

# LA METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DE LOS COEFICIENTES ANUALES DE APORTACIÓN DE LAS HACIENDAS FORALES A LA HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO

Carlos Lámbarri

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DE LOS COEFICIENTES HORIZONTALES. - III. RESULTADOS DEL CALCULO DE LOS COEFICIENTES PARA 1989. - IV. PROBLEMÁTICA QUE PRESENTA EL CÁLCULO ANUAL DE LOS COEFICIENTES. - IV. 1. Aspectos formales y de adecuación temporal. IV.2. Interpretaciones posibles de la cláusula de limitación de los coeficientes respecto a los del ejercicio anterior. — V. ANÁLISIS DE LA METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DE LOS COEFICIENTES HORIZONTALES. - V.1. El índice de capacidad de cada territorio. — V.2. Neutralidad de la metodología de determinación del índice de capacidad. — V.3. La definición de los índices de capacidad vigentes. — V.4. El efecto presupuestario de la metodología. — VI. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

La distribución competencial entre los niveles institucionales del País Vasco, con la asignación específica de la recaudación procedente de los tributos concertados a las Haciendas Forales (tal y como se recoge en el Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco y en la llamada Ley de Territorios Históricos), implica la existencia de unos flujos financieros entre éstas y la Hacienda General del País Vasco, que legalmente vienen a denominarse «aportaciones», destinadas a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el sostenimiento de las cargas generales del mismo no asumidas por los Territorios Históricos. Así viene definido en el artículo 42.a del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en el artículo 16 de la Ley 27/1983 (Ley de Territorios Históricos).

El cálculo anual de dichas aportaciones debe hacerse por medio de una metodología que tiene que ser aprobada por Ley del Parlamento Vasco, por lo general, y salvo circunstancias excepcionales, con vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios (artículo 22.8 de la Ley 27/1983). Las diferentes leyes así aprobadas han venido a denominarse Leyes de Aportaciones, la última de las cuales, que está actualmente vigente, es la Ley 9/1988, de 29 de Junio, para los ejercicios 1989, 1990 y 1991.

## II. METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DE LOS COEFICIENTES HORIZONTALES.

Los criterios de cálculo de las aportaciones recogidos en la metodología deberán seguir los principios generales marcados al efecto en la propia Ley de Territorios Históricos (LTH), especialmente en los diferentes apartados de su artículo 22. Dichos criterios giran en torno a dos mecánicas de reparto:

- La distribución vertical, entre los dos niveles institucionales (las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de los Territorios Históricos), que no va a ser objeto de análisis en el presente artículo.
- La distribución horizontal, en la que se definen los criterios para determinar la parte que le corresponde hacer frente a cada Territorio Histórico del total de los recursos que deben ser aportados a las Instituciones Comunes, según haya definido la metodología de la distribución vertical.

La parte a la que debe hacer frente cada Territorio Histórico no es sino un porcentaje, un índice, un coeficiente del total. Es por ello que dichos porcentajes se denominan «coeficientes horizontales de aportación».

Respecto a los coeficientes horizontales, la LTH enuncia un criterio general a seguir por las oportunas Leyes de Aportaciones, al decir en su artículo 22, apartado sexto, que «La aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico.» Además, especifica que deberá ponderarse necesariamente el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico respecto al esfuerzo fiscal medio del conjunto de la Comunidad Autónoma, de forma inversamente proporcional.

La Ley 9/1988, de Aportaciones para el trienio 1989-1991, define en su artículo 14 que los coeficientes horizontales serán calculados de la siguiente manera:

- el 70% en función de la renta de cada Territorio Histórico.
- el 30% en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico ponderada por la Capacidad Recaudatoria del mismo. Con ello se introduce un nuevo factor (la Capacidad Recaudatoria) respecto a lo dispuesto en la LTH como principio general, pero respetando ésta en su integridad.

La expresión matemática así determinada es la siguiente:

$$A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}{\sum_{i=1}^3 CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}$$

Siendo:

$A_i$  el coeficiente de aportación de cada Territorio Histórico, en porcentaje

$Y_i$  la renta del Territorio  $i$

$Y$  la renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco

$T_i$  la recaudación del Territorio  $i$

$T$  la recaudación total de los tres Territorios

$CR_i$  la capacidad recaudatoria relativa del Territorio  $i$

Dicha fórmula deberá aplicarse para cada uno de los ejercicios de vigencia de la metodología, y para ello únicamente queda por definir las variables y datos que deben ser utilizados. Estas variables y datos, según se define en el artículo 15 de la Ley 9/1988 vigente, son los siguientes:

a) Para la renta se utilizará el Producto Interior Bruto a precios de mercado de cada Territorio, relativo al total de la Comunidad Autónoma. En cada momento se tomará el último dato publicado por el Instituto Vasco de Estadística.

Es decir, se toma una fuente única y que además es la única fuente estadística oficial para el conjunto de la Comunidad Autónoma.

b) Para el esfuerzo fiscal deberá tomarse la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa, en comparación con la renta, ya definida. Los datos a utilizar serán los del último ejercicio finalizado, y la fuente los presupuestos de ingresos de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos.

Normalmente ocurrirá que los datos de renta se refieren a un ejercicio anterior al que se refieren los de recaudación, por lo que habrá que proyectar aquellos a éste mediante las tasas de crecimiento monetario del PIB en la Comunidad Autónoma.

c) Para el cálculo de la capacidad recaudatoria, que no se procede a explicar en profundidad, es preciso asociar a cada concepto tributario objeto de recaudación el indicador económico adecuado que da origen a la tributación. Los conceptos tributarios ascienden a un total de 13, precisándose 14 indicadores económicos adicionales a los automáticamente disponibles (uno de los indicadores es el coeficiente de aportación del año de que se trate, y para el IVA se precisan tres indicadores para obtener el necesario).

Definidos ya la fuente y el dato a utilizar en cada ejercicio para la renta, la Ley 9/1988 estipula que, en cualquier caso, los datos a utilizar para los diferentes indicadores y cálculos serán los últimos publicados por el Instituto Vasco de Estadística. Sólo en el caso de no existir datos publicados por éste, independientemente del ejercicio a que correspondan, se utilizarán estimaciones efectuadas a tal efecto por el propio Instituto Vasco de Estadística o los últimos datos disponibles de aquellas fuentes estadísticas que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas estime más pertinentes. Es decir, solo en el caso de que no haya datos publicados por el IVE respecto a los indicadores determinados, podrán utilizarse otras fuentes alternativas a instancias del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En definitiva, para todos los indicadores (incluido el PIB a precios de mercado) deberán utilizarse los últimos datos publicados para los mismos por el I.V.E. Sólo en el caso de que alguno de ellos no haya sido nunca objeto de publicación podrá optarse por otra fuente alternativa.

Por último, como previsión de seguridad financiera para las Diputaciones Forales, se determina en el artículo 14.3 de la Ley 9/1988 que los resultados de los coeficientes de aportaciones para cada ejercicio no deberán alterar cada coeficiente en más de un 1,5%, positivo o negativo, con relación al valor del mismo en el ejercicio anterior.

