

# **EL CONCIERTO ECONÓMICO Y EL CÁLCULO DEL CUPO: UNA COMPARACIÓN DE SUS RESULTADOS CON LOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN COMÚN**

**(versión preliminar)**

*Miguel Ángel García Díaz -CCOO y URJC*

*Ana Herrero Alcalde- UNED*

*Javier Loscos Fernández-UCM*

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell-URJC*

*Carmen Vizán Rodríguez-CES*

Abstract: El objetivo de este trabajo es analizar el funcionamiento del sistema de concierto económico (convenio) que regula la financiación de las Comunidades Forales, haciendo un especial hincapié en la metodología de cálculo del cupo y los resultados financieros que ésta genera. La literatura en esta materia, y más concretamente, la que compara los resultados del sistema de financiación foral con los generados por el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, es muy escasa. En este trabajo se hace una simulación de aplicación del sistema común a los territorios forales que permite comparar ambos modelos de financiación, y pone en evidencia las grandes diferencias de recursos que proporcionan uno y otro a las comunidades autónomas.

CLASIFICACIÓN JEL: H71, H73, H77

Palabras clave: concierto económico, comunidades forales, sistema de financiación autonómica, cupo

## **1. INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este trabajo es analizar en detalle el funcionamiento del sistema de concierto (convenio) económico que rige la financiación de las Comunidades del País Vasco y Navarra, así como comparar sus resultados con los del sistema de financiación autonómica de régimen común. Al contrario de lo que ocurre con la literatura que estudia éste último, que es muy abundante, las publicaciones referentes al sistema de financiación foral son bastante escasas. Y más aún lo son aquellas que comparan los resultados de ambos modelos. Este trabajo pretende contribuir a reducir esa escasez, haciendo en primer lugar una descripción de sistema de concierto y de la metodología de cálculo del cupo, para a continuación comparar los resultados que se desprenden de la aplicación de los sistemas común y foral. En concreto, se realizará una simulación del modelo de financiación común para el año 2009, incorporando a los territorios forales.

El trabajo comienza con un análisis en profundidad del sistema de concierto, estudiando el reparto de competencias entre la Administración General del Estado y las instituciones forales que éste implica. A continuación, se describe en detalle la metodología de cálculo del cupo y cómo ésta ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. En tercer lugar, se calcula la financiación que el sistema de concierto permite obtener a los territorios forales, haciendo una estimación del volumen “homogéneo” de recursos del que realmente dispondrían si tuviesen las mismas competencias de gasto que el resto de comunidades autónomas (descontando la financiación de los gobiernos locales). Finalmente, se hace una simulación aplicando el sistema de financiación común a las 17 comunidades, distribuyendo el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad “como si” Navarra y el País Vasco se financiasen exclusivamente con el 50 por ciento del IRPF, el 50 por ciento del IVA, el 58 por cien de los impuestos sobre alcoholes, tabaco e hidrocarburos y el 100 por cien de los impuestos sobre la electricidad, la matriculación de vehículos, las ventas minoristas de hidrocarburos, las transmisiones patrimoniales, los actos jurídicos documentados, las sucesiones y donaciones y el juego. Como se verá, los resultados de la simulación evidencian que el sistema de financiación foral proporciona a las Comunidades de Navarra y el País Vasco un volumen de recursos claramente superior al que dispondrían si se les aplicase el sistema de financiación común.

## **2. SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL CUPO**

Uno de los primeros antecedente del sistema de concierto y cupo en la etapa más reciente es el RD de 1878 que establecía para los territorios forales la obligación de aportar al Estado monárquico los recursos pertinentes “por todos los conceptos y en idéntica proporción que los demás de la monarquía...”. Esa expresión parece poner de manifiesto que no había grandes diferencias en la obtención de recursos respecto al resto de territorios del país. Tradicionalmente, la Hacienda central fijaba los cupos y se desentendía de lo que hacían las Diputaciones.

Pasado el tiempo, con el cambio democrático, la nueva Constitución y el reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales en la Disposición Adicional Primera de la misma, se inaugura una nueva época en la que se fijan de manera novedosa el alcance del Concierto y del cupo.

El artículo 1 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobó el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, señalaba que dicho concierto había de ser pactado o “acordado entre el Estado y el País Vasco”.<sup>1</sup>

Como es sabido, en el sistema de concierto, la Comunidad Vasca (en el de Convenio, la Navarra) es la que,

1. En virtud de su autonomía tributaria se encarga de la exacción de los impuestos,
2. Paga al Estado una cantidad como contribución a las cargas no asumidas,
3. Financia con el resto de recursos su propio gasto público.

En este apartado, nos referimos al segundo de los puntos mencionados. La principal novedad del sistema acordado es que a partir de entonces, el cupo pasaría a ser global y no se aplicaría en función de cada uno de los tributos que eran objeto de exacción por las Diputaciones. En ese sentido, la Ley 12/1981 preveía la aplicación de cuatro leyes quinquenales (1982-86, 1987-91, 1992-96 y 1997-2001) que tendrían que determinar, para cada uno de los quinquenios mencionados, la metodología del cálculo a seguir en cada caso.

Sin embargo, la primera de las leyes citadas tardaría en ser aprobada, por lo que, en ausencia de la misma, se decidió seguir aplicando, con carácter provisional y a cuenta, la metodología empleado en el cálculo del cupo provisional de 1981, establecida en la disposición transitoria de dicha ley.

En este apartado trataremos de explicar los rasgos básicos de determinación del cupo y sus principales problemas. Sin embargo, con motivo de la concertación de los principales impuestos indirectos, en 1986 y 1997, la necesidad de aplicar ajustes para determinar la recaudación que corresponde a cada Hacienda (Central y Vasca), las relaciones financieras entre ambas administraciones han observado cambios importantes, lo que obliga a contemplar también dichos ajustes e intentar ver cuáles son los saldos financieros finales, cuando se suman las dos perspectivas: determinación del cupo líquido y ajustes impositivos.

---

<sup>1</sup> Al aprobarse como Ley de artículo único, se asume la filosofía del pacto entre País Vasco y Estado. El texto articulado del Concierto aparece como Anexo a dicha norma. Ver López Basaguren (2005)

## **2.1. Antecedentes: La metodología para determinar el cupo provisional:**

La fórmula de determinación, acordada a raíz de la primera ley del Concierto en 1981, se expresaba en los siguientes términos:

De los Presupuestos de Gastos totales del Estado (PGT) había que deducir el Valor presupuestario íntegro de las cargas asumidas (VCA), lo que permitiría obtener el Valor de las cargas no asumidas (VCNAB).

Sin embargo, este valor debía ajustarse para tener en cuenta algunos conceptos que afectaban a su correcta medición. Por un lado, había que añadir los pagos al Estado en concepto de desgravación fiscal a la exportación (DFEx)<sup>2</sup> y restar los Ingresos del Estado por Impuestos Compensatorios de Gravámenes Interiores (ICGIn), los Ingresos del Estado por Impuestos no concertados (INC) y por recursos no tributarios (RNT), así como el Déficit Público (DP). De esta forma se alcanzaba el valor de las cargas no asumidas netas (VCNAN)

Por tanto, la expresión completa sería:

$$PGT - VCA = VCNAB + DFEx - ICGIn - INC - RNT - DP = VCNAN = BC$$

Siendo BC la cantidad que servía de fundamento para la determinación del cupo efectivo, es decir, la expresión del valor más cercano a la realidad de las cargas no asumidas.

Para determinar el cupo líquido (CL), bastaba con fijar un coeficiente que, de algún modo, reflejara la capacidad económica del País Vasco respecto al resto del país.

Y, una vez tomada esa determinación, la expresión final del compromiso del País Vasco con la Hacienda Estatal sería:

$$CL = BC \times \alpha$$

Por su parte, el porcentaje de contribución  $\alpha$  se fijó el año 1981 en la cantidad 0,0624,<sup>3</sup> determinada básicamente en función de la relación existente entre la renta del País Vasco y la renta estatal, intentando seguir así una de las prescripciones recogidas en la ley del Concierto<sup>4</sup>.

La pregunta obvia que deriva de esta aproximación es: ¿qué partidas del presupuesto tienen la consideración de cargas no asumidas?

Según el artículo 50.3 de la Ley del Concierto, deben considerarse como tales, en todo caso, las siguientes:

---

<sup>2</sup> El artículo 2.2 de la Ley de Concierto de 1981 excluía del ámbito tributario vasco la Renta de Aduanas, los Monopolios Fiscales y la imposición sobre alcoholes.

<sup>3</sup> El índice de imputación de Navarra se fijó en el 0,016.

<sup>4</sup> Artículo 53.1 de la Ley del Concierto.

- a) Las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial.
- b) Las transferencias del Estado a otros entes públicos cuando correspondan a competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- c) Los intereses y amortizaciones de la deuda del Estado.

Algunas valoraciones de este sistema expresadas por representantes del País Vasco en los primeros años de su funcionamiento eran muy positivas. Así, según expresaba P. Larrea (1984), además de la autonomía normativa y de gestión en el ámbito tributario, el sistema de concierto, aseguraba la contribución de la CAPV a los gastos del Estado (la aportación se realizaba vía gastos y no ingresos), y la Comunidad asumía las consecuencias de su gestión tributaria, así como (expresión consagrada en los primeros años de funcionamiento del Concierto) un “riesgo unilateral” financiero porque la cobertura de los gastos del Estado tenía prioridad sobre los gastos propios<sup>5</sup>. Por último, el sistema ofrecía a la Comunidad Vasca la posibilidad de “disponer de un nivel de recursos financieros equivalente al 0,00624 del valor estatal del gasto público asumido...” lo que permitiría compensar un “déficit crónico infraestructural”, pues “el sistema de concierto permite, con motivo de cualquier transferencia, rebajar el cupo en el 6,24% del valor estatal global de la competencia transferida”.<sup>6</sup>

## **2.2. Las primeras leyes del Cupo:**

La primera ley del cupo no se aprobaría hasta el año 1988. Al final de dicho año, en el BOE nº 314, del 31 de diciembre se recogería la aprobación de Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprobaba la metodología del cupo para el quinquenio 1982-1986 y la Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprobaba la metodología del cupo para el quinquenio 1987-1991. En la primera de las dos normas ya se establecía que la metodología aprobada pasaba a ser definitiva, mientras que la segunda consagraba como índice de imputación para calcular el cupo líquido la cifra mágica del 6,24%, además de incluir el índice de actualización, que se obtenía a partir de la relación entre la previsión de ingresos de los tributos concertados y la previsión de los mismos ingresos recaudados por el Estado y se aplicaría al cupo del año base para determinar la cuantía del cupo en los sucesivos años del quinquenio. Hablaremos de este índice más adelante.

