

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

José Ignacio Gobernado Rebaque

María José Prieto Jano

Olga Ogando Canabal

Universidad de Valladolid

1. Introducción

La próxima ampliación de la Unión Europea supondrá, previsiblemente, un recorte en los Fondos Estructurales con que cuentan las Comunidades Autónomas españolas que dejarán de ser “Objetivo 1”. Desde esta perspectiva, en este trabajo perseguimos determinar la incidencia de esta reducción de los recursos con los que cuenta la Comunidad de Castilla y León para la financiación de sus programas presupuestarios en los próximos años, especialmente a partir de 2006, año de finalización del actual período de programación.

Para ello, en primer lugar se ponen de manifiesto las distintas opciones de reparto de los Fondos Estructurales de la Unión Europea que se han estudiado entre los expertos y que reconoce la Comisión Europea. En segundo lugar y a la luz de las opciones anteriores, se han planteado diversos escenarios presupuestarios, tanto desde el punto de vista macroeconómico, como desde la perspectiva del tipo de ayudas transitorias que podrían percibir las regiones que abandonen el “Objetivo 1”, entre las que se encuentra la Comunidad de Castilla y León. De esta manera, se muestra una estimación de los presupuestos que podría formular el gobierno de Castilla y León para el horizonte temporal, comprendido entre 2004 y 2010, teniendo en cuenta la reducción de las ayudas comunitarias y la evolución dinámica del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, de régimen común, vigente a partir de 2002.

2. Las opciones de reparto de recursos financieros en el marco de la Política de Cohesión europea ante la ampliación de la UE.

Ante el cambio de contexto que se abre con la ampliación, en el ámbito de la política regional europea, existen varias cuestiones que necesitan ser tenidas en cuenta (Batchler et al, 2001), al existir varios escenarios de reparto de recursos de posible utilización; algunos de ellos propiciados por los informes de cohesión elaborados por la Comisión Europea. En este sentido, en la literatura económica se están barajando las opciones siguientes:

Opción 1- mantenimiento de la posición actual. Esto implica que el diseño actual de la política de cohesión europea se mantenga para abordar la ampliación al Este. Los recursos financieros se asignarían a las áreas elegibles, de acuerdo con los criterios de la Unión Europea, para, con posterioridad, ser gestionados a través de programas regionales.

Las implicaciones de esta aproximación sobre la designación de las áreas elegibles, sería que todas las regiones de los países candidatos recibirían el estatus de región asistida, con la excepción de Eslovenia, Praga, Bratislava y Budapest. Algunas regiones objetivo uno españolas -caso de Castilla y León-, determinados distritos del Este de Alemania y partes significativas de Grecia y Portugal perderían esa condición, por el efecto estadístico de la ampliación.

Sin embargo, los países candidatos no van a poder utilizar todo el potencial de la Política Regional del futuro objetivo 1 debido, entre otras razones, a las siguientes: a) las asignaciones potenciales no deben superar el límite de absorción del 4% del PIB; y, b) pueden emerger problemas de cofinanciación de los programas nacionales en determinados países. Este escenario presupone que, las regiones objetivo uno de los Estados Miembros actuales continuarían recibiendo, en concepto de ayuda transitoria, parte de los Fondos Estructurales; hasta una fecha por determinar del próximo período de programación, pero también para combatir el paro y la exclusión social, dentro del objetivo 2 actual.

Opción 2. Aproximación a una Política diferenciada (Geometría variable). Bajo esta segunda opción, la Unión Europea establecería distintos enfoques para la UE de los quince y los países candidatos. Para los países candidatos permanece abierta la cuestión de si se adoptará una política de cohesión o ¿una política de transición?, y se facilitará apoyo a cada uno de los países, independientemente de la prosperidad de las regiones individuales. En el caso de la Europa de los quince podría ser mantenido el escenario actual de la Política Regional. Para los nuevos socios esta alternativa supondría la articulación de una Política Regional de carácter no descentralizado, o, en otros términos, sobre una base nacional.

Opción 3. Concentración de los recursos. En este escenario, la Política de Cohesión de la Unión Europea estaría sometida a una revisión¹, en el sentido de que la intervención de la Comunidad sólo tendría lugar si "*la cohesión no puede ser conseguida por los Estados Miembros*" y sólo "*puede ser alcanzada, de modo más eficiente, por la Comunidad*". La Unión Europea sólo tendría que intervenir cuando el PIB per cápita se sitúe por debajo del 90% de la media comunitaria. En definitiva, la Unión sólo facilitaría apoyo financiero a los Estados Miembros menos desarrollados y en los campos donde existe un papel claro para la Comunidad ej. cooperación transnacional y transfronteriza , así como acciones innovadoras.

Opción 4. Aproximación Horizontal. Esta opción implicaría promover la coordinación de las acciones desarrolladas por la Unión Europea, los Estados de la Unión y las regiones, en el contexto de una estructura de desarrollo definida para cada Estado Miembro. Bajo esta premisa la Unión Europea asignaría recursos a estos últimos, de acuerdo con el PIB per cápita y la población. En este contexto, cada Estado miembro contaría con una "*estrategia de desarrollo regional nacional*", combinando todas las acciones relevantes de

¹ . Esta posición es la defendida por Holanda en un Memorandum presentado en el 2001 con el título: " La financiación de la política estructural de la UE en el contexto de la ampliación". La idea que subyace en este informe es que los países comparativamente más ricos son capaces de desarrollar, por sí mismos, una política dirigida a tratar sus propias disparidades regionales, mientras que los Estados Miembros más pobres necesitan un apoyo financiero de la UE para reducir su atraso comparativo con respecto a aquellos.

desarrollo regional. La Unión Europea se reservaría la competencia de evaluar la coherencia de la misma con los objetivos comunitarios (política de competencia, política de medio ambiente) y de promover buenas prácticas, (proyectos pilotos, acciones innovadoras, cooperación interregional, evaluación etc.), siendo los Estados miembros responsables del diseño y de la gestión.