### III. RESULTADOS DEL CALCULO DE LOS COEFICIENTES PARA 1989

Para el ejercicio de 1989 se procedió a aplicar el procedimiento descrito en el punto anterior conforme a los datos estipulados en el mismo. En el momento en que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprueba el cálculo de las aportaciones para 1989, el 6 de Octubre de 1988. se dispone de los siguientes datos:

- el PIB<sub>pm</sub> de cada territorio para 1984, último dato publicado por el I.V.E.
- las recaudaciones de Diputaciones Forales y Ayuntamientos para 1987.
- Los datos de algunos indicadores económicos necesarios para la capacidad recaudatoria publicados por el I.V.E. para 1984. también último año publicado, que correspondían a:
  - sueldos y salarios
  - valor añadido bruto a precios de mercado, como parte del indicador económico asignado al IVA
  - valor de la producción en la industria y los servicios destinados a la venta

Se disponía de otro indicador con un último dato publicado por el I.V.E. para 1982: la Renta Familiar Disponible más los impuestos directos sobre las familias.

Para el resto de indicadores económicos no se disponía de un último dato publicado por el I.V.E., puesto que nunca habían sido objeto de publicación, por lo que se proponen las fuentes que se consideran más adecuadas, utilizándose en varios de los casos la publicación del Banco de Bilbao «Renta Nacional de España y su Distribución Provincial. 1985». También se utilizan estimaciones del propio Instituto Vasco de Estadística para otros de los indicadores.

La primera consecuencia a obtener de todo lo anterior es que se tomaron cinco datos relativos a los indicadores que coinciden con los utilizados para el cálculo de los coeficientes horizontales para 1988. El motivo es que no se había producido la publicación de las «Cuentas Económicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 1985» por parte del Instituto Vasco de Estadística. Las razones para ello fueron de índole exclusivamente técnica, como consecuencia de los cambios metodológicos efectuados en la estimación del PIB<sub>pm</sub>, por coincidir con la elaboración de las tablas input-output para la Comunidad Autónoma.

En aquella fecha, en lo que se refiere al PIB<sub>pm</sub> se disponía de una estimación provisional del propio I.V.E. para 1985, pero fue desechada tajantemente, por no cumplir el requisito de tratarse de datos publicados, ya que esta circunstancia es la única que garantiza el automatismo y la seguridad en cuanto a las fuentes a utilizar. El trabajar con datos estimativos es, por el contrario, garantía de inseguridad y posibilidad de utilizar fuentes de cualquier tipo, algo que la Ley 9/1988 trata indudablemente de evitar.

El cálculo de las aportaciones para 1989, por aplicación de los datos consignados en la metodología definida en la Ley 9/1988, arrojaron inicialmente los siguientes resultados:

Álava	15,33 %
Bizkaia	51,39 %
Guipúzcoa	33,28 %

Pero en virtud de la cláusula contenida en el artículo 14.3, ya comentada, no pueden darse diferencias del  $\pm 1,5\%$  respecto al coeficiente correspondiente al ejercicio anterior. Por aplicación de ello, únicamente Guipúzcoa entra dentro de los límites fijados, traspasando Álava el límite superior y Bizkaia el inferior.

Por ello, los coeficientes definitivos fueron: el límite superior para Álava (por lo dispuesto en el artículo 14.3), el coeficiente calculado por aplicación de la metodología para Guipúzcoa (33,28%), al no serle de aplicación la mencionada cláusula, y la diferencia entre el 100% y la suma de los dos anteriores para Bizkaia. En resumen, los coeficientes definitivos fueron:

Álava	14,64 %
Bizkaia	52,08 %
Guipúzcoa	33,28 %

Hay que resaltar que la aplicación práctica de la cláusula del artículo 14.3, para el ejercicio 1989, y para alguno de los ejercicios anteriores, puede estar sujeta a varias interpretaciones diferentes, que trataremos de analizar y comentar en el apartado siguiente.

#### **IV. PROBLEMÁTICA QUE PRESENTA EL CALCULO ANUAL DE LOS COEFICIENTES.**

Dentro de este apartado se va a proceder al estudio de dos aspectos bastante diferentes entre sí, relativos al cálculo anual de los coeficientes horizontales:

- los aspectos formales y de adecuación temporal del cálculo, y
- las interpretaciones posibles a la cláusula del artículo 14.3 de la Ley 9/1988, relativa a los límites a someter a los coeficientes anuales calculados con arreglo a la metodología vigente.

##### ***IV. 1. Aspectos formales y de adecuación temporal.***

La determinación anual de los coeficientes horizontales puede suscitar algunas dudas en cuanto a aspectos de carácter formal y de aprobación en unos plazos concretos. Las dudas deberán despejarse por la necesidad de reconocer al sistema tres características: automatismo, inalterabilidad y aprobación en un plazo de tiempo concreto.

##### ***a. Automatismo.***

Como ya ha sido comentado, la LTH, en su artículo 22.8, dispone que la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones

de cada Territorio Histórico serán aprobadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas para periodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios, que será, a su vez, aprobada por el Parlamento Vasco en forma de Ley.

Una vez disponible la Ley de Aportaciones deberán «elaborarse los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha Ley.» (art. 29.4 de la LTH).

Quiere esto decir que, estando vigente una Ley de Aportaciones, el cálculo de las aportaciones anuales (y de los coeficientes horizontales anuales, en consecuencia) deberá ser automático. En la práctica, dicho cálculo se somete a la aprobación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, aunque este trámite no está expresamente recogido en la normativa legal, siendo una prueba complementaria de la voluntad de automatismo contenida en la propia LTH.

Este automatismo, en cuanto a los coeficientes horizontales se refiere, es el que se recoge en el Capítulo II de la Ley de Aportaciones vigente (Ley 9/1988). En él se determinan la metodología de cálculo y, específicamente, los indicadores económicos a utilizar, regulando que los datos para su aplicación serán «los últimos datos publicados por el Instituto Vasco de Estadística» (art. 15.2), como ya ha sido comentado en apartados anteriores. Este aspecto de la normativa impide que una parte pueda proponer diferentes indicadores y fuentes en cada ocasión, en función de sus intereses particulares.

En el momento del cálculo de las aportaciones para 1989 y de su aprobación por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas el 6 de Octubre de 1988. los últimos datos publicados para varios de los indicadores —entre ellos el PIB<sub>pm</sub>— correspondían al ejercicio de 1984, que también fueron utilizados para las aportaciones de 1988. Como ya se ha puesto de manifiesto, en aquel momento fue categóricamente desechada la utilización de cualquier estimación provisional que proveyera de datos más recientes y actualizados y que no cumplieran el requisito de estar publicados, puesto que eso hubiera transgredido claramente el principio de automatismo que encierran la LTH y la Ley 9/1988.

Para el ejercicio de 1990, los coeficientes horizontales calculados utilizarán previsiblemente los datos que sean necesarios de las «Cuentas Económicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 1986», puesto que serán los últimos publicados por el Instituto Vasco de Estadística (fueron publicados en Mayo de 1989, mientras que los correspondientes a 1985 lo fueron en Diciembre de 1988). Esto es lo que está previsto en la Ley y lo que deberá ser aplicado en aras a la característica básica del automatismo prevista legalmente.

Todo ello, claro está, no implica en absoluto una falta de neutralidad del mecanismo de cálculo, como en el apartado siguiente se pone de manifiesto.