Según los datos de López Basaguren (2005), mientras que el primer año el cupo líquido se cifró en 38.500 millones de pesetas, en 1987 se elevó a la cuantía de 101.000 millones de pesetas, para bajar después, en el período 1992-96 a una cifra media de 72.000 millones y volver a crecer hasta 114.000 millones en el período 1997-2001. En el período siguiente, 2002-2006, la cifra se elevaría aproximadamente hasta los 1.000 millones de euros.

---

<sup>5</sup> Esta perspectiva era coherente con el propio enunciado del sistema, que señala como característicos del mismo, primero, la autonomía tributaria del País Vasco, luego el pago de la cantidad debida al Estado por las Cargas no Asumidas y, solo en tercer lugar, la financiación de los gastos propios de la Comunidad Autónoma.

<sup>6</sup> Larrea (1984), p. 19

### **2.3. La Ley de Concierto de 2002**

La Ley 12/2002 de 23 de mayo recoge una nueva regulación del sistema de Concierto que mantiene en buena medida los criterios de la ley anterior, aunque introduce algunas modificaciones, como la propia denominación de la Comisión Mixta, encargada de negociar los cupos, que pasa a ser denominada “del Concierto” y no “del cupo”.

Siguiendo el criterio de la anterior ley, la de 2002 se refiere a la valoración de las cargas no asumidas, sobre la que había que aplicar una serie de “Ajustes” y “compensaciones”.

Los ingresos que recaudan los territorios forales, al margen de los relacionados con la seguridad social,<sup>7</sup> son la práctica totalidad de los tributos que aplica el Estado. En primer lugar, se incluyen todos los directos, con la aplicación como puntos de conexión respecto a la recaudación del Estado del criterio de residencia en el caso de la tributación personal, y una combinación del de domicilio fiscal y del lugar de realización de las operaciones para la imposición de Sociedades. Respecto a los indirectos, el IVA y los Especiales ya estaban concertados en 2002, aunque las instituciones forales no disponen de capacidad normativa alguna, mientras que en el caso de otros tributos, el margen de maniobra es mayor. Aunque los sistemas fiscales común y foral están esencialmente armonizados, hay diferencias importantes en algunos tributos de menor capacidad recaudatoria y en relación con el IRPF, aunque tal vez las diferencias mayores en la actualidad se centran en el Impuesto de Sociedades (Zubiri, 2000, p. 55 y ss.)<sup>8</sup>.

Los únicos ingresos que en la práctica no se han concertado son Renta de Aduanas, las retenciones de trabajo a funcionarios y empleados del Estado en la Comunidad y las retenciones de capital de la deuda pública estatal.

### **2.4. Ley 29/2007 de señalamiento del Cupo para el quinquenio 2007-2011**

La Ley 29/2007, de 25 de octubre, aprobó la metodología para el quinquenio 2007-2011. Dicha Ley es consecuencia de los acuerdos alcanzados en la Comisión Mixta del Concierto Económico el 30 de julio de 2007, que planteaban dos ideas fundamentales. Por un lado, el principio de neutralidad financiera, es decir, la garantía de “status quo”, en el sentido de que los resultados del cupo, en la práctica, fueran similares a los de años anteriores, como si se tratara de un sexto

---

<sup>7</sup> Las cotizaciones sociales, como es sabido, siguen siendo consideradas como ingresos del Estado, aunque más propiamente, ingresos del sistema de Seguridad Social, que dispone de su propio presupuesto separado del correspondiente al Estado.

<sup>8</sup> Las diferencias en el caso de los llamados “tributos cedidos” en el régimen común de financiación (Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones, Tasa de Juegos y el 50% del IRPF) han tendido a disminuir como consecuencia de la creciente concesión de capacidad normativa a las Comunidades de régimen común en las sucesivas reformas de su sistema de financiación.

año del quinquenio anterior. Por otro, la demanda del País Vasco para participar en las nuevas aportaciones del Estado para la financiación de las comunidades de régimen común,<sup>9</sup> demanda que resulta de difícil comprensión pues con las nuevas transferencias se pretende fortalecer a las comunidades de régimen común a cambio de una menor financiación del Estado, de modo que dicho proceso implica una redistribución de recursos entre administraciones ajenas al sistema foral.

Según la metodología aprobada, las cargas asumidas se elevan al 54% del Presupuesto de Gastos del Estado, lo que implica que, en la práctica, sólo se financian como carga no asumida las Relaciones financieras con la Unión Europea, el Fondo de Compensación Interterritorial, el Ministerio del Interior<sup>10</sup>, o una parte de las Clases pasivas. Por otro lado, el descuento por tributos directos concertados, especialmente las retenciones de IRPF a funcionarios del Estado en la CAPV, dado el peculiar sistema de cálculo, basado en una actualización mecánica de las cantidades asignadas en el cupo de 2002, arroja una cifra excesiva, equivalente a un número de funcionarios del Estado muy superior al existente en la realidad.<sup>11</sup> Por último, la deducción del Déficit también plantea problemas de cierta envergadura, por lo que será objeto de especial análisis más adelante.

La cuestión de la participación del País Vasco en la nueva financiación estatal de competencias autonómicas se recoge en el artículo 11.4 de la Ley de Metodología del Cupo 2007-2011, que establece una participación del 6,65% de la CAPV a través de una minoración del cupo en dicha proporción. Esta perspectiva, que se ha denominado en ocasiones la “segunda concertación” se ha manifestado a través de la petición del País Vasco para participar en las cantidades asignadas por el Estado al nuevo sistema de financiación del año 2009, y de su demanda equivalente en relación con la financiación estatal acordada en la 2ª Conferencia de Presidentes autonómicos en relación con las materias de Dependencia, LOE y Dotaciones complementarias de Sanidad. Así como el primer ajuste no se llevó a cabo, el segundo fue aprobado en la Comisión Mixta del Concierto, lo que implica una rebaja del 6,65% de las cantidades asignadas en los presupuestos con esas finalidades.

## **2.5. Determinación del cupo y problemas principales:**

A continuación tratamos de señalar los problemas principales que se suscitan con la metodología aplicada para determinar el cupo y los ajustes impositivos.

---

<sup>9</sup> Especialmente en relación con el nuevo modelo de financiación aprobado en 2009. Con un nuevo índice de imputación del 6,65%.

<sup>10</sup> El valor elevado a gasto del Estado de la policía autonómica es un 35% mayor que el presupuesto total de gastos del Ministerio del Interior, lo que implica que una parte de la policía autónoma vasca es financiada con recursos procedentes del territorio común.

<sup>11</sup> Según algunos cálculos, la cantidad de retenciones establecidas sería equivalente al 10% del total de retenciones practicadas en el País Vasco, lo que implicaría la existencia de un número de funcionarios del Estado en el País Vasco poco creíble.

### **1ª Etapa: Fijación del Cupo Bruto (CB):**

$$CB = (PGT - VCA) \times \alpha = VCNA \times \alpha \quad (I)$$

Como hemos dicho, PGT recoge el valor total del presupuesto de gastos del Estado y VCA expresa la asignación presupuestaria íntegra de las cargas asumidas efectivamente por la Comunidad Autónoma.

#### **a) Las cargas no asumidas:**

En esta primera etapa, el problema esencial que se plantea es el significado y alcance de las Cargas No Asumidas. Según la normativa del Concierto, tienen esa naturaleza las cantidades asignadas al FCI, en función del principio de solidaridad; las transferencias del Estado a favor de aquellos entes públicos que desarrollen competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV); y los intereses y cuotas de amortización de la deuda pública estatal. Como se verá más adelante, este último concepto vendría a compensar la deducción del déficit que se aplica entre los ajustes del Cupo.

Como ha señalado Monasterio (2010, p.70), el Cupo Bruto “es seguramente la magnitud clave del sistema foral, puesto que indica cuál debe ser la aportación de la Hacienda foral a la Hacienda central, para que esta última pueda desempeñar de modo adecuado sus competencias”.

La definición de VCNA, como ya se ha dicho, no se hace de forma directa, sino que resulta de la resta señalada anteriormente. Esta determinación implica algunas consecuencias importantes:

1. Se descuentan, en una cuantía elevada, como se comentaba con anterioridad, las competencias de policía autonómica (solo plenamente desarrollada en el País Vasco) como carga asumida (dividiendo el coste de la policía autonómica por el índice de imputación).
2. Se resta también, como carga asumida, el importe de la sección 32 de los PGE, que cuenta entre sus conceptos principales las transferencias a las Haciendas territoriales, autonómicas y locales. Como la financiación de los gobiernos locales se financia por la CAPV, se puede considerar como CA y, como tal, restarlo de los gastos generales. En cambio la financiación de las Haciendas territoriales forma parte de las competencias del gobierno central (actividad redistributiva) y, al igual que las otras comunidades participan en los mecanismos de nivelación (fondos de suficiencia negativa en el sistema anterior, o los fondos de suficiencia y de cooperación en el sistema actual), con la finalidad de intentar asegurar un acceso homogéneo a los servicios públicos traspasados, los territorios forales también deberían hacerlo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Entre los principios de federalismo fiscal, junto al de autonomía y corresponsabilidad, se defiende un principio de equidad interterritorial que se



3. El método de determinar el coste de las competencias asumidas es, además, un sistema ventajoso respecto al criterio del coste efectivo utilizado en el traspaso de competencias a las comunidades de régimen común, que implicaba la no inclusión de algunas partidas de gasto, como las transferencias y una parte de las inversiones reales (la inversión nueva).
4. Por último, si durante un período extenso, las competencias traspasadas al resto de las comunidades son escasas y amplias las que corresponden a la CAPV, el gasto total incluye una cantidad importante de recursos en concepto de competencias aún no transferidas, por lo que al restar la asignación íntegra de las competencias asumidas por el País Vasco, el gasto a deducir será una proporción elevada del gasto total. Monasterio (2010) pone de manifiesto que entre 1988 y 1992, la relación entre las cargas asumidas y el gasto total presupuestado pasó, como consecuencia del efecto comentado, del 37,4% al 51,4%. Posteriormente, la extensión de los traspasos a otras comunidades (educación especialmente), implicó una cierta disminución de dicho porcentaje hasta el 47,6%. Sin embargo, aunque cabría esperar una disminución de dicho porcentaje con el proceso de culminación de los traspasos, el hecho es que en la fijación del cupo base 2002 y 2007, los porcentajes continuaron aumentando hasta el 54,5% el último año mencionado. Como expresa el profesor mencionado, “la opacidad del mecanismo de acuerdos y la falta de publicación de liquidaciones detalladas, impide conocer la razón de un comportamiento tan anómalo”.