Es probable que en este contexto sea elegida una opción continuista, al existir fuerzas poderosas que promueven dicho continuismo. Así, cabe considerar, entre otras, las siguientes:

- La importancia y la experiencia adquirida en las negociaciones precedentes de los Fondos Estructurales.
- El hecho de que las negociaciones con los países candidatos estén basadas en el acervo comunitario.
- La preocupación de que una política regional centrada, solamente en los países más pobres, sea vista como una política de bienestar más que como una política de desarrollo; lo que reducirá la solidaridad, a lo largo del tiempo, entre los países ricos y pobres.
- A la luz de lo expuesto previamente, de las opciones señaladas la más realista parece ser la primera de ellas.

La publicación del "*Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*" (Comisión Europea, 2001) añade algunos elementos para poder pronunciarse, al respecto, al introducir algunas ideas que pretenden orientar el debate sobre el futuro de la política de cohesión de la Unión Europea. Concretamente, en lo que atañe a las *prioridades* susceptibles de ser introducidas, existe un pronunciamiento claro en cuanto a:

- La política de cohesión debe concentrarse en las *regiones menos desarrolladas*.
- El criterio de elegibilidad, susceptible de ser aplicado, continuará siendo el PIB por habitante, al no existir ningún indicador sintético fiable de carácter alternativo. Asimismo, existe cierto consenso en cuanto al mantenimiento del límite del 75% del PIB per cápita, a efectos de la elegibilidad para el objetivo uno, aunque el Comité Económico y Social de la UE (2002, p.9) plantea que este criterio podrá ser revisado al alza, para asegurar a las

regiones que, en la actualidad pueden optar a las ayudas y cuyas necesidades se prolongarán más allá del 2006 que no perderán dicha elegibilidad debido al efecto estadístico de la ampliación.

- Por otra parte, parece incontestable la necesidad de concentrar la ayuda en los países candidatos, lo que originará que parte de las regiones objetivo 1 de la Europa de los quince pierdan esa condición, debido a que su prosperidad relativa se incrementa en una Unión Europea ampliada.
- El informe de cohesión² se pronuncia a favor de que no se supriman, de forma brusca, las ayudas a las regiones del objetivo uno de los Estados miembros actuales, concretamente a aquellas que registren un incremento en su índice de prosperidad relativa en una Unión Europea ampliada (*efecto estadístico debido a la ampliación*). Sin embargo, en este momento no existe un consenso claro en torno a como garantizar un trato equitativo a las regiones que no han finalizado su proceso de convergencia económica, situación que afecta a varias de las Comunidades Autónomas españolas objetivo 1. Parece importante citar la propuesta al Parlamento Europeo de la “*Comisión de Agricultura y Desarrollo rural*”, advirtiéndole que, en la UE-15 aún existen 46 regiones bajo el objetivo uno, la mayor parte de las cuales son zonas rurales, manifestando la preocupación de que esas regiones con más de un 5% del empleo agrario, a pesar de que exista convergencia real, vean deteriorado el proceso de convergencia logrado y se agudicen sus problemas de despoblación y marginalidad.
- Concretamente, se insta a la UE a que se establezca una tipología de zonas rurales, con niveles diferenciados de cofinanciación que permita distinguir por categorías la diversidad y especificidad estructural de los territorios rurales de la UE, en función de su grado de ruralidad, despoblación y desventajas geográficas y naturales.
- En la misma línea, el “*Segundo Informe de Cohesión*” también identifica la necesidad de que la futura política de cohesión no debería centrarse, exclusivamente, en las regiones menos desarrolladas y ha de seguir prestando atención a los problemas y oportunidades de las áreas urbanas,

² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002): “*First progress report on economic and social cohesion*” COM (2002) 46

áreas sometidas a procesos de reconversión económica o con *handicaps naturales*³, así como a la dimensión transfronteriza.

No obstante, el desarrollo de las prioridades mencionadas va a estar fuertemente condicionado por el volumen de recursos financieros que se destinen a promover *la cohesión económica y social*, en el nuevo período de programación 2006-2013. La mayor parte de las contribuciones⁴ que se han desarrollado, hasta la fecha, barajan distintos escenarios que se mueven en un abanico de disminuir el porcentaje del 0,45% del PIB actual, hasta superar dicha cifra, teniendo en cuenta el crecimiento de las disparidades en una Unión Europea ampliada⁵.

Finalmente, los programas financiados por la Unión deben aportar un valor añadido claramente superior al que podría obtenerse a escala nacional. Se otorga un énfasis especial a la importancia de las ayudas comunitarias para *la conexión en red* de las regiones y la consecución de un desarrollo sostenible.

3. Escenarios macroeconómicos para la estimación de los ingresos y gastos en la Comunidad de Castilla y León.

Una vez formuladas las distintas opciones de reparto de recursos previstos para las regiones europeas en el próximo periodo de programación de los Fondos Estructurales y dentro del marco de la ampliación de la Unión Europea, en las líneas que siguen se plantean los distintos escenarios macroeconómicos en relación con los presupuestos para los que se realizarán las estimaciones de ingresos y gastos en la región de Castilla y León para el horizonte temporal 2004-2010.

³ Se puede constatar la existencia de una amplia variedad de trayectorias demográficas en el contexto de los países de la Unión. Concretamente, el declive de la población en el período 1995-99 fue particularmente alto en las regiones del norte de Finlandia, el norte y el centro de Suecia, el sur de Italia , el centro de Francia, Escocia, el norte de España y el Alentejo en Portugal.

⁴ . Existe, en este sentido, un Informe aprobado en la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo que subraya la necesidad de que no puede disminuirse el porcentaje actual destinado a la política de cohesión del 0,45% del PIB de la Unión sin poner seriamente en peligro la consecución de los objetivos de cohesión con vistas a la ampliación y sin que la política de cohesión pierda toda su credibilidad,

⁵ En el segundo Informe sobre la cohesión, la Comisión avanzó la propuesta del 0,45% del PIB alcanzado en 1999.

Se debe advertir que los escenarios propuestos se encuadran dentro de la primera de las opciones de reparto de recursos propuestas en el apartado anterior por ser ésta la que muestra un marcado carácter continuista respecto al resto de las propuestas.