### ***b. Inalterabilidad.***

Los coeficientes horizontales inicialmente calculados y aprobados deben considerarse como definitivos e inalterables para todo el ejercicio al que correspondan. En caso contrario nos encontraríamos en una situación insostenible por la permanente inseguridad financiera que acarrearía.

En el artículo 14.1 de la Ley 9/1988, de Aportaciones para el trienio 1989-1991, se prevé que la aportación de cada territorio en cada ejercicio presupuestario

será la resultante de aplicar a las aportaciones globales establecidas, en función del modelo de distribución vertical, los coeficientes horizontales calculados. Con ello se subraya que dichos coeficientes serán únicos para cada ejercicio, ya que las aportaciones deberán calcularse a los efectos de formular los presupuestos del ejercicio por parte del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Si, por el contrario, se permitiera alguna modificación en los coeficientes horizontales una vez aprobados, se abriría la vía para que una nueva publicación de cualquiera de los 14 indicadores utilizados (y no exclusivamente por la del PIB<sub>pm</sub>) volviera a modificarlos, y así sucesivamente, en un proceso sin fin. Esta circunstancia impediría incluso la liquidación definitiva de las aportaciones anuales, ya que siempre habría un nuevo último dato publicado.

La única posibilidad que podría plantearse sería la de determinar por dos veces los coeficientes horizontales en cada ejercicio: de manera preventiva para la formulación de los presupuestos y de manera definitiva para su liquidación. Si bien a primera vista puede dar la impresión de que con ello puede ganarse un tiempo que permita una mejor definición de los coeficientes, un análisis somero presenta al menos dos circunstancias a tener en cuenta:

— Las Diputaciones Forales estarían en una situación de permanente inseguridad desde el punto de vista presupuestario, puesto que no podrían valorar con certeza sus compromisos institucionales.

— El cálculo definitivo de los coeficientes horizontales para la liquidación del ejercicio debería hacerse en una fecha límite concreta, para evitar su permanente revisión. Pero a esa fecha, habría que volver a tomar simplemente «los últimos datos publicados» para cada uno de los indicadores, y al ser estos neutrales, independientemente de su evolución temporal, poco o nada se habría avanzado respecto a un único cálculo inicial para todo el ejercicio.

Debe concluirse que la revisión de los coeficientes horizontales en la fase de liquidación no es un mecanismo adecuado, porque proporciona escasas ventajas prácticas, mientras que los riesgos y la inseguridad financiera para las Instituciones afectadas serían muy importantes.

Por otra parte, tampoco se prevé en la normativa vigente un mecanismo específico de revisión de los coeficientes horizontales en el momento de la liquidación anual de las aportaciones (artículo 17.2 de la Ley 9/1988), lo cual vuelve a poner de manifiesto que el único criterio posible de determinación de los mismos es el hacerlos una sola vez para cada ejercicio, con su consiguiente inalterabilidad durante el transcurso del mismo.

### ***c. Plazo concreto de aprobación.***

El artículo 29.3 de la LTH expresa que el Gobierno y las Diputaciones Forales elaborarán sus respectivos Presupuestos anuales, consignando como aportaciones de los Territorios Históricos las que hubiere aprobado el Parlamento Vasco, en el supuesto de no haberse aprobado la correspondiente Ley de Aportaciones para el período de que se trate. Si ésta se hubiere aprobado y se encontrara vigente, será de aplicación el artículo 29.4 de la LTH, donde se especifica que, en este supuesto, los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales podrán elaborarse en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de aquella ley.

Esto significa que las aportaciones anuales —y, en consecuencia, los coeficientes horizontales anuales— deberán ser determinados con anterioridad a la formulación de los Presupuestos de las Instituciones afectadas. En el caso del Gobierno, la fecha de presentación al Parlamento del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales será anterior al 1 de Noviembre del ejercicio anterior a que se refiere el citado Proyecto (artículo 64 de la Ley 31/1983, de Régimen Presu-pestario de Euskadi). Para las Diputaciones Forales los plazos para presentar el Proyecto de Norma Foral de Presupuestos Generales son:

Álava Con anterioridad al 15 de Noviembre del ejercicio anterior (artículo 40 de la Norma Foral 8/1988 General Presupuestaria).

Bizkaia Con anterioridad al 15 de Noviembre del ejercicio anterior (artículo 41 de la Norma Foral 7/1984 Presupuestaria).

Guipúzcoa Con anterioridad al 1 de Noviembre del ejercicio anterior, ya que al no estar aprobada una Norma Foral Presupuestaria, resultaría de aplicación, puesto que así se viene regulando en las Normas Forales de Presupuestos, la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi.

En consecuencia, deberá ser durante el mes de Octubre, a más tardar, cuando se proceda a la determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales durante el ejercicio siguiente. En este sentido, al amparo de lo dispuesto en la LTH y en la vigente Ley de Aportaciones, puede interpretarse que la fecha concreta debe ser, como máximo, el día 15 de Octubre. Así lo fija la LTH, en su artículo 29.1, para la aprobación de las aportaciones por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en el supuesto de no existir una Ley de Aportaciones para el período de que se trate. Se trata, además, de un plazo perfectamente lógico que no podría dilatarse si no se quiere incumplir los plazos de presentación de los Presupuestos, que a su vez deben incluir las aportaciones previamente determinadas.

Debe entenderse, en definitiva, el día 15 de Octubre de cada ejercicio como la fecha para la determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales —y, por consiguiente, de los coeficientes horizontales— para el ejercicio siguiente.

## ***IV.2. Interpretaciones posibles de la cláusula de limitación de los coeficientes respecto a los del ejercicio anterior***

La cláusula contenida en el artículo 14.3 de la vigente Ley 9/1988, referente al límite del 1,5%, positivo o negativo, del coeficiente de cada año, respecto al del ejercicio anterior, que ya ha sido comentada con anterioridad, puede dar lugar a varias interpretaciones en cuanto a su aplicación, en función de la casuística que se produzca.

Los posibles problemas de aplicación vendrían planteados, en resumen, por las diferencias, en valores absolutos, de los coeficientes horizontales de cada territorio. Es decir, ¿qué es lo que debe pasar cuando la limitación al alza del coeficiente con menor valor absoluto impide la minoración teórica de uno



o de los dos restantes? ¿En qué medida se deben ajustar los otros dos coeficientes? ¿Cuáles deben ser los criterios de ajuste de los mismos?

Pongamos un ejemplo práctico, para que se vea el problema más claro; en 1989 los coeficientes máximos y mínimos en función de los del año anterior, así como los coeficientes teóricos para el ejercicio, según la aplicación de la metodología de la Ley 9/1989, eran los siguientes:

(en porcentajes)

TERRITORIO	Coeficiente 1988	Coeficiente 1989		
		Máximo	Mínimo	Teórico
Álava	14,42	14,64	14,20	15,33
Bizkaia	52,49	53,28	51,70	51,39
Guipúzcoa	33,09	33,59	32,59	33,28

En la primera columna se consignan los coeficientes que fueron aplicados para 1988. A partir de ellos, y con la cláusula del límite del 1,5 % superior e inferior, pueden deducirse los coeficientes máximos (segunda columna) y mínimos (tercera columna) para 1989. En la cuarta columna se presentan los coeficientes teóricos para 1989 como resultado directo de la metodología de la Ley de Aportaciones, sin la aplicación de límite alguno.