#### **b) El índice de imputación:**

Por otro lado, la expresión del cupo bruto incluye un término adicional,  $\alpha$ , el índice de imputación, que sirve para determinar la parte que debe aportar la hacienda foral a la central para compensarla por las cargas no asumidas. De nuevo se presenta aquí un problema de transparencia. Como señalábamos al principio, la Ley del Concierto de 1981, en su artículo 53.1 manifestaba que los índices de imputación “se determinarán básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos” y se señalarán en la Ley del Cupo.

Después de 30 años, sin embargo, las leyes del cupo no han concretado la fórmula de cálculo ni han procedido a la actualización del índice inicial que se fijó en el 6,24%. Así, la Ley 13/2002 del Cupo para el período 2002-2006 señalaba que el índice de imputación, basado en la renta relativa quedaba fijado en el 6,24 para el quinquenio en curso; y lo mismo establece la normativa para el siguiente quinquenio (Ley 29/2007).

Con el índice de imputación, lo que se pretende es determinar lo que debe pagar el País Vasco al gobierno central por los gastos no asumidos. En principio, tal índice podría fijarse según cuatro posibles alternativas:

---

suele definir como garantía de niveles de desarrollo semejantes y de acceso similar a los bienes y servicios públicos.

---

- a) Aplicar un índice con pretensiones de neutralidad, como plantea Zubiri, (2012). Habría que fijar para cada competencia no asumida qué parte beneficia al País Vasco y sumar las distintas cantidades. En algunos casos, el criterio puede ser la renta relativa (pagos a la Unión Europea); en otros, la población (gastos de defensa); y en otros, criterios *ad hoc* (infraestructuras).
- b) Aplicar la población como criterio de imputación. Como ha señalado Monasterio, el resultado sería equivalente a la aplicación de un impuesto de capitación y, como ocurre en ese caso, el resultado sería regresivo en relación a la renta, aunque alguna de las actividades sí se podría financiar según la población.
- c) Emplear como criterio la renta relativa, equivalente a financiar las competencias no asumidas con un impuesto proporcional sobre la renta.
- d) Utilizar un criterio más estricto de progresividad y capacidad de pago, en cuyo caso, como propone Monasterio, el criterio de renta relativa podría ser corregido ponderando la renta por la relación entre la renta per cápita del territorio foral respecto a la renta per cápita media de todo el Estado.

En la medida en que los estudios de incidencia muestran que el sistema fiscal, en un gran número de países, resulta proporcional en la práctica, no parece que este criterio tenga que ser rechazado.

La cifra del 6,24% que no ha cambiado en los treinta años de vigencia del concierto es, naturalmente un compromiso político asumido en los primeros años de determinación del cupo y, si hubiera que buscar una justificación, como argumenta Zubiri, podría defenderse que la cifra estaba a medio camino entre la participación relativa del País Vasco en el PIB (7,5% en 1981) y la correspondiente a la población (5,66% en el mismo año).

A lo largo del tiempo, sin embargo, la población relativa del País Vasco no ha dejado de disminuir (hasta el 4,63 en 2010, según datos del padrón), mientras que la proporción relativa en el PIB, bajó hasta el final de los años 90 hasta el entorno del 6,24% manteniéndose cerca de ese valor hasta la actualidad (la cifra provisional que ofrece el INE para el año 2011 es 6,2%).

Según los comentarios anteriores, en consecuencia, dado que se ha estado produciendo una cierta divergencia entre ambas magnitudes, parece que con el mantenimiento del índice, se estaría aplicando un criterio de cierta progresividad en relación con este instrumento de fijación del cupo. Por eso, como apunta Zubiri, para algunos, el hecho de utilizar la renta relativa como índice de imputación, “puede considerarse como una aportación a la solidaridad por parte de la CAPV”, aunque haya que recordar que algunas de las competencias no asumidas “benefician a la comunidad en proporción a su renta” (p.319).

En todo caso, no deja de sorprender el mantenimiento invariado del índice de imputación a lo largo de los últimos treinta años, en contra de las previsiones normativas respecto al cálculo del mismo.

## **2ª Etapa: La determinación del Cupo Líquido:**

El Cupo Líquido es el resultado de aplicar una serie de conceptos sobre el Cupo Bruto. Estos son: el montante de los tributos no concertados (TNC), los recursos no tributarios (RNT)<sup>13</sup>, el Déficit (D) o Superávit (S) de las Cuentas del Estado, los ingresos que financian los servicios de Sanidad y asistencia social (FS),<sup>14</sup> y las Compensaciones a la Diputación Foral de Álava (CDA).<sup>15</sup>

Como señala Monasterio, las tres partidas con peso específico son RNT, D o S y FS. Las otras implican cantidades muy pequeñas, especialmente desde que fueron objeto de concertación los impuestos especiales en 1997.

Siguiendo la terminología anterior, las expresiones empleadas para obtener el cupo líquido son:

$$CL = VCNA \times \alpha - \alpha \times (TNC + RNT + D) - (FS + CDA)^{16} \quad \text{II (a)}$$

$$CL = VCNA \times \alpha - \alpha \times (TNC + RNT - S) - (FS + CDA) \quad \text{II (b)}$$

### **a) Problemas asociados al cómputo del déficit:**

La diferencia entre las dos expresiones viene dada por el distinto signo del déficit y el superávit. Se resta el déficit porque, en caso contrario, la CAPV estaría pagando con impuestos los bienes y servicios que el Estado financia con deuda.<sup>17</sup> En consecuencia, tendría que soportar los potenciales efectos negativos de la financiación con deuda (impacto inflacionista, efectos “crowding out”,...) sin aprovechar la ventaja que implica el retraso en el pago del gasto. No obstante, a efectos de compensación, los intereses de la deuda y las cuotas de amortización se incluyen en el valor del gasto inicial (PGT). En cualquier caso, el déficit es el factor compensador de mayor relevancia cuantitativa y su introducción en esta fase de fijación del cupo puede entenderse como una vía para que la Hacienda foral

---

<sup>13</sup> Ingresos patrimoniales o por activos financieros. Tanto en el caso de este elemento, como en el de los TNT se trata de restar del cupo bruto las cantidades que la Hacienda central obtiene en el territorio foral que, como no se integran en el Concierto, representan una parte de los servicios estatales financiada por esta vía. Monasterio apunta a que estas compensaciones para determinar el coste neto de los servicios estatales puede tener un cierto paralelismo con el descuento de las tasas vinculadas a los servicios transferidos a la hora de determinar el coste efectivo de los servicios en el régimen común.

<sup>14</sup> Anteriormente, estos recursos se canalizaban a través de las Transferencias de la Seguridad Social, desde su Tesorería General.

<sup>15</sup> Correspondientes a competencias no asumidas por la CAPV y que en las provincias del Territorio Común corresponden al Estado.

<sup>16</sup> La separación de los componentes que deben restarse del cupo se justifica por la especificidad de los dos últimos, para cuyo cálculo no es necesario aplicar el índice de imputación.

<sup>17</sup> Véase Zubiri (2010)

participe en la estrategia de política de estabilización aplicada desde la administración central.

En su trabajo, Monasterio formula tres problemas principales respecto a instrumentación concreta del saldo presupuestario, en relación con las tareas generales de estabilización económica:

1. El concepto de saldo que se emplea no coincide con el de uso más general que se da en Economía, que no es otro que el de “necesidad o capacidad de financiación”. Por el contrario, se emplea, en palabras de Monasterio, “un concepto oscuro, que sólo puede obtenerse indirectamente, realizando los cálculos oportunos...”. De esta forma, se estaría incumpliendo la Ley del Concierto, que establece que el cupo bruto deberá minorarse en una cuantía equivalente a “la parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado, en la forma que determine la Ley del Cupo. Si existiera superávit se operará en sentido inverso”.<sup>18</sup>

Según los cálculos realizados por Monasterio, las deducciones a practicar difieren de forma notable respecto a los conceptos usuales en Contabilidad Nacional. Así, en 2002 el déficit aplicado a la fórmula de cálculo fue diez veces superior a la Necesidad de Financiación de aquel año (-32.916 millones de euros respecto a los -3.312 en CN). Aún aumentó más la diferencia en 2007 (-40.872 millones, frente a una capacidad de financiación de 2.176 millones de la CN).<sup>19</sup>

2. Como, según las normas del Concierto, el cupo sólo se calcula para el año base de cada quinquenio, el procedimiento de actualización que se aplica desvirtúa notoriamente la compensación por déficit pudiendo producir efectos financieros muy perniciosos y dificultando así también la estrategia de estabilización económica del gobierno. Sin ajustes anuales, es muy poco probable que el comportamiento del ciclo económico se ajuste con la determinación del déficit en los años bases del cupo. Más bien, ocurre lo contrario, produciéndose diferencias muy importantes entre el descuento adoptado y los datos de las cuentas públicas.

3. No existen mecanismos de articulación entre la fijación de los objetivos y reparto del déficit público de las Comunidades y el determinado en el caso del País Vasco, en la Comisión Mixta del Concierto.

#### **b) El resto de compensaciones para determinar el cupo líquido:**

Como ponen de manifiesto las expresiones II.a y II.b, otros factores que se han de tener en cuenta para determinar el cupo líquido para el año base del quinquenio

---

<sup>18</sup> Artículo 56.1.c de la Ley 12/2002 del Concierto Económico.

<sup>19</sup> El mismo autor señala que el concepto utilizado es la diferencia entre todos los gastos corrientes, de capital y financieros (9 capítulos del presupuesto de gastos) y los capítulos 1 a 8 del presupuesto de ingresos. En otros términos, la deuda total emitida en cada ejercicio, cantidad muy alejada del concepto económico de déficit. Además según el indicador elegido, nunca se puede dar superávit, dado el equilibrio contable del presupuesto. De este modo, se viola en la práctica el contenido de la norma recogida en la nota 9 anterior.

son, además del déficit, los recursos tributarios del Estado (a los que se aplica, como en el caso del déficit, el índice de imputación) y otros conceptos, como los que denominábamos FS y CDA. Además, se realizan también ajustes en relación con algunas competencias específicas (como la policía autonómica, ya mencionado) o nuevas competencias que puedan ser asumidas por la CAPV. El resultado daría el cupo líquido del año base del quinquenio.