Dicho lo anterior, para determinar el efecto de la reducción de los fondos regionales de la UE sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el período 2004-2010, se ha procedido a comparar los presupuestos previsionales de gastos con la estimación de los ingresos que se podrían recaudar en dicho período. Esta comparación permite realizar una aproximación a la capacidad o necesidad de financiación que, durante el período señalado, la Comunidad castellano y leonesa experimentará en los distintos escenarios de ingresos planteados.

En este sentido, se han elaborado tres escenarios macroeconómicos alternativos –el escenario de crecimiento alto u optimista (M1), el de crecimiento intermedio (M2) y el de crecimiento bajo o pesimista (M3)– diseñados en función de la evolución esperada de la actividad económica nacional y regional en el período 2004-2010 medida en términos del PIB respectivo⁶. Estos escenarios se muestran en el cuadro 1.

⁶ El PIB a precios de mercado es la magnitud más frecuentemente utilizada en estudios de este tipo, por ejemplo los de Marcet (1991) o Esteller, Navas y Sorribas (2002) y, paralelamente, para la que se dispone de la serie de datos completa y territorializada para un mayor número de años. El PIB esperado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha estimado incrementando en medio punto porcentual el PIB esperado para el conjunto de la nación.

**Cuadro 1. Escenarios macroeconómicos previstos
para el período 2004-2010.**

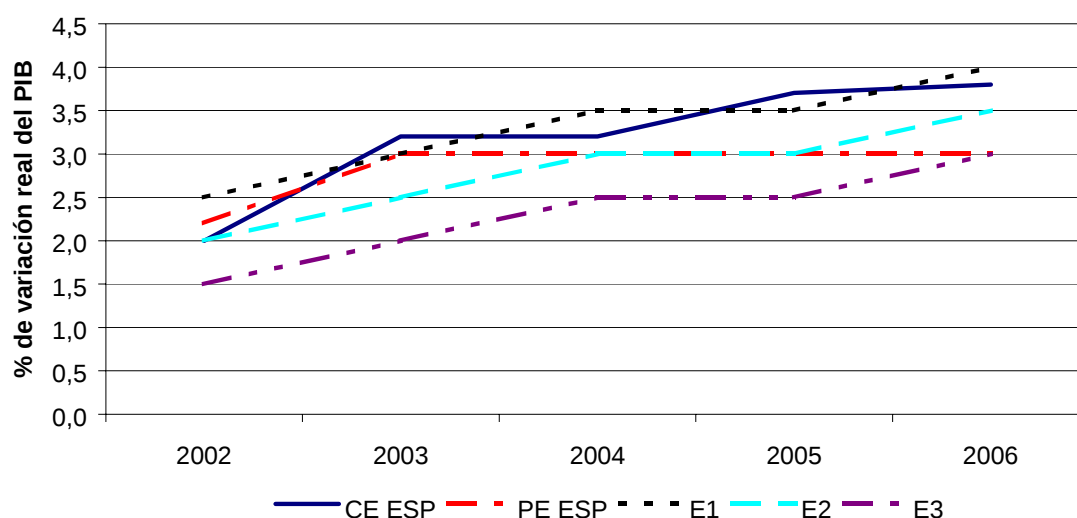
M1: Optimista							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ESPAÑA							
PIB a precios corrientes MM. euros	767,3	813,2	866,1	922,3	982,2	1.046,0	1.114,0
PIB a precios corrientes % var.	6,0%	6,0%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%
PIB a precios constantes % var.	3,5%	3,5%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
CASTILLA Y LEÓN							
PIB a precios corrientes MM. Euros	44,4	47,2	50,5	54,1	57,9	61,9	66,3
PIB a precios corrientes % var.	6,5%	6,5%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
PIB a precios constantes % var.	4,0%	4,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
M2: Intermedio							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ESPAÑA							
PIB a precios corrientes MM. euros	755,7	797,0	844,7	895,3	948,8	1.005,6	1.065,8
PIB a precios corrientes % var.	5,5%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PIB a precios constantes % var.	3,0%	3,0%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
CASTILLA Y LEÓN							
PIB a precios corrientes MM. euros	43,7	46,3	49,3	52,5	56,0	59,6	63,5
PIB a precios corrientes % var.	6,0%	6,0%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%
PIB a precios constantes % var.	3,5%	3,5%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
M3: Pesimista							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ESPAÑA							
PIB a precios corrientes MM. euros	745,2	782,1	824,9	870,1	917,7	967,9	1.020,9
PIB a precios corrientes % var.	5,0%	5,0%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
PIB a precios constantes % var.	2,5%	2,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
CASTILLA Y LEÓN							
PIB a precios corrientes MM. euros	43,1	45,4	48,2	51,0	54,1	57,3	60,8
PIB a precios corrientes % var.	5,5%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PIB a precios constantes % var.	3,0%	3,0%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda (PGE 2003 y Programa de Estabilidad (2001) y de la Unión Europea (Informe de Cohesión, 2002)

La elaboración del escenario intermedio (M2) se ha basado fundamentalmente en las proyecciones realizadas para la Comisión Europea (CE) en el documento titulado *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006*, de mayo de 2002, y en las realizadas por el Ministerio de Economía de España (ME) en el documento *Actualización del programa de estabilidad del Reino de España*, también del año 2002. En ambos casos la proyección sólo alcanza hasta el año 2006, por lo que a partir de esa fecha se ha optado por mantener constantes los indicadores correspondientes a 2006, técnica, por otra parte, utilizada en ambos documentos para los últimos años de la serie. Hay que señalar, además parte, que por motivos de simplicidad del cálculo, y puesto que el análisis se ha llevado a cabo en términos corrientes, el

deflactor del PIB que se ha utilizado es para todos los años y escenarios el 2,4%, que coincide con el previsto por el ME en el Programa de Estabilidad. La obtención de M1 y M3 es inmediata sumando y restando, respectivamente, medio punto porcentual de crecimiento real del PIB al escenario intermedio. Los distintos patrones del crecimiento del PIB derivados de los informes citados así como de los escenarios propuestos en este trabajo se muestran en el gráfico 1.