Como puede apreciarse, el coeficiente teórico de Álava es bastante superior al máximo para 1989. Lo contrario ocurre en Bizkaia, para quién el coeficiente teórico es más pequeño que el previsto como límite inferior. Sin embargo, para Guipúzcoa la metodología arroja un coeficiente teórico que entra dentro de los límites superior e inferior para 1989.

Las alternativas que pueden derivarse en cuanto a la aplicación de la cláusula de limitación, precisamente porque la Ley 9/1988 no regula específicamente la misma, son dos:

a) Lo que queda fijado es el cálculo teórico, si entra dentro de los límites. Si todos los coeficientes se encuentran en esa situación no habrá problemas, pero si para alguno de ellos funciona la cláusula de limitación, entonces habría que convenir que, en primera instancia, el coeficiente aplicable sería el correspondiente al límite. Y es aquí donde puede darse el problema, puesto que la suma de los coeficientes así calculados no tiene porqué sumar el 100 %; dependiendo de las circunstancias puede ser más o menos que el 100 %. En concreto, para 1989, la aplicación de lo anterior resultaría:

Álava	14,64 % (límite superior)
Bizkaia	51,70 % (límite inferior)
Guipúzcoa	33,28 % (cálculo teórico)
TOTAL	99,62 %

Con esta situación habría que efectuar un ajuste al alza de 0,38 %, pero ¿a qué territorio?. En la práctica sólo puede asignarse a Bizkaia, a Guipúzcoa, o a ambas, debido a que Álava ya se encuentra en su límite superior.

Si se entiende que el fijado desde el principio es el cálculo teórico que entre dentro de los límites, entonces habría que ajustar al alza o a la baja el coeficiente que permitiera dicho ajuste. En este caso solo podría permitirlo el coeficiente de Bizkaia con lo que la situación ajustada quedaría:

Álava	14,64 %	(límite superior)
Bizkaia	52,08 %	(ajustado)
Guipúzcoa	33,28 %	(cálculo teórico)
TOTAL	100,00 %	

Esta es la situación que en la práctica apareció en 1989, y que se resolvió de la manera expuesta.

En este criterio lo que prima a todos los efectos es el coeficiente teórico. siempre que entre dentro de los límites, pero desfavorece al territorio con mayor valor absoluto, porque nunca podrá alcanzar su límite inferior en un caso como el presentado. Este es el criterio que, hasta la fecha, ha venido aplicando se en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Pero el problema así resuelto se vuelve irresoluble si se producen otros casos:

- Dos de los coeficientes teóricos entran dentro de sus límites, mientras el tercero supera uno de los suyos.
- Uno de los coeficientes teóricos entra en sus límites, mientras los otros dos superan uno de los suyos, en el mismo sentido.

En estas situaciones, y en otras que quizá pudieran plantearse, el criterio que hasta la fecha ha venido observándose no provee de soluciones, puesto que habría una diferencia en la suma total, respecto al 100 %, que tendría que asignarse a alguien. En ambos casos, se tendrían que modificar los coeficientes teóricos que entran dentro de sus límites, lo cual invalida la premisa de partida de esta alternativa.

b) Los que quedan fijados son los coeficientes limitados. Por lo tanto las diferencias deben ajustarse en los coeficientes teóricos que entran dentro de los límites. En concreto, la situación resultante para 1989 hubiera sido la siguiente:

Álava	14,64 %	(límite superior)
Bizkaia	51,70 %	(límite inferior)
Guipúzcoa	33,66 %	(ajustado)
TOTAL	100,00 %	

Pero ya puede apreciarse que en sí mismo este criterio encierra un problema: que, a su vez, el coeficiente ajustado, por el hecho de serlo, puede sobre pasar uno de sus límites.

Por otra parte, habría que plantearse la razonabilidad de este criterio, puesto que hace primar una cláusula limitadora, que puede ser de aplicación excepcional, frente al cálculo teórico automático que arroja la metodología aprobada por Ley, y que es de aplicación general.

Puede decirse que el criterio hasta ahora utilizado —el a) — ha funcionado de manera adecuada en líneas generales, porque aún no han sido de aplicación

ninguna de la circunstancias concretas expuestas. Pero esto no exige para que se adopte una interpretación de la Ley 9/1988, en este aspecto, que podría seguir los siguientes pasos:

1. Se toman los coeficientes teóricos derivados del cálculo anual, siempre que éstos se encuentren entre los límites superior e inferior definidos en el artículo 14.3 de la Ley 9/1988.

Caso de que alguno de los coeficientes calculados no entre en los límites, se tomará el límite superior o inferior que le corresponda. Si la suma de los coeficientes así determinados alcanza el 100 % no se produce ningún problema. Si es diferente del 100 % habrá que proceder a un ajuste.

- 2 Se considera que todos los coeficientes determinados según el punto anterior, son susceptibles de ser ajustados con el objeto de que la suma total alcance el 100 %. Los únicos que no podrán ser ajustados serán los que se encuentren en el límite superior, cuando el ajuste a realizar sea al alza, y los que se encuentren en el límite inferior, cuando el ajuste a realizar sea a la baja. Se repartirá la diferencia entre la suma inicial, según lo explicado en el punto 1, y el 100 % entre aquellos coeficientes que puedan ser objeto de ajuste según lo comentado en este punto.

- 3 Debe elegirse algún criterio para repartir dicha diferencia. Es importante tener en cuenta que el modelo analizado permite la posibilidad teórica de 48 situaciones diferentes, dándose seis casos en función de cuales sean los territorios cuyo coeficiente suba o baje, y para cada uno de ellos otros ocho casos en función de si cada territorio sobrepasa o no sus límites. A ello habría que añadir la complicación de que cada territorio tiene un valor en torno al cual se sitúa habitualmente (lo más importante es que Bizkaia se sitúa siempre por encima del 50%, lo cual le asigna un peso específico fundamental a la hora de la determinación de los coeficientes, puesto que, en la práctica, nunca podrá llegar a alcanzar su límite, ya sea el superior o el inferior; en otras palabras, la cláusula limitadora sólo puede ser aplicada a Álava y a Guipúzcoa).

Por lo tanto, pueden plantearse diferentes situaciones, y es bastante complicado el elegir una única fórmula de aplicación para todas ellas, puesto que en determinados casos, algunas pueden ser irresolubles o arrojan resultados carentes de lógica. Por ello únicamente trataré de plantear alguna de las circunstancias y sus posibles soluciones:

- a) Los coeficientes de los tres territorios superan sus límites. Este caso sólo puede darse cuando es el de Bizkaia el que evoluciona en un sentido y los de los otros territorios lo hacen en sentido contrario.

El ajuste es automático, puesto que al tener Bizkaia un peso específico superior al 50% nunca podrá alcanzar su límite y su coeficiente vendrá dado de manera residual.