### **c) Evolución del cupo:**

Como se ha señalado ya, el cupo líquido sólo se calcula para el año base de cada quinquenio. Para saber a qué cantidad asciende el cupo a lo largo de los cuatro años posteriores al año base, se aplica un coeficiente de actualización que cada ejercicio se calcula sobre el que sirve de base. La expresión de dicho coeficiente es la siguiente:

$$IA = CL_{ab} \times RCE_{HC} (\text{Año } 1, 2, 3, 4) / RCE_{HC} (\text{Año Base}) \quad \text{III}$$

Donde:

IA es el Índice de Actualización;

$CL_{ab}$  = Cupo Líquido del año base

$RCE_{HC}$  (Año 1, 2, 3, 4) = Recaudación Equivalente a los tributos concertados de la Hacienda Central (no se incluyen los totalmente cedidos a las Comunidades de Régimen Común) los años siguientes al considerado con Año Base.

$RCE_{HC}$  (Año Base) = El mismo concepto, pero aplicado en el año base.

Como se ha señalado más arriba, este sistema de actualización implica una desconexión absoluta con lo que ocurre en la realidad con los diversos componentes que se emplean para determinar el cupo líquido (el ejemplo del déficit es la expresión más clara de este problema).

### **d) Evaluación del sistema de determinación del cupo líquido:**

Uno de los argumentos más utilizados por los representantes de la CAPV para justificar y defender el sistema de determinación del cupo es el denominado "riesgo unilateral".<sup>20</sup> La idea que está detrás de este concepto es que lo que se paga en concepto de cupo depende tan sólo, al menos conceptualmente, de los servicios que suministra el Estado en beneficio de los residentes en el País Vasco y de los impuestos que recaude la Hacienda Central en el territorio español, equivalentes a los que aplica y recauda la Hacienda Foral en el territorio de la Comunidad. En consecuencia, la Hacienda de los Territorios Históricos asume totalmente el riesgo de la gestión y la recaudación del sistema impositivo de la CAPV. Si dicha gestión es deficiente, eso repercutirá negativamente sobre los servicios suministrados por la Comunidad a sus ciudadanos, pero no en la cuantía del Cupo.

---

<sup>20</sup> Véase Lámbarri y Larrea (1991) y Lámbarri y Larrea (1994).

El criterio seguido responde de manera adecuada al principio de corresponsabilidad defendido en las sucesivas reformas del régimen común de financiación de las Comunidades autónomas. En efecto, si el sistema se aplica correctamente, estaríamos en presencia de un aplicación adecuada del principio de equivalencia, según el cual, en un sistema descentralizado de financiación, hay que procurar que “cada palo aguante su propia vela”, es decir, que cada nivel de gobierno decida de forma autónoma la estructura, cantidad y calidad de servicios públicos a suministrar, y cargue sobre sus propios ciudadanos los tributos adecuados para financiarlos.

Monasterio (2010) cuestiona el concepto de riesgo unilateral manejado en el País Vasco señalando que, por un lado, en su diseño básico, el sistema no parece singular y diferenciado de otros mecanismos de federalismo fiscal; por otro, que la variable clave del sistema de determinación es la capacidad fiscal relativa del País Vasco respecto a la capacidad fiscal media en España, y esta magnitud se ha caracterizado por una gran estabilidad a lo largo del tiempo y de forma sistemática en valores superiores a los medios de España, por lo que no cabe hablar de riesgo, sino más bien de una situación de privilegio respecto a otras comunidades, porque no parece fácil que el efecto del diferencial de la renta per cápita pudiera ser compensado por una deficiente gestión tributaria o una normativa propia generosa con los contribuyentes de la CAPV.<sup>21</sup> Por último, se pone de manifiesto cómo el índice de evolución seguido es diferente del aplicado en el resto de Comunidades y, en opinión del autor, habría que promover la equiparación o una mayor equivalencia, para evitar la existencia de eventuales riesgos diferenciales.

## **2.6. La evolución del Cupo líquido:**

A lo largo del tiempo, aún con oscilaciones, la cantidad acordada en concepto de cupo ha ido creciendo gradualmente hasta alcanzar los 1.500 millones en 2007. A partir de entonces, ha disminuido de forma notable hasta los 700 millones.

**TABLA 1: CUANTÍA DEL CUPO**

<b>AÑOS</b>	<b>CUANTÍA DEL CUPO (MILL. €)</b>
1997	742,2
1998	753,3
1999	836,6
2000	932,0
2001	979,7
2002	1064,2
2003	1123,3

---

<sup>21</sup> En la misma dirección, Monasterio señala que el sistema aplicado en territorio común antes de la reforma de 2009 establecía la posibilidad de existencia de fondos de suficiencia negativos (situación similar a la del País Vasco), cuyo mecanismo de ajuste permitía una obtención moderada de recursos adicionales a las Comunidades de mayor capacidad económica y, en todo caso, un seguro si la recaudación regional fuera superior a la nacional.

2004	1188,8
2005	1357,0
2006	1497,7
2007	1595,9
2008	1172,9
2009	721,8

Fuente: Zubiri, 2012

En términos del PIB autonómico, el cupo se ha mantenido en el entorno del 2,3% del PIB del País Vasco, aunque se observa una caída significativa tras el inicio de la crisis económica. Lo mismo ocurre, como es obvio, con el dato del cupo per cápita. En el cuadro

### **2.7. Los ajustes impositivos:**

Se trata en este caso de intentar determinar los ajustes necesarios para resolver los problemas recaudatorios que se producen entre las dos administraciones como consecuencia de la exacción de sus tributos, y que se derivan de la necesaria aplicación de los puntos de conexión y su adecuada interpretación para determinar las cantidades que le corresponden a cada nivel de gobierno.

Los ajustes más importantes se comienzan a producir con motivo de la aplicación del IVA a partir de su establecimiento en 1986, y se ampliarán después, cuando se decide concertar los impuestos especiales de fabricación.

En consecuencia, los tipos de ajustes que han de practicarse son de tres tipos:

1. En impuestos directos, para resolver el problema de las retenciones que puede aplicar una administración tributaria distinta a la correspondiente de los residentes de un territorio (la hacienda central debe entregar las retenciones practicadas sobre sus funcionarios residentes en el País Vasco; del mismo modo, hay que compensar a la Hacienda foral por las retenciones practicadas a los tenedores de deuda del Estado que residen en el País Vasco, en concepto de rendimientos del capital mobiliario). Además, hay que ajustar también el impuesto de sociedades, a partir de algún criterio asumido como punto de conexión.
2. En el IVA, suponiendo que lo pagan los consumidores (hay traslación total hacia adelante), no hay que olvidar que lo hacen efectivo quienes generan el valor añadido, es decir, empresarios y profesionales, por lo que es necesario ajustar el pago en función del consumo.
3. Algo similar puede decirse de los impuestos especiales, con la característica, en este caso, de que el impuesto se suele pagar en la fase de fabricación o la primera fase del proceso de producción.

Veamos cada uno de los casos:

#### **a) Ajustes en imposición directa: Imposición sobre la renta personal:**

El ajuste antes mencionado sólo se aplica respecto a las retenciones practicadas por la Hacienda central a residentes del País Vasco. Aunque no se trata de cantidades muy elevadas, como ha señalado Monasterio (2010), p. 86, llama la atención que este tipo de ajustes no se haga con carácter bidireccional, “puesto que también habrá residentes en territorio común que obtengan rentas de trabajo, profesionales o del capital mobiliario que tengan como origen servicios prestados o deuda y empréstitos públicos de territorio foral”. Ello implica una cierta pérdida recaudatoria de la hacienda central, porque la cuota líquida declarada en territorio común está minorada por esas retenciones que no se compensan.

### **b) El Impuesto de Sociedades:**

El Impuesto de Sociedades está concertado con la Hacienda foral, que dispone de competencias normativas completas sobre el tributo. No es muy frecuente en el ámbito de los sistemas federales la descentralización absoluta de este tributo, y ello se justifica por la gran movilidad de sus bases y por los interrogantes que se plantean en relación con la incidencia efectiva del tributo: ¿Quién paga en la práctica el gravamen? Las hipótesis que se suelen manejar en los trabajos empíricos consideran que el impuesto se traslada (al menos en parte) hacia adelante o hacia atrás, de modo que pueden pagar el impuesto los consumidores, los trabajadores o los propietarios del capital. Con frecuencia, se señala que probablemente haya un reparto de la carga entre los tres tipos de sujetos pasivos.

En el caso del impuesto concertado, a diferencia de lo que ocurre con otros gravámenes, no existe ningún ajuste entre las administraciones tributarias afectadas. Los criterios seguidos para repartir las recaudaciones del impuesto en ambos territorios son los siguientes:

- Cuando la empresa realiza su actividad exclusivamente en uno de los dos territorios, sólo tributa en el que le corresponda.
- Cuando, como suele ser habitual, realiza operaciones en ambos territorios, el criterio asumido en 1981, con la primera Ley del Concierto, era repartir el gravamen en función de la cifra de negocios relativa, concepto que resultaba en todo caso complejo de determinar.<sup>22</sup>
- Desde 1993, el criterio adoptado, con la finalidad de simplificar el proceso, fue el volumen de operaciones.
- Desde el año 2002, los criterios seguidos para determinar las empresas que tributan en el País Vasco son los siguientes:
  - Empresas con domicilio fiscal en el País Vasco con un volumen de operaciones inferior a 6 (seis) millones de euros.
  - Todas las que operan de forma exclusiva en el territorio foral, con independencia del domicilio o el volumen de operaciones.
  - Las que tengan su domicilio en el territorio foral y tengan un volumen de operaciones superior a 6 millones de euros, “siempre que no lleven a cabo en el territorio común un porcentaje igual o

---

<sup>22</sup> Para determinarlo, se tenían en cuenta, elementos como el tipo de actividad, el valor contable del inmovilizado en la fase de fabricación, el volumen de ventas y la localización de las dependencias de dirección y gestión de la empresa.



superior al 75% de sus operaciones”. Posteriormente, en 2007 la cifra que determina el umbral para tributar a la Hacienda foral ha cambiado, elevándose a 7 millones de euros.<sup>23</sup>

### **c) El ajuste por IVA:**

Como antes se explicaba, el objetivo del ajuste es garantizar que cada Hacienda ingrese los impuestos pagados por los consumidores que residen en su territorio o, más específicamente, que la Hacienda foral vasca ingrese el IVA satisfecho por los consumidores residentes en el territorio foral.