**Gráfico 1. Proyecciones del crecimiento del PIB
en el período 2003-2006**



Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta al crecimiento del PIB de la Comunidad de Castilla y León, su obtención se ha realizado a partir de cada uno de los escenarios previstos para la economía nacional simplemente mediante la adición, para todos los años y escenarios, de medio punto porcentual sobre el crecimiento esperado para el PIB nacional. Esta técnica parece razonable teniendo en cuenta que la evolución de la economía regional en los dos últimos ejercicios ha presentado un crecimiento ligeramente superior a la media nacional y, por otra parte, es refrendada, en cierta medida, por el documento de la CE reseñado con anterioridad. El uso de los tres escenarios permite, no obstante, contemplar un abanico más amplio de posibilidades en cuanto a las previsiones de gastos e ingresos para la economía regional.

El conjunto de escenarios macroeconómicos se ha completado introduciendo otros tres escenarios que reflejan la incertidumbre acerca del modo en el que las actuales regiones Objetivo 1 van a cesar de percibir los fondos regionales a partir de 2007 como consecuencia de la ampliación. Así, se han contemplado tres alternativas: el mantenimiento de los fondos en una cuantía similar a la actual (F1), la reducción de los fondos estructurales al 50% de los percibidos en el actual período de programación (F2) y, en tercer lugar, a la total desaparición de los mismos (F3). La combinación de estos escenarios con los correspondientes a la evolución macroeconómica, da lugar a los nueve escenarios finales de ingresos E_i ($i = 1, \dots, 9$).

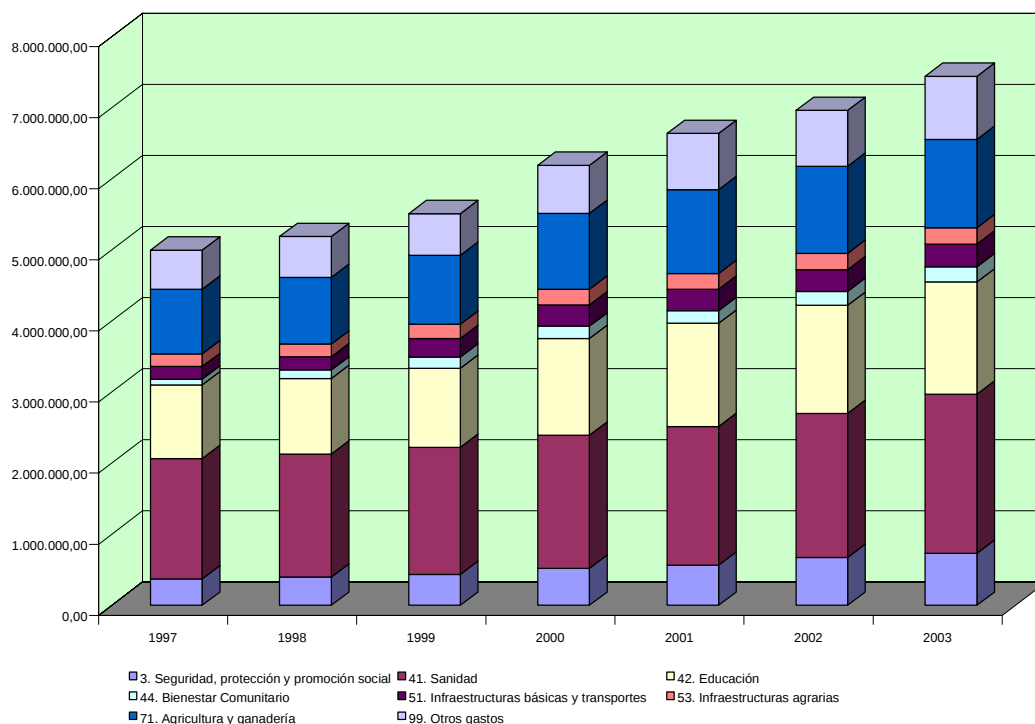
4. Presupuesto de gastos. Planificación para el año 2004 y siguientes.

La modelización de las necesidades de gastos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el período 2004-2010 se ha realizado suponiendo que la actual política presupuestaria regional se considera apropiada para alcanzar los objetivos macroeconómicos perseguidos en cuanto a crecimiento, empleo, etc. y que, por lo tanto, se mantendrán unas líneas de actuación similares a las seguidas en los últimos años, tanto en cuanto al aspecto cualitativo del gasto, es decir, los programas a los que se destinan los fondos, como en su aspecto cuantitativo

4.1. Estructura del gasto

La estructura presupuestaria derivada de estas políticas, una vez homogeneizadas en términos de las competencias asumidas a 1 de enero de 2003, se muestra en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Presupuestos homogeneizados de gastos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (1997-2003).
Miles de euros corrientes.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos previsionales de la C.A. de Castilla y León de los ejercicios 1997-2003 y de los Reales Decretos de transferencias de Educación no universitaria y Sanidad.

El análisis de estos presupuestos permite obtener una primera e importante aproximación al destino funcional del gasto regional en el período 1997-2003. En dicho período, de los distintos grupos funcionales considerados para el análisis, hay tres que destacan muy por encima de los demás: el gasto en sanidad, el gasto en educación y el gasto en la PAC (FEOGA-Garantía). Entre las tres categorías de gasto reciben, en términos aproximados y en el mismo orden (decreciente) en el que aparecen citados, el 70% de los créditos presupuestarios totales del período. La estructura de gastos señalada, se muestra muy estable a lo largo del tiempo y, toda vez que para la Comunidad de Castilla y León el proceso de transferencias prácticamente ha concluido con el reciente traspaso de las competencias en materia sanitaria, es previsible que

la estructura funcional de los gastos del período de proyección se mantenga prácticamente invariable en los próximos años⁷.

Por otra parte, tomando como referencia el presupuesto de 2003, que es el único formulado hasta la fecha en el que ya figuran la totalidad de competencias asumidas por la Comunidad, se advierte que el 26,4% del gasto presupuestado corresponde a gastos en inversión. Si bien por sí sólo este dato no aporta ninguna información relevante, de su análisis conjunto con el presupuesto de ingresos sí se deriva alguna conclusión de interés. Así, teniendo en cuenta que, para el mismo ejercicio, los ingresos de capital presupuestados apenas alcanzan el 15% de los ingresos totales, ello supone que una parte de los gastos de inversión deben ser financiados con ingresos corrientes. En este sentido, la reducción de los Fondos Regionales, prioritariamente destinados a la financiación de infraestructuras, no haría sino acentuar esta situación de desequilibrio financiero.