Su formulación teórica es la siguiente:

	Coeficiente teórico en t	Coeficientes límite		Supuestos	Coeficientes según apartado 1
		Max	Min		
TERRITORIO A	$a_t^T$	$a_t^{max}$	$a_t^{min}$	$a_t^T > a_t^{max}$	$a_t^{max}$
TERRITORIO B	$b_t^T$	$b_t^{max}$	$b_t^{min}$	$b_t^T < b_t^{min}$	$b_t^{min}$
TERRITORIO C	$c_t^T$	$c_t^{max}$	$c_t^{min}$	$c_t^T > c_t^{max}$	$c_t^{max}$
Suma	100 %	$S_t^{max}$	$S_t^{min}$		$S_t^I$

$S_t, S_t^I = 100\%$  ya se encontrarían definidos los coeficientes horizontales para el año t. Pero si  $S_t^I \neq 100\%$  (en este supuesto, necesariamente  $S_t^I < 100\%$ ) entonces habrá que asignar la diferencia ( $100\% - S_t^I$ ) al único territorio que puede experimentar un incremento, el territorio B. De manera que los coeficientes

	Coeficientes según apartado 1	Ajuste	Coeficientes resultantes
TERRITORIO A	$a_t^{max}$	—	$a_t^{max}$
TERRITORIO B	$b_t^{min}$	$(100\% - S_t^I)$	$b_t^{min} + (100\% - S_t^I)$
TERRITORIO C	$c_t^{max}$	—	$c_t^{max}$
Suma	$S_t^I$		100 %

finales serán:

- b) El coeficiente de un territorio evoluciona en un sentido respecto al año anterior sin sobrepasar su límite, mientras que los otros dos evolucionan en el contrario sobrepasando ambos sus límites. En la práctica estamos ante un caso similar al anterior, con la salvedad de que el territorio B en vez de situarse inicialmente en  $b_t^{min}$ , lo hace en  $b_t^{min}$ . Su resolución es idéntica al supuesto anterior.
- c) El coeficiente de un territorio evoluciona en un sentido respecto al año anterior sobrepasando su límite, mientras que los otros dos evolucionan en sentido contrario sin sobrepasar sus correspondientes límites. En la práctica, el primero de los territorios aludidos no puede ser Bizkaia, debido a su fuerte peso específico.

Los dos territorios cuyo coeficiente evoluciona en el mismo sentido ven limitada su evolución, pero es incuestionable que ambos deben mantener el sentido de las mismas. Es decir, si ambos tienen que ver disminuir su coeficiente respecto al del año anterior, no puede ocurrir que uno de ellos lo vea incrementado. Para ello el ajuste más sencillo es que ambos se repartan proporcionalmente, en términos relativos, la evolución máxima del coeficiente

	Coeficiente teórico en t	Coeficiente límite Max	Coeficiente límite Min	Supuestos	Coeficientes según apartado 1
TERRITORIO A	$a_t^T$	$a_t^{max}$	$a_t^{min}$	$a_t^T > a_t^{max}$	$a_t^{max}$
TERRITORIO B	$b_t^T$	$b_t^{max}$	$b_t^{min}$	$b_t^{max} > b_t^T > b_t^{min}$	$b_t^T$
TERRITORIO C	$c_t^T$	$c_t^{max}$	$c_t^{min}$	$c_t^{max} > c_t^T > c_t^{min}$	$c_t^T$
Suma	100 %	$S_t^{max}$	$S_t^{min}$		$S_t^I$

restante. Formulado teóricamente:

En este supuesto, evidentemente  $S_t^1 = 100\%$  (concretamente,  $S_t^1 < 100\%$ ), por lo que el ajuste que se propone es:

$$\text{Territorio B: } b_{t-1} - \frac{\frac{b_{t-1} - b_t^T}{b_{t-1}}}{\frac{(b_{t-1} - b_t^T)}{b_{t-1}} + \frac{(c_{t-1} - c_t^T)}{c_{t-1}}} \cdot (a_t^{max} - a_{t-1}) - b_t^T$$

$$\text{Territorio C: } c_{t-1} - \frac{\frac{c_{t-1} - c_t^T}{c_{t-1}}}{\frac{(b_{t-1} - b_t^T)}{b_{t-1}} + \frac{(c_{t-1} - c_t^T)}{c_{t-1}}} \cdot (a_t^{max} - a_{t-1}) - c_t^T$$

Por lo tanto, los coeficientes resultantes serían:

Territorio A:  $a_t^{\max}$

$$\text{Territorio B: } b_{t-1} - \frac{\frac{b_{t-1} - b_t^T}{b_{t-1}}}{\frac{(b_{t-1} - b_t^T)}{b_{t-1}} + \frac{(c_{t-1} - c_t^T)}{c_{t-1}}} \cdot (a_t^{\max} - a_{t-1})$$

$$\text{Territorio C: } c_{t-1} - \frac{\frac{c_{t-1} - c_t^T}{c_{t-1}}}{\frac{(b_{t-1} - b_t^T)}{b_{t-1}} + \frac{(c_{t-1} - c_t^T)}{c_{t-1}}} \cdot (a_t^{\max} - a_{t-1})$$

d) En el resto de las posibilidades, cuya casuística es muy amplia, las soluciones expuestas en los casos anteriores resultan inaplicables. Para intentar delimitar un criterio general habría, además, que especificar la posibilidad de que hubiera restricciones concretas; por ejemplo, la de que si un coeficiente tiene que evolucionar en un sentido respecto al del año anterior, el coeficiente resultante no implique una evolución en el sentido contrario. Parece que esta restricción puede ser razonable, pero complica bastante la utilización de un criterio general.

En cada una de las posibilidades se van a dar uno o dos coeficientes que superan alguno de sus límites y normalmente se va a producir que si hay que hacer un ajuste en un sentido, dicho ajuste podría ser asignado en todo o en parte a dos de ellos, puesto que el tercero se encontraría en su límite para el mismo sentido. En consecuencia, el criterio general debe pasar por repartir el ajuste, a partir de los coeficientes que resultan de la aplicación del apartado 1, de la manera más justa posible. Para ello ha de conseguirse que la diferencia entre el coeficiente finalmente resultante de cada uno y su coeficiente teórico para ese año ( $X_t^T$ ) sea equivalente en términos relativos.

Podríamos formular, para ilustrarlo, un supuesto teórico del siguiente tenor:

	Coeficiente teórico en t	Coeficiente límite		Supuestos	Coeficientes según apartado 1
		Max	Min		
Territorio A	$a_t^T$	$a_t^{max}$	$a_t^{min}$	$a_t^T > a_t^{max}$	$a_t^{max}$
Territorio B	$b_t^T$	$b_t^{max}$	$b_t^{min}$	$b_t^T < b_t^{min}$	$b_t^{min}$
Territorio C	$c_t^T$	$c_t^{max}$	$c_t^{min}$	$c_t^{max} > c_t^T > c_t^{min}$	$c_t^T$
<i>Suma</i>	100 %	$S_t^{max}$	$S_t^{min}$		$S_t^I$

Desde luego, si  $S_t^I = 100 \%$  no habría lugar a ningún ajuste, y los coeficientes pasarían a ser los definitivos. Pero si  $S_t^I < 100 \%$  (por ejemplo,  $S_t^I < 100 \%$ ), entonces habrá que distribuir la diferencia ( $100 \% - S_t^I$ ) entre aquellos que pueden experimentar alzas, en este caso los coeficientes de los territorios B y C. Pero debe tenerse en cuenta que los coeficientes de ambos no se encuentran en circunstancias similares, puesto que el del territorio B ( $b_t^{min}$ ) no ha podido bajar hasta donde teóricamente debiera (por lo que ya ha sido objeto de un primer ajuste), mientras que el del territorio C ( $c_t^T$ ), aún no ha experimentado ningún ajuste, manteniéndose todavía en el coeficiente teórico inicial.