Para conseguir ese objetivo, hay que realizar dos ajustes básicos:

- 1) Sumar las cantidades que corresponden a los consumidores residentes del País Vasco en concepto de importaciones, cuya tributación recauda exclusivamente la Hacienda central.
- 2) Sumar (o restar) la diferencia entre el consumo relativo que corresponde al País Vasco (a) y su capacidad recaudatoria relativa (b), medida a partir de cuatro variables: Capacidad productiva (VAB a coste de los factores, en términos relativos), Inversión (FBKF, también en términos relativos), Exportaciones (X) y Adquisición Intracomunitaria de Bienes y Servicios (AIB).

Así, la expresión de los ingresos totales del País Vasco por IVA sería la siguiente:

$$IT_{IVA} = IMI_{IVA} + a \times IAD_{IVA} + (a-b) \times H \quad \text{(IV)}$$

Donde:  $IT_{IVA}$  = Ingresos totales de la Hacienda foral por IVA  
 $IMI_{IVA}$  = Ingresos por IVA en el mercado interior vasco  
(a) = Consumo relativo de la CAPV respecto al total de España.  
 $IAD_{IVA}$  = Ingresos por IVA en aduanas  
(b) = Capacidad recaudatoria relativa de la CAPV  
H = Base de ajuste por operaciones interiores.

H solo coincidirá con la suma de lo recaudado por IVA de la Hacienda central y la hacienda foral ( $IMI^C + IMI^F$ ) en el caso de que ambas administraciones tengan igual eficacia recaudatoria. Habría en consecuencia tres casos posibles:

1.  $H = IMI^F + IMI^C$  (Si  $IMI^F / IMI^C = b / 1-b$ )
2.  $H = IMI^F / b$  (Si  $IMI^F / IMI^C < b / 1-b$ )
3.  $H = IMI^F / 1-b$  (Si  $IMI^F / IMI^C > b / 1-b$ )

---

<sup>23</sup> De hecho, esta cifra ha cambiado en diversas ocasiones desde 1981, y en la Ley de 2002 se especificó que la mencionada cifra sería actualizada, al menos cada cinco años.

En realidad, como apunta Monasterio (2010, p.84), el parámetro b, más que una expresión de la eficacia recaudatoria relativa, tal como está definido, “lo que recoge es su base imponible relativa.” Sólo en el caso de que los tipos efectivos del impuesto en ambos territorios fueran iguales (condicionados por la estructura del consumo en cada territorio, que difícilmente coincidirán) y las dos administraciones tengan igual eficacia recaudatoria (resultados similares en el control del fraude) se podría defender que “b” representa la capacidad recaudatoria de la Hacienda foral, y al compararlo con “a”, realizar el ajuste por IVA. A juicio del mismo autor, la aplicación de “b” sólo se hace en relación con la eficacia gestora, pero de forma incorrecta, porque los resultados no incentivan la mejora de la actividad recaudadora por parte de la administración menos eficaz.

De hecho, al no haberse modificado los parámetros a y b en más de 20 años con un valor de 6,875 y 5,765 respectivamente, en la práctica la transferencia siempre se produce desde la Hacienda central a la autonómica, aunque se le permite “el beneficio de elevar a total nacional la recaudación de la Hacienda menos eficaz, para que pague una cantidad menor.” (Monasterio, 2010, p.84).

El mantenimiento de los parámetros señalados se puede explicar en parte, dada la amplitud de la base de ajuste y los importantes efectos financieros que se producirían incluso con cambios pequeños (o con variaciones anuales de los mismos). Pero ese mantenimiento desvirtúa el procedimiento aplicado (violando incluso las previsiones de las leyes del cupo), implica errores de medida de la eficacia gestora (se aplican medidas desfasadas para determinar la recaudación potencial) y, una vez más, establece diferencias importantes respecto al sistema aplicado para determinar la participación de las Comunidades de régimen común en la recaudación del IVA.<sup>24</sup>

Los argumentos empleados para defender el mantenimiento del sistema, a pesar de los cambios producidos con toda seguridad en los parámetros, no se justifican si tenemos en cuenta cómo se determina el reparto interno de la recaudación del IVA entre los territorios históricos y cuál es el mecanismo aplicado en el caso de los impuestos especiales.

#### **d) Ajuste por Impuestos Especiales:**

El ajuste, en términos conceptuales, es igual que el se aplica en el caso del IVA y se justifica para adecuar la recaudación obtenida en la fase de fabricación o importación a la residencia de los consumidores de los productos correspondientes. El esquema de aplicación sería similar al anterior. Ahora el parámetro “c” representa el consumo relativo de productos afectados por impuestos especiales (en 2006, 7,13 en los impuestos de Alcohol y Cerveza y 6,56 en Hidrocarburos) y “d” la recaudación relativa (1,932; 1,731 y 8,26 respectivamente).

La principal diferencia respecto al ajuste del IVA es que en este caso se prevé la corrección de los parámetros cuando los datos reales difieren de los teóricos en

---

<sup>24</sup> Ver INE (2006)

más de un 10% en el caso de los impuestos de Alcohol y Cerveza y un 7% en Hidrocarburos. En el caso del Impuesto de Tabaco, en tanto no se modifique el régimen actual de fabricación y comercio de las labores de tabaco, se aplica un sistema especial que implica el cálculo anual, lo que evita el uso de sistemas de corrección temporal.

Por último, desde que se concertaron los impuestos especiales en 1997, el ajuste se cierra con las llamadas “compensaciones financieras”, diferencia entre el resultado de índice de imputación del cupo a la recaudación prevista en 1997 y la cuantía que resulte de aplicar a la mencionada recaudación los porcentajes de consumo correspondientes a esos impuestos cuando fueron concertados. No se entiende bien, en todo caso, que se mantengan estas compensaciones cuando podrían ser incorporadas al mecanismo de ajuste.

## **2.8. Las relaciones financieras y algunas conclusiones:**

Si tenemos en cuenta el proceso de determinación del cupo y los ajustes por los impuestos concertados, podemos obtener una visión integrada de las relaciones financieras entre las dos Haciendas. Incorporando todos los elementos mencionados, junto a cupos líquidos a pagar superiores a los 1.300 millones de euros (1353,5 en 2005), después de aplicar los ajustes, el resultado financiero total se limita a 30 o 40 millones (41,9 en 2005), pagados por la Hacienda foral a la central. (Monasterio, 2010, p.70). Incluso según la información disponible, en algunos años, como 2003 y 2004, el saldo financiero final resultó negativo, lo que implicaba que, en términos netos, la Administración Central tenía que pagar cantidades de dinero a la CAPV una vez efectuadas las diversas liquidaciones.

En general, diversos estudios han puesto de manifiesto la existencia de importantes diferencias en términos de financiación per cápita entre el País Vasco y Navarra y el resto de las Comunidades Autónomas, integradas en el régimen general de financiación. Así, por ejemplo, Castells *et al.* (2005), cifran la diferencia en un 77%, Zubiri (2007) en un 64% o De la Fuente (2011) en un 59%.

Desde otra perspectiva, la que se refiere a la cuantía del cupo, en opinión de Monasterio, la cantidad satisfecha en el período de aplicación del quinquenio 2002-2006 en concepto de cupo y ajuste por IVA estuvo infravalorada anualmente en una cantidad aproximada de 2.500 millones de euros.

Por su parte, De la Fuente señala que la deficiente medida de las cargas no asumidas y el ajuste impositivo han significado que la contribución del País Vasco a los gastos del Estado fue inferior en 4.500 millones a lo que debió haberse pagado en 2007, lo que, en términos del PIB de esa comunidad ascendía a un 6,89%.

Después del repaso efectuado, aunque son muchos los problemas que afectan al cálculo del cupo, si se tratara de determinar los más importantes desde el punto de vista cuantitativo, habría que señalar en primer lugar la fase inicial de determinación del cupo en lo que se refiere a la determinación de las cargas no asumidas, concepto esencial para fijar el cupo líquido que la Hacienda foral deberá

pagar a la central. A lo largo de las leyes del cupo, la valoración de las cargas no asumidas ha tendido a ser infravalorada sistemáticamente.<sup>25</sup>

En segundo lugar, el ajuste impositivo, especialmente en el caso del IVA, como consecuencia de la aplicación de indicadores desfasados (o anclados desde hace años) que miden el peso relativo del País Vasco en el consumo total y en la base del impuesto, se convierte en el segundo factor clave para explicar la diferencia entre la cuantía que el País Vasco debería pagar y la que efectivamente paga al resto del Estado.

El tercer elemento, más controvertido, es el que se refiere a la medición del déficit. Aunque la opinión más general estima que se trata de un elemento sobreestimado, lo que implica una disminución significativa del Cupo, otros, como De la Fuente, consideran que su cálculo y cómputo son correctos.

Otras cuestiones controvertidas son:

- La competencia fiscal que se plantea como consecuencia de la concertación del impuesto de sociedades, lo que ha dado lugar a una serie de conflictos diversos, alguno de ellos dirimido en el marco de los tribunales europeos. Hay que recordar que no es frecuente la descentralización de este tributo en los sistemas comparados.
- La compensación por IRPF, especialmente centrada en un cómputo excesivo de las retenciones efectuadas por la Administración Central a sus funcionarios y empleados públicos en el territorio del País Vasco.
- La congelación de los índices de imputación y los aplicados para el ajuste en IVA. Como señala Zubiri, éste es uno de los temas que deberían corregirse.<sup>26</sup>
- La aplicación de los índices de actualización de forma automática para determinar los cupos anuales los cuatro años siguientes al contemplado como año base.

---

<sup>25</sup> La entidad de la diferencia es difícil de fijar en todo caso, mientras no se disponga de información precisa sobre las competencias del Estado recogidas en los presupuestos y asumidas por las instituciones del País Vasco (Zubiri, 2011)

<sup>26</sup> Señala Zubiri (2011, p.327) que, “A pesar de que la CAPV es más rica que el Territorio Común (y por lo tanto consume en relación al PIB menos), el IVA recauda (en porcentaje del PIB) mucho más en la CAPV. En parte eso puede deberse a que la eficiencia recaudatoria es mayor, pero también en buena medida a que el ajuste por IVA sobreestima la participación de la CAPV en este impuesto. Esto último puede ser el resultado de que los parámetros básicos del ajuste (Consumo y base relativa de la CAPV) no se actualizan desde hace veinticinco años.”