4.2. Proyección del escenario de gastos

La proyección de los gastos se ha realizado teniendo en cuenta los tres escenarios económicos escogidos y partiendo de las siguientes hipótesis:

1. En los tres escenarios, el gasto de todos los programas, y por tanto del presupuesto total, se ha obtenido incrementando el presupuesto de gastos del ejercicio anterior en igual proporción que el crecimiento esperado del PIB regional a precios de mercado. Ello supone que el presupuesto adoptará una evolución procíclica, lo cual es coherente con el objetivo del “déficit cero” propugnado por la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
2. La estructura funcional del gasto se supone que se mantendrá en términos muy similares a la presupuestada en el ejercicio 2003.
3. La estructura económica del gasto (corriente e inversión) se supone que se mantendrá invariable e idéntica a la del ejercicio 2003.

Teniendo en cuenta las hipótesis anteriores y de acuerdo con la estructura funcional que se ha considerado más relevante para el análisis, el presupuesto de gastos estimado para el período 2004-2010 por escenarios quedaría tal y como se muestra en el cuadro 2.

⁷ Las únicas competencias que aún no han sido transferidas corresponden a Justicia y no tienen un reflejo presupuestario relevante en términos cuantitativos.

**Cuadro 2. Proyección del presupuesto de gastos
en el período 2004-2010.**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
M1 corriente	5.806,0	6.154,4	6.554,4	6.980,4	7.434,2	7.917,4	8.432,0
inversión	2.082,6	2.207,5	2.351,0	2.503,9	2.666,6	2.839,9	3.024,5
total	7.888,6	8.361,9	8.905,4	9.484,3	10.100,8	10.757,3	11.456,5
M2 corriente	5.778,6	6.096,4	6.462,2	6.850,0	7.261,0	7.696,6	8.158,4
inversión	2.072,8	2.186,8	2.318,0	2.457,1	2.604,5	2.760,7	2.926,4
total	7.851,4	8.283,2	8.780,2	9.307,0	9.865,4	10.457,4	11.084,8
M3 corriente	5.751,2	6.038,8	6.370,9	6.721,3	7.091,0	7.481,0	7.892,5
inversión	2.062,9	2.166,1	2.285,2	2.410,9	2.543,5	2.683,4	2.831,0
total	7.814,2	8.204,9	8.656,1	9.132,2	9.634,5	10.164,4	10.723,4

Fuente: Elaboración propia.

5. Presupuesto de ingresos. Planificación para el año 2004 y siguientes

Siguiendo la metodología señalada, se ha procedido a modelizar el presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con el fin de realizar predicciones acerca de la evolución de sus recursos en el período 2004-2010.

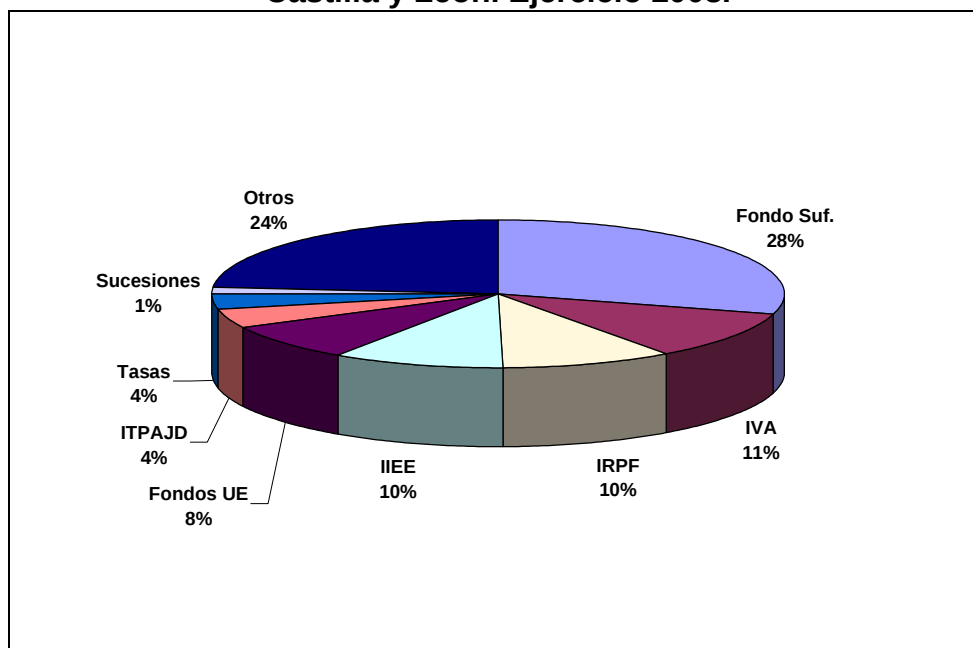
En este sentido, la coincidencia de la entrada en vigor del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas (NSFCA) con el proceso de ampliación europea y, consecuentemente, con las modificaciones en el reparto de los Fondos Regionales de la Unión Europea hace que la realización de previsiones acerca de la evolución de los ingresos autonómicos resulte particularmente arriesgada, debido fundamentalmente a la falta de experiencia en el funcionamiento del NSFCA y a la indeterminación existente en cuanto a las posibles ayudas transitorias que se concederían a las actuales regiones Objetivo 1.

5.1. Estructura de los ingresos

En cuanto a la estructura de los ingresos, al contar las Comunidades Autónomas con una gran diversidad de fuentes de financiación, el esfuerzo más importante de estimación se ha realizado en aquellos instrumentos cuya contribución al presupuesto de ingresos es más importante –véase el gráfico 3– y, en especial, en los que conforman el NSFCA, es decir, en la recaudación procedente de la tarifa autonómica del IRPF, de la cesión del 35% del IVA y de

la cesión, en diversos porcentajes, de los Impuestos Especiales. Hay que indicar, en este sentido, que los ingresos pertenecientes al NSFCA que figuran en los presupuestos para 2003 proporcionan, aproximadamente, el 60% del presupuesto total.