Para que la diferencia entre los coeficientes finalmente resultantes y el teórico para el año sea equivalente en términos relativos para ambos territorios, es necesario admitir que  $b_t^{min}$  no «puede» subir proporcionalmente tanto como lo «puede» hacer  $c_t^T$ . En definitiva, el ajuste para cada territorio se obtendría del siguiente sistema de ecuaciones:

$$\frac{(b_t^{min} - b_t^T) + k_t^b}{b_t^T} = \frac{k_t^c}{c_t^T}$$

$$k_t^b + k_t^c = 100 \% - S_t^I$$

Siendo  $k_t^b$  y  $k_t^c$  la parte de ajuste correspondiente a los territorios B y C. Además, deben acotarse los resultados con dos restricciones adicionales:

- 1)  $k_t^b, k_t^c \geq 0$ , puesto que no debe modificarse el sentido del ajuste e incluso podría darse que el resultado del ajuste (si es negativo) sea de imposible aplicación.

- 2)  $b_t^{min} + k_t^b \leq b_{t-1}$  y  $c_t^T + k_t^c \leq c_{t-1}$  puesto que, en caso contrario, se cambiaría el sentido de la evolución del coeficiente del año y respecto al del año t-1, y este resultado se ha planteado inicialmente como inviable. Los coeficientes finalmente resultantes en este caso, serían los siguientes:

Territorio A	$a_t^{max}$
Territorio B	$b_t^{min} + k_t^b$
Territorio C	$c_t^T + k_t^c$

Este criterio de interpretación también podría aplicarse, en principio, a la situación presentada en el apartado c, de manera que diera lugar a un criterio generalizador. Pero también es verdad que el criterio específico propuesto para esa alternativa es de una claridad, lógica y sencillez grandes, por lo que ambas opciones podrían ser consideradas.

Con todo lo expuesto, se ha querido proporcionar una visión amplia de la problemática de interpretación de la cláusula de limitación de los coeficientes horizontales respecto a los del ejercicio anterior, pero que no aspira a ser exhaustiva. Asimismo, se han aportado posibles soluciones para alguno de los casos que se puedan presentar aunque, desde luego, la resolución definitiva del problema deberá encontrarse y aplicarse a medida que se vayan presentando los casos en la práctica. Las propuestas aquí analizadas podrían ser de utilidad para dicho objetivo.

## V. ANÁLISIS DE LA METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DE LOS COEFICIENTES HORIZONTALES.

Aunque no es objeto de análisis en este trabajo, debe ponerse de manifiesto que el modelo de distribución vertical de los recursos procedentes del Concierto Económico es un modelo de riesgo compartido entre las Instituciones del País Vasco. Quiere esto decir que los recursos para cada Institución serán una proporción del total de recursos disponibles en un ejercicio en el País Vasco.

Por medio de la distribución vertical se determina qué parte de los recursos deben ser asignados al Gobierno Vasco (en la actualidad el 65,14 %) y qué parte a las Diputaciones Forales (en la actualidad el 34,86 %).

En qué medida contribuye cada territorio a hacer efectivo el 65,14 % del total que le corresponde a Hacienda General del País Vasco es lo que viene a determinar el modelo de distribución horizontal. La contribución de cada territorio deberá, entonces, estar definida por un índice, un porcentaje del total, que pondrá de manifiesto la capacidad de contribución de cada uno.



## **V.1. El índice de capacidad de cada territorio**

La cuestión viene centrada en definir cuál es el índice de capacidad que debe asignarse a cada territorio. Para ello hay fundamentalmente dos opciones:

- a) Que sea una medida de contribución en general de cada territorio, en virtud de su capacidad contributiva, que casi siempre viene medida por la renta del mismo..

Esta es la opción puesta en práctica por gran parte del federalismo fiscal, y que es la vigente en el modelo de financiación autonómico y en el Concierto Económico, puesto que el Cupo del País Vasco —Aportación del País Vasco al Estado como contribución a todas las cargas de éste que no asuma la Comunidad Autónoma Vasca, conforme al artículo 47— se determinará básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos.

- b) Que se trate de una medida de contribución de las Instituciones de cada territorio. Es decir, que no se determine por índices «teóricos» de capacidad de contribución, sino por índices «prácticos», en función de los recursos tributarios recaudados por cada Institución.

La primera de las opciones implica la determinación de un índice de capacidad de contribución independiente de la proporción que significa la recaudación efectiva de cada territorio respecto al total del País Vasco. Por ello, podría ocurrir que los territorios hagan frente a unos porcentajes de contribución superiores o inferiores a los que obtendrían con la recaudación real.

De cualquier manera, en el largo plazo ambas alternativas debieran tender a equilibrarse en su distribución por territorios, ya que, salvo circunstancias estructurales relativas al nivel de esfuerzo fiscal o a la muy distinta composición económica de cada territorio, que no suelen producirse habitualmente, podría decirse que el indicador global sintético de la recaudación tributaria no es otro que la renta.

En la práctica, las diferencias entre ambos sistemas vienen a ser dos: los desajustes en un ejercicio concreto entre un índice teórico medido por la renta y un índice práctico medido por la recaudación, y la característica de ser multilateral en un caso, o solo bilateral en el otro.

En cuanto a la primera de ellas, es cierto que pueden darse dichos desajustes en un ejercicio concreto, pero no lo es menos que las posibles diferencias deben ser escasas, en un territorio como el del País Vasco y con una homogeneización importante entre los tres Territorios Históricos en lo que a su composición económica se refiere. Y si se producen, lo serán por motivos absolutamente coyunturales, normalmente de carácter presupuestario y contable.

Por lo tanto, la diferencia sustantiva entre ambas alternativas es la segunda de las expuestas, que pasamos a analizar.

Si el índice de capacidad se determina en función de la renta relativa de cada territorio, entonces cada uno contribuye en función de su renta, no de su recaudación. Cada territorio, recaude realmente lo que recaude, deberá contribuir en un coeficiente teórico. Se le atribuye a cada territorio un porcentaje de la recaudación total equivalente a su renta relativa. En este sentido, la relación financiera entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales es bilateral, en cuanto al nivel institucional, pero multilateral en cuanto a que cada una contribuye

con una parte del todo, afectándoles a cada territorio la mayor o menor recaudación de los demás, a la hora de la contribución.

Sin embargo, si el índice de capacidad se determina en función de la recaudación relativa de cada territorio, éste contribuirá en el porcentaje equivalente a su recaudación sobre el total de la recaudación. En definitiva, contribuirá en el 65,14% de su propia recaudación. En esta situación, puede decirse que efectivamente hay una relación bilateral entre los niveles institucionales del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, pero ésta se completa con relaciones a su vez bilaterales entre cada una de las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco, puesto que cada uno contribuye con una parte de su recaudación, no afectándole la mayor o menor recaudación de los demás.