### **3. LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN COMÚN Y FORAL: RESULTADOS**

Una vez analizada en profundidad la metodología de cálculo del cupo, en esta sección del trabajo nos proponemos hacer una estimación de los resultados que el sistema de Concierto (Convenio) proporciona a los territorios forales desde el punto de vista de la financiación disponible por habitante. Esto nos permitirá hacer una comparación de la situación financiera de Navarra y el País Vasco con la de las comunidades de régimen común. Al margen de la complejidad del cálculo del cupo, no resulta sencillo aislar qué parte de la financiación recibida por las instituciones forales va destinada a financiar competencias homogéneas a las de los territorios comunes y qué parte se ha de destinar a financiar competencias singulares de esas circunscripciones (como la policía autónoma, la financiación de los gobiernos locales, etc). En el siguiente apartado del trabajo, vamos a tratar de cuantificar una financiación autonómica “homogénea”, que nos permita comparar los resultados percibidos por todas las comunidades de régimen común y los territorios forales.

#### **3.1. La financiación de las comunidades de régimen común**

El cálculo de la financiación disponible por las comunidades autónomas de régimen común parte de la Liquidación del sistema publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para el año 2009, incluyendo los recursos tributarios procedentes del IRPF, el IVA, los impuestos especiales de fabricación (tabaco, alcohol e hidrocarburos), la recaudación de los tributos sobre las transmisiones patrimoniales, los actos jurídicos documentados, las sucesiones y donaciones, el juego, la electricidad, la matriculación de vehículos y la venta minorista de hidrocarburos, así como las asignaciones procedentes del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, del Fondo de Suficiencia Global, del Fondo de Cooperación y del Fondo de Competitividad. En todo caso, se han distinguido las cantidades destinadas a financiar competencias “homogéneas” de aquellas distribuidas para sufragar el coste de servicios transferidos singularmente a uno o varios territorios. Las Tablas 2, 3 y 4 muestran los resultados obtenidos a partir de la información recogida en la Liquidación mencionada más arriba.

**TABLA 2: RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE RÉGIMEN COMÚN (2009). MILLONES DE EUROS**

	NGF	CF	SPF			Resto políticas			Fondo cooperación	Fondo competitividad	Compensación DA 3 L22/2009	Total recursos	no homogéneas	Total homogéneas
			SPF	75% CF	saldo	Resto	25% CF	FSG						
Andalucía	15.683	11.645	11.393	8.734	2.659	4.290	2.911	1.379	309		15.992	570	15.422	
Aragón	3.002	2.680	1.973	2.010	-37	1.029	670	358	33		3.034	50	2.985	
Asturias (Principado)	2.328	1.974	1.569	1.481	88	759	494	265	91		2.419	42	2.376	
Balears (illes)	1.923	2.342	1.526	1.756	-230	397	585	-188		139	2.250	62	2.188	
Canarias	3.769	1.712	3.037	1.284	1.753	732	428	304	69		3.838	143	3.695	
Cantabria	1.456	1.167	820	876	-56	636	292	345	16		1.473	75	1.397	
Castilla y León	5.585	4.462	3.834	3.347	487	1.751	1.116	636	210		5.796	8	5.788	
Castilla-La Mancha	4.184	3.120	3.064	2.340	724	1.120	780	340	76		4.260	7	4.253	
Cataluña	16.264	15.673	10.299	11.754	-1.455	5.965	3.918	2.047		937	17.201	1.807	15.393	
Extremadura	2.378	1.431	1.629	1.073	556	749	358	391	103		2.481	4	2.476	
Galicia	5.972	4.342	4.137	3.257	881	1.835	1.086	749	243		6.215	180	6.035	
La Rioja	749	577	454	433	22	294	144	150			749	32	717	
Madrid	12.986	15.416	8.382	11.562	-3.180	4.604	3.854	750		762	13.748	614	13.134	
Murcia (Región de)	2.604	2.146	1.975	1.610	365	629	537	93	50	101	2.755	11	2.744	
Valenciana (Com)	9.068	8.309	6.971	6.232	739	2.097	2.077	19		634	9.702	190	9.512	
<b>Total CC.AA. Régimen común</b>	<b>87.951</b>	<b>76.997</b>	<b>61.063</b>	<b>57.748</b>	<b>3.315</b>	<b>26.887</b>	<b>19.249</b>	<b>7.638</b>	<b>1.200</b>	<b>2.572</b>	<b>91.911</b>	<b>3.795</b>	<b>88.117</b>	

Fuente: elaboración propia

**TABLA 3: FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO  
(TODAS LAS COMPETENCIAS)**

	población	ajustada	población	ajustada
Andalucía	1.926,04	1.957,04	91,8	93,2
Aragón	2.255,26	2.145,28	107,5	102,2
Asturias (Principado)	2.228,64	2.149,16	106,2	102,4
Balears (illes)	2.054,25	2.055,47	97,9	97,9
Canarias	1.824,11	1.763,41	86,9	84,0
Cantabria	2.499,06	2.509,44	119,1	119,6
Castilla y León	2.260,77	2.107,41	107,7	100,4
Castilla-La Mancha	2.046,92	1.937,98	97,5	92,3
Cataluña	2.300,99	2.328,36	109,6	110,9
Extremadura	2.250,31	2.121,73	107,2	101,1
Galicia	2.222,73	2.093,26	105,9	99,7
La Rioja	2.327,27	2.310,38	110,9	110,1
Madrid	2.152,51	2.286,56	102,6	108,9
Murcia (Región de)	1.904,67	1.947,86	90,7	92,8
Valenciana (Com)	1.904,28	1.939,98	90,7	92,4
<b>Total CC.AA. Régimen común</b>	2.098,87	2.098,87	100,0	100,0
<b>desviación estándar</b>			8,86	8,81
Fuente: Elaboración propia				

**TABLA 4: FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO  
(COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS)**

	población	ajustada	población	ajustada
Andalucía	1.857,36	1.887,26	92,3	93,8
Aragón	2.218,27	2.110,10	110,2	104,9
Asturias (Principado)	2.189,59	2.111,50	108,8	104,9
Balears (illes)	1.997,80	1.998,99	99,3	99,3
Canarias	1.756,02	1.697,59	87,3	84,4
Cantabria	2.371,05	2.380,89	117,8	118,3
Castilla y León	2.257,71	2.104,56	112,2	104,6
Castilla-La Mancha	2.043,63	1.934,87	101,6	96,2
Cataluña	2.059,21	2.083,70	102,3	103,6
Extremadura	2.246,39	2.118,04	111,6	105,3
Galicia	2.158,51	2.032,79	107,3	101,0
La Rioja	2.228,63	2.212,46	110,8	110,0
Madrid	2.056,45	2.184,52	102,2	108,6
Murcia (Región de)	1.897,10	1.940,11	94,3	96,4
Valenciana (Com)	1.867,07	1.902,07	92,8	94,5
<b>Total CC.AA. Régimen común</b>	2.012,21	2.012,21	100,0	100,0
<b>desviación estándar</b>			8,61	7,82
Fuente: Elaboración propia				

**TABLA 5: Recaudación por impuestos concertados de los territorios forales**

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Pais Vasco	Navarra	Pais Vasco	Navarra	Pais Vasco	Navarra	Pais Vasco	Navarra	Pais Vasco	Navarra
	millones	millones	millones	millones	millones	millones	millones	millones	millones	millones
IRPF	3.403,70	865,80	3.754,20	1.009,70	4.266,30	1.083,20	4.458,20	1.156,60	3.917,10	1.110,20
Impto Sociedades	1.440,40	390,90	1.692,40	518,50	2.034,20	593,20	1.692,20	419,30	1.231,70	412,60
Impto Sucesiones	79,10	23,70	76,30	31,50	76,20	43,30	81,90	47,80	80,10	37,90
Impto Patrimonio	107,00	43,90	127,10	53,20	154,30	61,90	181,30	66,30	49,70	3,20
Impto sobre no residentes	46,00	5,60	70,60	6,30	175,80	10,60	187,60	11,30	113,60	10,60
Imptos directos	5.076,20	1.329,90	5.720,60	1.619,20	6.706,80	1.792,20	6.601,20	1.701,30	5.392,20	1.574,50
Impto Transmisiones Patrimoniales	307,50	86,80	367,90	102,90	372,10	80,70	185,00	49,20	152,20	41,30
Impto Actos Juridicos	115,40	46,70	136,60	55,10	134,90	52,80	112,50	43,40	95,20	33,00
IVA	4.186,30	983,90	4.673,80	1.094,50	4.837,40	1.170,20	4.265,50	899,50	3.528,20	897,40
Impto especial medios transportes	64,90	19,90	70,40	21,40	77,00	397,60	49,20	396,20	37,20	404,60
Imptos Especiales de Fabricación	1.288,20	385,10	1.355,20	373,20	1.394,10	22,10	1.373,70	14,80	1.361,30	11,40
Impto Primas de Seguros	70,90	17,70	71,90	18,60	78,10	21,60	77,10	20,20	72,90	18,60
Impto hidrocarburos	47,60	20,70	50,10	21,00	52,00	22,10	53,10	22,60	51,40	21,90
Imptos Indirectos	6.080,80	1.560,80	6.725,90	1.686,70	6.945,60	1.767,10	6.116,10	1.445,90	5.298,40	1.428,20
Tasa de Juego	74,40	13,50	68,90	14,00	68,70	13,50	63,20	13,20	58,70	12,20
Recargo apremio	23,00	5,50	22,60	5,80	32,60	7,00	35,20	7,10	28,30	8,00
restantes conceptos	9,00	4,50	12,10	7,10	17,20	9,20	15,30	7,60	13,90	8,70
<b>Total impuesto concertados</b>	<b>11.263,40</b>	<b>2.914,20</b>	<b>12.550,10</b>	<b>3.332,80</b>	<b>13.770,90</b>	<b>3.589,00</b>	<b>12.831,00</b>	<b>3.175,10</b>	<b>10.791,50</b>	<b>3.031,60</b>
Cupo pagado a la AGE	103,90	447,40	1.337,70	156,40	1.449,30	687,80	1.550,70	704,00	937,00	0,00
Recursos deducido el cupo (en millones)	11.159,50	2.466,80	11.212,40	3.176,40	12.321,60	2.901,20	11.280,30	2.471,10	9.854,50	3.031,60
Media por habitante sistema foral de financiación (en euros)	5.251,91	4.156,56	5.254,95	5.277,52	5.752,76	4.788,44	5.229,35	3.983,22	4.538,64	4.815,36
Media estatal por habitante del sistema de financiación (en euros)	2.094,59	2.094,59	2.226,64	2.226,64	2.346,99	2.346,99	2.071,50	2.071,50	2.098,87	2.098,87
diferencia en euros por habitante	3.157,32	2.061,97	3.028,31	3.050,88	3.405,77	2.441,45	3.157,86	1.911,73	2.439,78	2.716,49
diferencia en % sobre régimen común	150,7%	98,4%	136,0%	137,0%	145,1%	104,0%	152,4%	92,3%	116,2%	129,4%

Fuente: elaboración propia



### **3.2. La financiación de las comunidades de régimen foral:**

La información oficial referida a los sistemas de financiación foral incluida en la Memoria de la Administración Tributaria 2010 se refiere a los datos de los ejercicios 2009 y 2010 y, sin embargo está limitada a 2009 para el Sistema de Régimen Común. Por este motivo se han utilizado para el régimen foral los correspondientes a 2009.