Gráfico 3. Presupuesto consolidado de ingresos de la C.A. de Castilla y León. Ejercicio 2003.



Para realizar la estimación del comportamiento de cada uno de estos instrumentos a lo largo del tiempo, se han analizado, en primer lugar, las variables que, a priori, podrían ser determinantes de sus respectivas trayectorias recaudatorias. El conjunto de variables explicativas que se han identificado, han sido las cinco siguientes: la evolución de la actividad económica, tanto en el ámbito nacional como en el de la Castilla y León, (*AE*); la evolución de los índices de consumo relativos de la Comunidad, (*IC*); las modificaciones normativas de los tributos, tanto las estatales como las realizadas por las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía normativa, (*MN*); la evolución del gasto financiado con los instrumentos financieros afectados al mismo, (*PG*); y por último, la evolución de la recaudación estatal de los tributos no cedidos, (*ITE*).

Debido a la heterogeneidad de los instrumentos de financiación, no todas las variables señaladas son aplicables a todas las partidas integrantes

del presupuesto de ingresos de la Comunidad de Castilla y León. En este sentido, la asignación de variables a las correspondientes fuentes de ingresos se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Factores de evolución de los ingresos de las C.A. de régimen común.

RECURSOS TOTALES	Factores de evolución						
A) Incluidos en el Sistema de Financiación	AE(1)	IC(2)	MN(3)	PG(4)	ITEN(5)	EH(6)	Otra
Rendimiento Tarifa Autonómica del IRPF	X		X				
<i>Recaudación cedida de:</i>							
Impuesto sobre el Valor Añadido	X	X	X				
I.E. Alcohol y bebidas derivadas	X	X	X				
I.E. Productos intermedios	X	X	X				
I.E. Cerveza	X	X	X				
I.E. Labores del Tabaco	X	X	X				
I.E. Hidrocarburos	X	X	X				
I.E. Electricidad	X	X	X				
I.E. Determinados medios de transporte	X		X				
I.E. Ventas minoristas de Hidrocarburos	X		X				
Fondo de Suficiencia					X		
Fondo de Compensación Interterritorial					X		
B) No incluidos en el Sistema de Financiación							
Impuesto sobre el Patrimonio	X		X				
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	X		X				
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales	X		X				
Capítulo 3				X			
Capítulo 4 (excepto Fondo de Suficiencia)						X	
Capítulo 5						X	
Capítulo 6						X	
Fondos europeos							X
Capítulo 7 (excepto F.C.I. y Fondos europeos)						X	
Capítulo 8						X	
Capítulo 9						X	

Factores de evolución:

(1) Recaudación total del tributo: actividad económica

(2) Índices de consumo

(3) Modificaciones normativas del tributo

(4) Proporcional al gasto que financia

(5) Recaudación estatal tributos no cedidos

(6) Evolución histórica

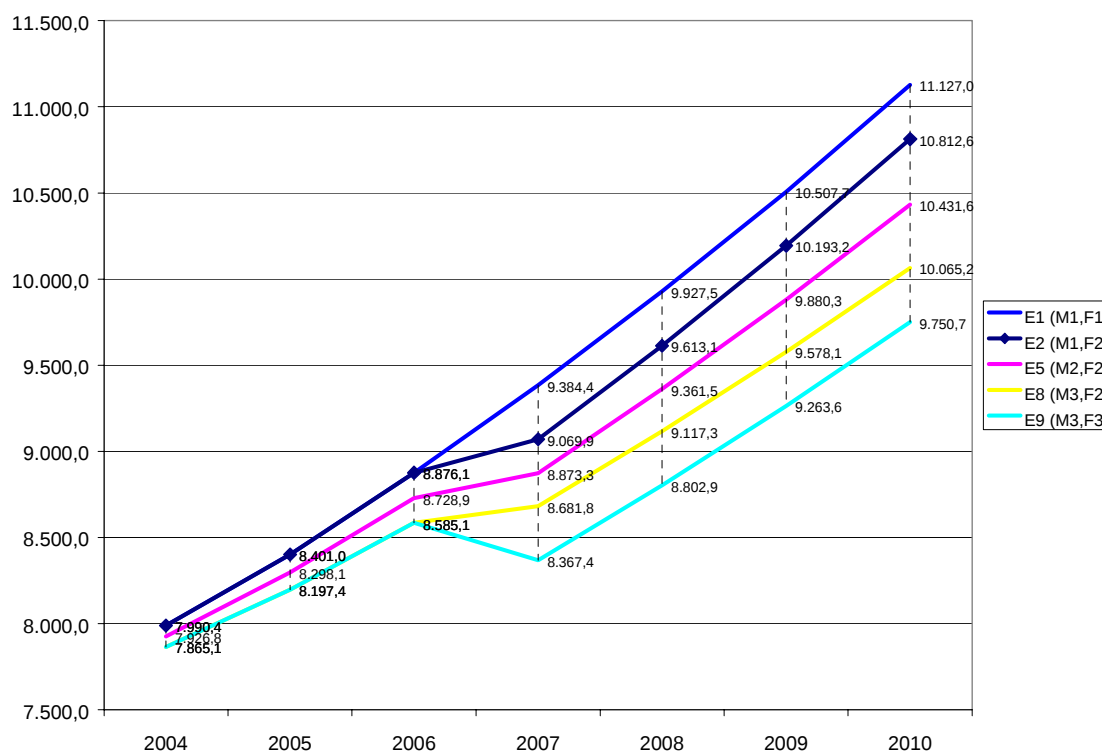
Fuente: Elaboración propia

A partir de la identificación de estas variables y en función de las disponibilidades estadísticas, se han utilizado distintos métodos estadísticos, fundamentalmente la regresión lineal y modelos autorregresivos para estimar la evolución de las distintas fuentes de ingresos. En el caso de los fondos europeos, como ya se ha señalado en el apartado 2, se contemplan tres posibles escenarios de *phasing-out*, lo que determina la existencia de nueve escenarios de ingresos, en función de las combinaciones de los tres escenarios de evolución del PIB y de los fondos de desarrollo regional de la Unión Europea.