Vistas las dos alternativas, podría deducirse que la contribución de cada territorio a las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos no debería pasar por una función de la recaudación efectiva de cada uno en cada ejercicio, puesto que conceptualmente quizá ya no se podría hablar de «contribución de cada Territorio Histórico». Esto a pesar de que, como ya ha sido comentado anteriormente, en el largo plazo se debería tender a la equiparación de ambas alternativas.

Por otra parte, el marco legal vigente consagra la alternativa de determinar los índices de capacidad de contribución básicamente en función de la renta de cada Territorio Histórico. El artículo 22.6 de la LTH regula que «La aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico».

Pero el problema de determinar los coeficientes horizontales en función de la renta viene dado, en la práctica, por el hecho de que los datos estadísticos de renta tienen un desfase importante respecto al año para el que se calculan las aportaciones. Si el año para el que se calculan las aportaciones es el año  $t$ , las estadísticas disponibles, en cuanto a la renta se refiere, vienen a corresponder por lo general al ejercicio  $t-4$ . Este sería el único problema: que se contribuye en cada ejercicio en un porcentaje de la recaudación tributaria procedente del Concierto Económico, calculado en función de la renta de cada territorio cuatro años antes. A mi juicio, sería la única circunstancia que podría poner en cuestión la alternativa del índice de capacidad en función de la renta de cada territorio. Por ello, la solución debe pasar por tratar de acercar lo más posible los datos estadísticos de renta al ejercicio de que se trate, labor que corresponde al Instituto Vasco de Estadística, y que por todos es reconocida como difícil.

Por otro lado, hay que considerar que la opción de determinar el índice de capacidad en función de la recaudación real en el ejercicio de que se trate iría claramente en contra de los criterios de automatismo en el cálculo de los coeficientes, que en otros apartados ha sido estudiado. De ser así, se procedería a una determinación provisional de los mismos, para hacerse definitivos en la liquidación del ejercicio. Sin embargo, daría la ventaja de que no se produciría una inseguridad en cuanto a lo que los demás recaudaran.

Por contra, la desventaja básica del sistema de determinación de los índices de capacidad en función de la recaudación viene dada por el hecho de que se

desincentiva el esfuerzo fiscal de cada Diputación Foral, puesto que de cada unidad monetaria que recaude (sin tener en cuenta otras circunstancias) el 65,14% va a ir a pasar a manos del Gobierno Vasco. Veremos en otro apartado los efectos presupuestarios de las dos alternativas.

Por último, hay que poner de manifiesto que la cláusula de limitación del artículo 14.3 de la Ley 9/1988 impide, en la práctica, la plena aplicación del índice de capacidad de contribución tal como viene definido legalmente. Esto se ha venido produciendo en los años de vigencia de este tipo de mecanismos, puesto que el índice de capacidad teórica del Territorio Histórico de Álava ha sido históricamente bastante superior al límite máximo estipulado. Baste el ejemplo de los últimos cuatro años:

(en porcentajes)

T.H. ÁLAVA	Coeficiente año anterior	Coeficiente máximo	Coeficiente teórico
1986	14,00	14,14	14,42
1987	14,14	14,28	14,82
1988	14,28	14,42	15,64
1989	14,42	14,64	15,33

Con esta situación se puede decir que la metodología contenida en la normativa legal no se encuentra plenamente operativa, desde el punto de vista de su desarrollo técnico puesto que de hecho se ve limitada su aplicación.

En este tema hay que tratar de congeniar dos aspectos:

- La aplicabilidad de los coeficientes determinados en función de la renta.
- La inseguridad financiera en ejercicios inmediatos por el hecho de no existir una cláusula limitadora. Además, el problema tiene especial transcendencia dadas las importantes diferencias en valor absoluto que se producen en un territorio tan pequeño como Álava.

La plena operatividad del modelo se conseguirá con la eliminación de cualquier cláusula limitadora. Pero a medio plazo, una solución intermedia podría consistir en dejar vigente dicha cláusula, intentando ampliar los límites. En la Ley 7/1985 el límite se encontraba en el  $\pm 1\%$ , pasando a ser el  $\pm 1,5\%$  en la Ley 9/1988, lo cual va en la línea de lo comentado.

## **V. 2 Neutralidad de la metodología de determinación del índice de capacidad.**

Los coeficientes horizontales se determinan básicamente en función de la renta de cada Territorio Histórico, pero también se tiene en cuenta el esfuerzo fiscal, ponderado por la capacidad recaudatoria de cada uno. Todos ellos se estiman en función de indicadores macroeconómicos que, como anteriormente se ha apuntado, ascienden a 14.

La metodología de determinación del índice de capacidad puede decirse que es escrupulosamente neutral, puesto que se basa en indicadores macroeconómicos de naturaleza estadística para cada uno de los Territorios Históricos y

no compara específicamente situaciones relativas de cada uno respecto al resto. Únicamente se toma la evolución relativa de determinadas variables que miden básicamente el nivel de riqueza relativa de cada Territorio Histórico.

Esta evolución es dictada por la propia evolución económica de cada uno. sin que a priori pueda ser predeterminada. A fin de cuentas, la metodología descansa en la utilización de unos «indicadores» de la capacidad de contribución relativa de cada Territorio que, de manera general, no está expuesta a distorsiones bruscas.

### V.3 La definición de los índices de capacidad vigentes

El artículo 22.6 de la LTH dispone que «La aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico».

Esto puede expresarse así:

$$A_T = \sum_i A_i$$
$$A_i = K \cdot Y_i \quad [1]$$
$$\text{donde } K = \frac{A_T}{Y_T}$$

Siendo:

$A_T$  las aportaciones totales al Gobierno Vasco

$A_i$  la aportación del territorio i.

K la proporción directa a la renta.

$Y_i$  la renta del territorio i.

$Y_T$  la renta de la Comunidad Autónoma.

A continuación, el mismo artículo dispone que «Asimismo, se ponderará necesariamente en forma inversamente proporcional la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma.» Así expresado, se debiera sustituir [1] con la siguiente expresión:

$$A_i = K \cdot Y_i \cdot \frac{EF_T}{EF_i} \quad [2]$$

Donde:

$$K = \frac{A_T}{\sum_i \left( Y_i \cdot \frac{EF_T}{EF_i} \right)}$$

Siendo:

$EF_T$  el esfuerzo fiscal en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

$EF_i$  el esfuerzo fiscal en el Territorio  $i$ .

Esta es la formulación que parece desprenderse de una primera lectura del artículo 22.6 de la LTH. Por otra parte, es la formulación contenida en la Ley 2/1985, de Aportaciones para el ejercicio 1985. En el Anexo II del Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas de 3 de diciembre de 1984, que se incorpora a la Ley, se incluye la siguiente expresión:

$$AP_i = K \cdot \frac{Y_i}{EF_i / EF_{cav}} \quad (i = 1, 2, 3)$$

formulación que coincide con [2], puesto que los términos son designados de la misma manera, excepto:

$$AP_i = A_i$$

$$EF_{cav} = EF_T$$

Si se interpretara el término «aportación» como coeficiente de aportación horizontal, la expresión que parece deducirse sería:

$$C_i = \frac{Y_i}{Y_T} \cdot \frac{EF_T}{EF_i} \quad 100 \quad [3]$$

$$A_i = C_i \cdot A_T$$

Siendo  $C_i$  el coeficiente de aportación del territorio  $i$ , en tanto por cien. Pero con esta formulación no queda garantizado que:

$$\sum_i C_i = \sum_i \left( \frac{Y_i}{Y_T} \cdot \frac{EF_T}{EF_i} \right) = 1$$

que es un requisito indispensable.

