.895,0	177.434,1

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera y elaboración propia.