5.2. Resultados y conclusiones referentes a los ingresos

Los resultados obtenidos de la aplicación de la metodología e hipótesis anteriormente expuestas proporcionan los presupuestos de ingresos estimados para el período 2004-2010, algunos de los cuales –los correspondientes a los escenarios E1, E2, E5, E8 y E9– se muestran en el gráfico 4.

Gráfico 4. Presupuestos de ingresos estimados. Millones de euros corrientes.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con esta estimación, en el año 2007, la diferencia de recaudación entre los dos escenarios extremos, el E1 y el E9, ascendería a un importe de 1.017 millones de euros, de los que más del 60% son achacables a la desaparición de los fondos regionales. En el año 2010 este diferencial se incrementaría hasta alcanzar los 1.376 millones de euros.

En función de estos ingresos estimados, se puede analizar la necesidad o capacidad de financiación de la Comunidad de Castilla y León para el horizonte temporal contemplado, mediante la simple comparación con la previsión de gastos ya expuesta con anterioridad. Esta operación se realiza en el cuadro 5.

Cuadro 5. Déficit/Superávit de financiación por escenarios.
Millones de euros corrientes.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
E1 (M1,F1)							
INGRESOS	7.990,4	8.401,0	8.876,1	9.384,4	9.927,5	10.507,7	11.127,0
GASTOS	7.888,6	8.361,9	8.905,4	9.484,3	10.100,8	10.757,3	11.456,5
SUP/DEF	101,8	39,1	-29,3	-99,9	-173,3	-249,6	-329,5
SUP/DEF (%)	1,3%	0,5%	-0,3%	-1,1%	-1,7%	-2,3%	-2,9%
E2 (M1,F2)							
INGRESOS	7.990,4	8.401,0	8.876,1	9.069,9	9.613,1	10.193,2	10.812,6
GASTOS	7.888,6	8.361,9	8.905,4	9.484,3	10.100,8	10.757,3	11.456,5
SUP/DEF	101,8	39,1	-29,3	-414,4	-487,7	-564,1	-644,0
SUP/DEF (%)	1,3%	0,5%	-0,3%	-4,4%	-4,8%	-5,2%	-5,6%
E3 (M1,F3)							
INGRESOS	7.990,4	8.401,0	8.876,1	8.755,5	9.298,6	9.878,8	10.498,1
GASTOS	7.888,6	8.361,9	8.905,4	9.484,3	10.100,8	10.757,3	11.456,5
SUP/DEF	101,8	39,1	-29,3	-728,8	-802,2	-878,5	-958,4
SUP/DEF (%)	1,3%	0,5%	-0,3%	-7,7%	-7,9%	-8,2%	-8,4%
E4 (M2,F1)							
INGRESOS	7.926,8	8.298,1	8.728,9	9.187,8	9.675,9	10.194,8	10.746,0
GASTOS	7.851,4	8.283,2	8.780,2	9.307,0	9.865,4	10.457,4	11.084,8
SUP/DEF	75,4	14,9	-51,3	-119,2	-189,5	-262,6	-338,8
SUP/DEF (%)	1,0%	0,2%	-0,6%	-1,3%	-1,9%	-2,5%	-3,1%
E5 (M2,F2)							
INGRESOS	7.926,8	8.298,1	8.728,9	8.873,3	9.361,5	9.880,3	10.431,6
GASTOS	7.851,4	8.283,2	8.780,2	9.307,0	9.865,4	10.457,4	11.084,8
SUP/DEF	75,4	14,9	-51,3	-433,7	-504,0	-577,0	-653,2
SUP/DEF (%)	1,0%	0,2%	-0,6%	-4,7%	-5,1%	-5,5%	-5,9%
E6 (M2,F3)							
INGRESOS	7.926,8	8.298,1	8.728,9	8.558,9	9.047,0	9.565,9	10.117,1
GASTOS	7.851,4	8.283,2	8.780,2	9.307,0	9.865,4	10.457,4	11.084,8
SUP/DEF	75,4	14,9	-51,3	-748,1	-818,4	-891,5	-967,7
SUP/DEF (%)	1,0%	0,2%	-0,6%	-8,0%	-8,3%	-8,5%	-8,7%
E7 (M3,F1)							
INGRESOS	7.865,1	8.197,4	8.585,1	8.996,3	9.431,8	9.892,5	10.379,6
GASTOS	7.814,2	8.204,9	8.656,1	9.132,2	9.634,5	10.164,4	10.723,4
SUP/DEF	50,9	-7,5	-71,1	-135,9	-202,8	-271,9	-343,8
SUP/DEF (%)	0,7%	-0,1%	-0,8%	-1,5%	-2,1%	-2,7%	-3,2%
E8 (M3,F2)							
INGRESOS	7.865,1	8.197,4	8.585,1	8.681,8	9.117,3	9.578,1	10.065,2
GASTOS	7.814,2	8.204,9	8.656,1	9.132,2	9.634,5	10.164,4	10.723,4
SUP/DEF	50,9	-7,5	-71,1	-450,4	-517,2	-586,3	-658,3
SUP/DEF (%)	0,7%	-0,1%	-0,8%	-4,9%	-5,4%	-5,8%	-6,1%
E9 (M3,F3)							
INGRESOS	7.865,1	8.197,4	8.585,1	8.367,4	8.802,9	9.263,6	9.750,7
GASTOS	7.814,2	8.204,9	8.656,1	9.132,2	9.634,5	10.164,4	10.723,4
SUP/DEF	50,9	-7,5	-71,1	-764,8	-831,7	-900,8	-972,7
SUP/DEF (%)	0,7%	-0,1%	-0,8%	-8,4%	-8,6%	-8,9%	-9,1%

Fuente: Elaboración propia.