Los recursos disponibles para hacer frente a las necesidades globales de gasto en los territorios forales vienen dados por la recaudación íntegra de todos los tributos en su territorio (tributos concertados) menos el pago del cupo a la Administración General del Estado.

El diferente tratamiento de las corporaciones locales forales obliga a realizar una simulación para conseguir una homogeneidad con los territorios de régimen común.

Los municipios con una población superior a 75.000 habitantes del País Vasco y Navarra no reciben recursos del sistema de haciendas locales aplicado al régimen común. Este resultado es lógico, al estar apoyado en la distribución de los tributos cobrados en cada territorio:

- 1,6875 por ciento de la cuota líquida del IRPF
- 1,7897 por ciento de la recaudación líquida del IVA
- 2,0454 por ciento de la recaudación líquida de los impuestos sobre consumos específicos (Impuesto sobre alcohol y bebidas derivadas, Impuesto sobre la cerveza, del impuesto sobre productos intermedios, impuesto sobre hidrocarburos e Impuesto sobre labores del tabaco).
- Fondo complementario de financiación (2.956 millones en 2009)
- Compensación del Impuesto de Actividades Económicas (251,81 millones en 2009).

Las diputaciones de Álava, Gipuzkoa y Vizcaya, así como la Comunidad de Navarra, reciben recursos del Sistema de Haciendas Locales a través de un régimen especial (artículo 145 TRLRHL) pero por su cantidad (26.304,19 euros; 58.802,77 euros; 90.891,12 euros y 60.910,24 euros respectivamente) es inferior a la percibida por otras del mismo tamaño.

Los municipios con población inferior a 75.000 habitantes reciben las transferencias del Sistema de Haciendas Locales calculadas bajo el mismo criterio de los territorios de régimen común.

Los recursos totales dispuestos por los territorios forales les sirven para dar cobertura a todas sus obligaciones de gastos, es decir, las homogéneas y las no homogéneas. Sin embargo, no existe ninguna información relativa al valor de éstas últimas que nos permita comparar los resultados del sistema de financiación común y foral.

### 3.3. Recursos de financiación condicionada

Los recursos incluidos en los correspondientes sistemas de financiación autonómica están acompañados de una serie de transferencias condicionadas (10.264 millones de euros), es decir, aquellas que las comunidades deben destinar a un determinado uso: fomento de empleo, servicios sociales y promoción social, infraestructuras, vivienda, educación y otras. Dado que el único destino homogéneo son las políticas activas de empleo, en las que participan los territorios forales, cabe la duda sobre su incorporación en el cálculo total de financiación de las comunidades autónomas.

### 3.4. Estimación de los recursos derivados del sistema foral de financiación

Para hacer homogénea la comparación entre los territorios de régimen común y los forales es preciso detraer a los recursos disponibles por los territorios forales la cantidad que les correspondería aplicando los mismos criterios de la Ley de Haciendas Locales a sus municipios de más de 75.000 habitantes y a las Diputaciones (Véase la tabla 6).

**TABLA 6: RECURSOS DISPONIBLES POR LOS TERRITORIOS FORALES**

	2009	
	País Vasco	Navarra
Recursos por tributos deducido el cupo (en millones)	9.855	3.032
ajuste en concepto de obligaciones con municipios > 75.000 habitantes		
IRPF (1,6875 por ciento)	-66,10	-18,73
IVA (1,7897 por ciento)	-22,04	-7,38
II.EE. (2,0454 por ciento)	-29,66	-8,96
Fondo complementario de financiación (atribución del porcentaje de población a total aplicado en régimen común: 4,7% y 1,3% del total)	-139	-38
Compensación IAE (ídem anterior)	-12	-3
Recursos disponibles después de ajuste por municipios > 75.000	9.586	2.955
ajuste en concepto de obligaciones con Diputaciones	-157	-43
<b>Recursos disponibles netos después de ajuste Diputaciones</b>	<b>9.429</b>	<b>2.912</b>
Media por habitante sistema foral de financiación (en euros)	4.343	4.625
Media estatal por habitante del sistema de financiación (en euros)	2.099	2.099
diferencia en euros por habitante favor sistema foral	2.244	2.526
número de veces régimen foral sobre común	2,07	2,20
diferencia en % del régimen foral sobre el común	106,9%	120,3%
Fuente: Elaboración propia		

Como se desprende de los resultados de homogeneizar la financiación de los territorios forales mostrados en la Tabla 6, los territorios forales disfrutaban de una situación financiera mucho más holgada que la del resto de comunidades autónomas. En concreto, tanto Navarra como el País Vasco disponen de una financiación por habitante que supera el doble de la media de los territorios comunes. Estas cifras tienen su reflejo, después, en los presupuestos de las

instituciones forales, que revelan unos índices de gasto por habitante notablemente superiores a los del resto de España.

#### **4. SIMULACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE, INCORPORANDO A LAS COMUNIDADES FORALES**

Con el objeto de analizar la diferencia de resultados que proporcionan el sistema de financiación autonómica foral y común, en las siguientes páginas se va a simular la aplicación de éste último a las Comunidades Forales. Los resultados de esta simulación nos permitirán comparar la situación financiera que tendrían Navarra y el País Vasco en el supuesto de que les fuese de aplicación el régimen común con la que efectivamente tienen que, como se ha señalado más arriba, es más del doble de la financiación por habitante media del resto de CCAA.

Partiendo de los datos de recaudación de los impuestos concertados del ejercicio 2009 (Memoria de la Administración Tributaria 2010) que se han presentado en páginas anteriores, se ha imputado a las Comunidades Forales el 50 por ciento del IRPF, el 50 por ciento del IVA y el 58 (o 100, según el caso) por ciento de los Impuestos Especiales de Fabricación. A continuación, se ha incorporado al Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) el 75 por ciento de la recaudación en las figuras anteriores, además de la procedente de los tributos que gravan el Patrimonio, las Sucesiones y Donaciones, las Transmisiones Patrimoniales, los Actos Jurídicos Documentados y el Juego.<sup>27</sup>

Empleando datos del Instituto Nacional de Estadística, se han elaborado sendos indicadores de población ajustada para los territorios forales, a partir de las variables que son empleadas por el sistema de financiación común para medir las necesidades de gasto regionales.<sup>28</sup>

Con el 75 por ciento de los recursos tributarios de todas las comunidades autónomas (62.678 millones de Euros), más los 3.316 millones de aportación adicional de la AGE en el año 2009, se ha distribuido el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales en función de la población ajustada obtenida a partir de los datos del INE, tal como se ha explicado más arriba. La Tabla 7 muestra el reparto del FGSPF.

**TABLA 7: REPARTO DEL FGSPF**

	75%				Financiación	Fondo
	Capacidad	Capacidad	Población	Necesidades	Servicios	Garantía
	Fiscal	Fiscal	Ajustada	de Gasto	Púb. Fund.	SPF
Andalucía	11.645	8.734	8.162.861	17,5	11.579	2.845
Aragón	2.680	2.010	1.414.541	3,0	2.007	- 3
Asturias	1.974	1.481	1.123.569	2,4	1.594	113

<sup>27</sup> Para hacer la simulación lo más realista posible, obviamente se deja fuera la recaudación del Impuesto de Sociedades.

<sup>28</sup> Población (30%), superficie (1,8%), dispersión de la población (0,6%), insularidad (0,6%), población protegida equivalente (38%), población mayor de 65 años (8,5%) y población menor de 16 años (20,5%).

Baleares	2.342	1.757	1.096.389	2,4	1.555	-	201
Canarias (*)	1.890	1.417	2.188.871	4,7	3.105		1.688
Cantabria	1.167	875	587.065	1,3	833	-	42
C.Y León	4.462	3.347	2.748.013	5,9	3.898		552
C-Mancha	3.120	2.340	2.197.629	4,7	3.117		777
Cataluña	15.673	11.755	7.374.910	15,8	10.461	-	1.293
Extremadura	1.431	1.073	1.168.210	2,5	1.657		584
Galicia	4.342	3.257	2.964.886	6,4	4.206		949
La Rioja	577	433	325.459	0,7	462		29
Madrid	15.416	11.562	6.001.798	12,9	8.514	-	3.048
Murcia	2.146	1.610	1.415.132	3,0	2.007		398
Navarra	1.534	1.151	651.606	1,4	924	-	226
P.Vasco	4.997	3.747	2.181.117	4,7	3.094	-	653
Valencia	8.309	6.232	4.991.617	10,7	7.081		849
<b>Total</b>	<b>83.705</b>	<b>62.778</b>	<b>46.593.673</b>	<b>100,0</b>	<b>66.094</b>		<b>3.316</b>
Recursos Adicionales		3.316					
<b>Total FGSPF</b>		<b>66.094</b>					

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y del INE

(\*) Los datos de Canarias incorporan la recaudación del IGIC y del REF

Como se desprende de la información de la tabla 7, Navarra tendría que hacer una aportación de 226 millones, mientras que para el País Vasco esa cantidad ascendería a 653 millones de Euros. Esta transferencia negativa obviamente no puede compararse con el Cupo vasco y la Aportación navarra, porque hasta el momento sólo se ha replicado el fondo horizontal que financia los servicios públicos fundamentales y se les ha imputado a los territorios forales una capacidad fiscal que no se corresponde con la realidad (100 por cien de todos los impuestos contemplados en nuestra simulación más el rendimiento del Impuesto de Sociedades).