En este cuadro se combina la proyección del presupuesto de gastos con cada uno de los nueve escenarios de ingresos propuestos. Los resultados se proporcionan en términos de superávit y déficit expresados en millones de euros corrientes de cada ejercicio y en porcentaje sobre el gasto total de cada año. En todos los escenarios se aprecia cómo, a partir del ejercicio 2007 los

presupuestos dejan de estar equilibrados para incurrir en déficit. Evidentemente, en aquellos escenarios en los que el descenso de los fondos regionales es más acusado (E3, E6 y E9) ya que se asume la desaparición total de las ayudas, el déficit adquiere un tamaño considerable, situación que se va corrigiendo bajo supuestos más favorables. No obstante, el análisis pone de manifiesto como, incluso en el caso de unas ayudas *phasing-out* del 50% de lo recibido en el actual período de programación, la situación presupuestaria de Castilla y León sería preocupante, con unos déficit de financiación que oscilan entre el 4,4% y el 4,9% de los gastos, que repercutirían directamente en el gasto de capital, es decir, en los capítulos de inversiones.

Como resultado “colateral” del estudio cabe señalar cómo incluso con un nivel de ayudas europeas similar a las actuales, el nuevo modelo de financiación supondrá una pérdida relativa de financiación para esta Comunidad Autónoma, que vendría a agudizar los efectos originados por la ampliación de la Unión Europea.

Las alternativas para que una situación como la descrita no llegue a darse en la realidad son básicamente tres: modificar la Ley de Estabilidad Presupuestaria para permitir la llegada de más fondos procedentes del endeudamiento, modificar el nuevo sistema de financiación autonómica y/o redefinir y potenciar los instrumentos de política regional del mismo (Fondo de Compensación Interterritorial) o, en último lugar, ajustar el gasto, principalmente las inversiones, al nuevo panorama de ingresos.

4. Conclusiones

Las principales conclusiones que se pueden extraer del ejercicio de proyección realizado son las siguientes:

1. La financiación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la actualidad se sostiene sobre dos pilares fundamentales: los instrumentos incluidos en el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas (60%) y en los Fondos Estructurales (20%). Si se excluyen de estos últimos las cantidades correspondientes a la PAC, aproximadamente un 8,5% del presupuesto regional proviene de los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

2. La coincidencia de la puesta en marcha del nuevo Sistema de Financiación con el ambicioso proceso de ampliación europea y, consecuentemente, con las necesarias modificaciones en el reparto de los Fondos Regionales de la Unión Europea hace que la realización de cualquier estimación del presupuesto de ingresos resulte particularmente aventurada, debido a la falta de experiencia en el funcionamiento del nuevo Sistema de Financiación.
3. El nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas prevé el reparto de la mayor parte de los impuestos indirectos cedidos en función del consumo relativo de cada Comunidad Autónoma. El hecho de que, por razones demográficas, el consumo relativo de Castilla y León presente una tendencia decreciente puede impedir en el futuro el crecimiento del presupuesto de la Comunidad, al ritmo al que lo ha venido haciendo hasta el momento.
4. Los recursos procedentes de los Fondos Estructurales de la Unión Europea representan, en el período de programación 2001-2006, aproximadamente, un 58% de los ingresos de capital de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Puesto que la mayor parte de estos fondos están afectados a inversiones en infraestructuras, éste sería el gasto más afectado en caso de la reducción o desaparición de este recurso. Las partidas más afectadas serían aquéllas cuyo componente inversor es más apreciable, especialmente las subfunciones *Bienestar comunitario*, *Infraestructuras básicas y transporte* e *Infraestructuras agrarias*.
5. En términos de necesidad/capacidad de financiación, el análisis detecta dos circunstancias distintas, pero que confluyen en la misma realidad de insuficiencia financiera. Por un lado, en todos los escenarios se pone de manifiesto que, a partir de la supresión de los Fondos Regionales y su sustitución por la Ayuda Transitoria de carácter decreciente, a partir del año 2007, los ingresos de Castilla y León resultan claramente insuficientes para mantener un nivel de gasto equivalente al actual. Más allá de esta circunstancia, por otro lado fácilmente previsible, el análisis pone de manifiesto salvo en el escenario optimista, que el nuevo Sistema de Financiación no permitiría en un plazo de tiempo relativamente corto la

liquidación del presupuesto con el equilibrio al que obliga la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

6. Si como parece plausible, la ayuda de los Fondos Estructurales ha contribuido a elevar el nivel de desarrollo de la región, parece también lógico que a partir de su reducción o desaparición, la actividad económica, en este caso medida a través del PIB, presentase una desaceleración con lo que, a partir de ese año, la economía regional se instalaría en un escenario inferior, cuestión que hay que tener en cuenta a la hora de analizar los resultados obtenidos.

7. Bibliografía

BARBERÁN ORTÍ, R. (2001): *Variaciones Metodológicas y Resultados en el Cálculo de Balanzas Fiscales Regionales*. Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

CASAMIGLIA, X. et al. (1991): *La financiación de las Comunidades Autónomas: Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*. Generalidad de Cataluña. Barcelona.

CASTELLS OLIVERES, A. et al. (2000): *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996): análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*. Ariel. Barcelona.

CASTELLS OLIVERES, A. y BOSCH, N.(1999): *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*. Ariel Economía. Barcelona.

CASTELLS OLIVERES, A. y SOLÉ OLLÉ, A.(2000): *Cuantificación de las Necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: Metodología y aplicación práctica*. Instituto de Estudios fiscales. Madrid.

GÓMEZ POMAR RODRÍGUEZ, J. (2002): "El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común". *Presupuesto y Gasto Público*. No. 28, Págs. 95-121.

MARCET, A. (1991): "Un modelo de series temporales para la previsión de la recaudación tributaria de las Comunidades Autónomas" en CASAMIGLIA, X. et al. (1991).

BACTHLER, WISHALADE Y YUILL (2001): "Regional Policy in Europe after enlargement", *Regional and Industrial Policy Research Paper*, nº 44, June, University of Strathclyde. Glasgow.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *"Segundo Informe sobre la cohesión económica y social"*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002): *"Primer Informe Intermedio sobre la cohesión económica y social"*. COM(2002) 46 final.

PARLAMENTO EUROPEO (2002): *"Informe sobre el Informe Intermedio de la Comisión sobre la cohesión económica y social"*. RR/479717ES.doc.