El segundo paso de nuestra simulación sería distribuir el Fondo de Suficiencia Global (FSG) que, como es sabido, es una transferencia vertical que pretende financiar los gastos asociados a todos aquellos servicios que no entran en la categoría de fundamentales. Con el sistema vigente, el FSG de cada comunidad se calculó como residuo entre las Necesidades Globales de Financiación (restricción inicial con respeto al status quo acordado en 2009), la capacidad fiscal de cada territorio y las cantidades abonadas/percibidas por éste al/del FGSPF. Dado que este dato no existe para los territorios forales, se han hecho varias simulaciones alternativas para calcular el FSG que les correspondería a Navarra y País Vasco.

En primer lugar, se ha estimado la que sería la Financiación Total Garantizada (FTG) de las dos Comunidades Forales a partir de una sencilla regresión lineal en la que la variable dependiente es la FTG por el sistema en 2009 para cada una de las comunidades de régimen común, y la variable independiente es la población ajustada (medida con los criterios de necesidad vigentes señalados más arriba). Como resultado de este cálculo, Navarra debería disponer de una FTG de 1.300 millones de Euros, mientras que para el País Vasco esta cuantía ascendería a 4.352 millones. El FSG sería el resultado de descontar a su FTG el rendimiento de sus

ingresos (una vez descontada la aportación al FGSPF): mientras que la transferencia sería positiva para el País Vasco (9 millones de Euros), Navarra tendría que hacer una aportación de 8 millones (tercera columna de la Tabla 8).

En segundo lugar, se ha hecho una estimación de la FTG que le correspondería a los territorios forales imputándoles la financiación por habitante ajustado media de las comunidades de régimen común (2.012 Euros). Operando de esta manera, la FTG navarra sería de 1.310 millones, y la vasca de 4.388 millones de Euros. Descontando de esa cuantía las cantidades percibidas por el rendimiento de los recursos del sistema de financiación de régimen común, así como las cantidades aportadas al FGSPF, Navarra dispondría de un FGS de 3 millones, mientras que el País Vasco debería percibir 45 (cuarta columna de la Tabla 8).

En tercer lugar, se ha hecho una estimación de la FTG para los territorios forales imputándoles la financiación por habitante ajustado más alta de todas las comunidades de régimen común (2.381 euros, correspondientes a la Comunidad de Cantabria). Procediendo de esta forma, la FTG de Navarra sería de 1.551 millones, mientras que la del País Vasco ascendería a 5.192 millones de Euros. Con esos valores, y una vez descontado el rendimiento de los recursos del sistema de financiación de régimen común y las aportaciones de los territorios forales al FGSPF, Navarra percibiría un FSG de 243 millones, y el País Vasco de 849 (quinta columna de la Tabla 8).

**TABLA 8: REPARTO DEL FSG**

	CapFisc	FGSPF	FSG Opcion 1	FSG Opción 2	FSG Opción 3
Andalucía	11.645	2.845	1.379	1.379	1.379
Aragón	2.680	- 3	358	358	358
Asturias	1.974	113	265	265	265
Baleares	2.342	- 201	188	188	188
Canarias	1.890	1.688	304	304	304
Cantabria	1.167	- 42	345	345	345
C.Y León	4.462	552	636	636	636
C-Mancha	3.120	777	340	340	340
Cataluña	15.673	- 1.293	2.047	2.047	2.047
Extremadura	1.431	584	391	391	391
Galicia	4.342	949	749	749	749
La Rioja	577	29	150	150	150
Madrid	15.416	- 3.048	750	750	750
Murcia	2.146	398	93	93	93
Navarra	1.534	- 226	8	3	243
P.Vasco	4.997	- 653	9	45	849
Valencia	8.309	849	19	19	19
<b>Total</b>	<b>83.705</b>	<b>3.316</b>	<b>7.639</b>	<b>7.685</b>	<b>8.730</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y del INE

(\*) Los datos de Canarias incorporan la recaudación del IGIC y del REF

A continuación, nuestra simulación del sistema de financiación de régimen común incorporando a las Comunidades Forales ha procedido a distribuir los Fondos de Convergencia.

El Fondo de Cooperación se subdivide en dos fondos, el primero de los cuales va destinado a las comunidades con un PIB per cápita inferior al 90 por ciento de la media, con una densidad de población inferior al 50 por ciento de la media o un crecimiento de población inferior al 90 por ciento de la media (con una densidad inferior al 125 por ciento de la media). Su distribución se hace en función de la población relativa de las comunidades beneficiarias y de la distancia entre el PIB per cápita de cada territorio y el PIB per cápita medio. Como se desprende de los datos de la tabla 9, la Comunidad de Navarra pasaría a beneficiarse del Fondo de Cooperación, debido a su escasa densidad de población (cuarta columna de la tabla 9).

El segundo subfondo va destinado a los territorios que han tenido un crecimiento de la población inferior al 50 por ciento del crecimiento medio. Su distribución se hace en función de la participación regional en la población total de comunidades beneficiarias de este subfondo. En este segundo caso, ninguno de los territorios forales recibiría financiación del Fondo de Cooperación (quinta columna de la tabla 9).

Por lo que se refiere al Fondo de Competitividad, va destinado a dos grupos de comunidades: aquellas cuya financiación total garantizada, una vez distribuidos los recursos del Fondo de Cooperación continúan por debajo de la media; y aquellas cuyo índice de financiación garantizada está por debajo de su índice de capacidad fiscal. En nuestra simulación, tanto Navarra como el País Vasco reúnen los requisitos necesarios para ser beneficiarias de este Fondo, tal como se desprende de la sexta columna de la tabla 9.

**TABLA 9: DISTRIBUCIÓN DE LOS DISTINTOS FONDOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA**

	CapFisc	FGSPF	FSG (*)	F.Coop 1	F.Coop 2	F.Cptitividad	FIN. TOTAL
Andalucía	11.645	2.845	1.379	252		579	16.701
Aragón	2.680	- 3	358	27		0	3.062
Asturias	1.974	113	265	28	58	0	2.438
Baleares	2.342	- 201	- 188	0		78	2.031
Canarias	1.890	1.688	304	56		155	4.093
Cantabria	1.167	- 42	345	13		0	1.483
C.Y León	4.462	552	636	62	136	0	5.848
C-Mancha	3.120	777	340	63		156	4.456
Cataluña	15.673	- 1.293	2.047	0		523	16.950
Extremadura	1.431	584	391	36		0	2.442
Galicia	4.342	949	749	78	58	0	6.177
La Rioja	577	29	150	0	148	0	904
Madrid	15.416	- 3.048	750	0		426	13.543
Murcia	2.146	398	93	41		100	2.778
Navarra	1.534	- 226	- 8	9		46	1.355

P.Vasco	4.997	- 653	9	0		155	4.506
Valencia	8.309	849	19	134		354	9.665
<b>Total</b>	<b>83.705</b>	<b>3.316</b>	<b>7.639</b>	<b>800</b>	<b>400</b>	<b>2572</b>	<b>98.431</b>

(\*)Fondo de Suficiencia Global calculado a partir de Opción 1 de la Tabla 2

Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver en la Tabla 9, una aplicación del sistema de financiación autonómica de régimen común a los territorios forales proporcionaría (con los supuestos que se han explicado más arriba) 1.355 millones de Euros a la Comunidad de Navarra, y 4.506 millones al País Vasco.<sup>29</sup> Según los cálculos realizados en este trabajo, los ingresos obtenidos por ambas comunidades mediante el sistema de concierto ascendieron en 2009 a 3.031 y 10.791 millones respectivamente. Una vez descontadas las cantidades destinadas a la financiación local, Navarra dispuso de 2.955 millones, y el País Vasco de 10.522 millones de Euros.

Comparando los recursos que el sistema de financiación foral proporciona a Navarra y País Vasco con los que les corresponderían al simular su incorporación al sistema de financiación de régimen común, podemos observar que el “exceso” de recursos de ambos territorios asciende a 1.600 y 6.016 millones de Euros. Naturalmente, a esas cantidades habría que descontarles los recursos necesarios para financiar las competencias singulares asumidas por Navarra y el País Vasco, tales como la policía autónoma vasca. Pero es de esperar que el coste de esas competencias singulares no se eleve, en ningún caso, a esos 1.600 y 6.000 millones de Euros mencionados más arriba. Parece que, en definitiva, el sistema de financiación foral proporciona un nivel de recursos significativamente más elevado que el régimen común.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Calsamiglia, X. et al. (1991), *La Financiación de las Comunidades Autónomas: Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*. Ed. Generalitat de Catalunya

Castells, A., Sorribas, P. y M. Villalta (2005) “Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales”, en Bosch y Durán (eds), *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona, pp. 221-237;

Esteban, J. y Gómez, R. (1991), “La inviabilidad de la generalización del sistema foral”, en Calsamiglia et. al. (1991), pp.75-92.

---

<sup>29</sup> Obsérvese que de esa financiación no tendrían que extraer los recursos necesarios para financiar a sus gobiernos locales, porque éstos ya han sido deducidos de la recaudación empleada para calcular su capacidad fiscal.

De la Fuente, A. (2011) “¿Está bien calculado el cupo?”, *Moneda y Crédito*, 231, pp. 93-150.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2006), *Indicadores de Consumo para la distribución territorial del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)*.

Lambarri, C. y Larrea, J. (1991), *El Concierto Económico*. Ed Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.

Lambarri, C. y Larrea, J. (1994), *El Cupo*. Ed Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.

Larrea, P (1984): “El concierto económico y el cupo vasco”. *Revista de Economistas* nº 9, p.18-21

López Basaguren, A. (2005): *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad. 25 años de Estatuto de autonomía del País Vasco*, vol. I, Colex-INAP, Madrid, 2005, págs. 619-634

Monasterio, C. (2010): “Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado? *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 192 (I/2010), p. 59-103

Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, OCTE (Varios años), *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca*. Ed OCTE.

Zabalza, A. (2012): “El pacto fiscal catalán”, *Cuadernos de la Fundación Giménez Abad*, núm. 3

Zubiri, I. (2000): *El sistema de Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao, 2000

Zubiri, I. (2007): “Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización”, en S. LAGO (ed.), *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 355-387