Por otro lado, se plantea la cuestión de si no queda algo desvirtuado el mandato de la LTH de que se determinen «básicamente» en función de la renta de cada Territorio Histórico. Con la formulación recogida en [2] ó en [3] se ponen el pie de igualdad las ponderaciones de la renta y del esfuerzo fiscal. Es por ello que en las posteriores Leyes de Aportaciones (Ley 7/1985 y Ley 9/1988) se opta por separar ambas ponderaciones, otorgando a la renta un peso del 70% (respondiendo a la palabra «básicamente») quedando el 30% para el esfuerzo fiscal.

Además, y puesto que en la práctica se está operando siempre con coeficientes, no con cantidades, y algún requisito legal (la cláusula limitativa del art. 14.3 de la Ley 9/1988, por ejemplo) exige que se consideren los coeficientes resultantes como únicos, antes de ser aplicados a las aportaciones totales, se opta por la formulación relativa a los coeficientes horizontales.

En un principio, y de acuerdo con lo hasta ahora enunciado, la expresión inicial debía ser:

$$C_i = 70 \cdot \frac{Y_i}{Y_T} + 30 \cdot \frac{EF_T/EF_i}{\sum_j (EF_T/EF_j)} \quad [4]$$

Ha de tenerse en cuenta que la suma de los términos a ser ponderados debe coincidir con la unidad.

Sin embargo, con esta formulación puede surgir un problema, y es que, así como el término  $Y_i / Y_T$  mide la capacidad relativa del territorio  $i$ , el término de ponderación del esfuerzo fiscal no se considera en valores relativos a su vez, sino en valores absolutos, lo cual puede llevar a distorsiones muy importantes del índice de capacidad de contribución. Veamos un ejemplo muy sencillo:

<u>Territorio</u>	<u><math>Y_i</math></u>	<u><math>Y_i/Y_T</math></u>	<u><math>EF_i</math></u>
A	1	1/6	0,3
B	2	2/6	0,3
C	3	3/6	0,3
TOTAL	6		

En este ejemplo puede apreciarse que el esfuerzo fiscal de los tres es el mismo (0,3) pero su índice de capacidad es para el territorio A la mitad que para el B y la tercera parte que para el C. Pero estas proporciones solo se verán afectadas por el 70%, puesto que el 30% restante se repartiría a partes iguales entre los tres. Esto implica un efecto distorsionante, que debe ser corregido.

Para ello, debe ponderarse el esfuerzo fiscal de cada uno por un indicador de su capacidad de recaudación relativa. Dicho indicador, en términos generales, podría tratarse de la renta ( $Y$ ), por lo que la fórmula [4] quedaría:

$$C_i = 70 \cdot \frac{Y_i}{Y_T} + 30 \cdot \frac{\frac{Y_i}{Y_T} \cdot \frac{EF_T}{EF_i}}{\sum_i \left( \frac{Y_i}{Y_T} \cdot \frac{EF_T}{EF_i} \right)} \quad [5]$$

Sin embargo, no se opta por un único indicador general de la capacidad recaudatoria relativa, sino por uno específico por cada concepto tributario existente, en la medida en que esto es posible. Así, en la Ley 9/1988 se recogen 13 conceptos recaudatorios, a los que se asignan otros tantos indicadores, algunos de ellos compuestos. El peso relativo de cada territorio en cada indicador es, a su vez, ponderado por el peso recaudatorio relativo que tiene ese concepto en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

$$C_i = 70 \frac{Y_i}{Y_T} + 30 \cdot \frac{CR_i \frac{EF_T}{EF_i}}{\sum_i \left( CR_i \frac{EF_T}{EF_i} \right)} \quad [6]$$

En definitiva, la fórmula [5] queda convertida en:

donde  $CR_i$  es la capacidad recaudatoria relativa del territorio  $i$ , tal y como ha sido definida.

Si se procede a la siguiente transformación:

$$\frac{EF_T}{EF_i} = \frac{T_T/Y_T}{T_i/Y_i}$$

donde:

$T_T$  es la recaudación por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa, para el conjunto de la Comunidad Autónoma.

$T_i$  es la recaudación por esos mismos conceptos, para el territorio  $i$ .

la formulación final resultante es:

$$C_i = 70 \frac{Y_i}{Y_T} + 30 \cdot \frac{CR_i \frac{T_T/Y_T}{T_i/Y_i}}{\sum_i \left( CR_i \frac{T_T/Y_T}{T_i/Y_i} \right)} \quad [7]$$

formulación que, salvo algún pequeño matiz en cuanto a alguna de las definiciones,

es la que en la actualidad se encuentra vigente, que se recoge en el artículo 14.2 de la Ley 9/1988.

#### ***V.4 El efecto presupuestario de la metodología***

El cálculo de los coeficientes horizontales en cada ejercicio, tal y como se ha venido poniendo de manifiesto, se produce una única vez, con anterioridad a la formulación de los Presupuestos de las Instituciones de la Comunidad Autónoma.

Las aportaciones de las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco se determinan de manera automática también con anterioridad a la formulación de los Presupuestos. Pero esta formulación es preventiva, puesto que en el mes de Febrero del ejercicio siguiente, según regula el artículo 17.2 de la Ley 9/1988, se practicará la liquidación de las aportaciones. Para ello, se tomarán los datos reales de recaudación que se hayan producido a lo largo del ejercicio.

El juego de estos dos mecanismos —coeficientes horizontales fijos definidos a priori y aportaciones calculadas con los datos de recaudación preventivos y con los realmente liquidados— puede implicar en la práctica un efecto presupuestario para las Diputaciones Forales.

En efecto, cada Institución deber consignar en sus respectivos Presupuestos las aportaciones determinadas con arreglo a la metodología vigente antes de la formulación de los mismos. Así, el Gobierno Vasco deberá consignarlas en el estado de ingresos de su Presupuesto y las Diputaciones Forales en sus respectivos estados de gastos. Estas últimas deberán consignar, asimismo, en sus estados de ingresos, las previsiones de recaudación por tributos concertados que han sido utilizadas para el cálculo de dichas aportaciones. Con ello, las Diputaciones Forales proceden a la elaboración y ajuste definitivo de sus Presupuestos.

Si las recaudaciones realmente realizadas durante el ejercicio coincidieran exactamente con las presupuestadas, y asimismo se mantuvieran las deducciones y minoraciones previstas en los artículos 4 y 5 de la Ley 9/1988, entonces no se originaría problema alguno. El problema sobreviene cuando las recaudaciones de cada Diputación Foral son superiores o inferiores a las presupuestadas; y ello porque, al ser la relación financiera entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales bilateral, pero multilateral en cuanto a que cada una de ellas contribuye en una parte del todo, una desviación al alza o a la baja en las previsiones de recaudación de una de ellas va a afectar al alza o a la baja, no sólo al importe de las aportaciones de la misma, sino también al de las demás.

Es decir, por cada unidad monetaria que se recaude de más en un territorio respecto a lo inicialmente presupuestado, el 65.14% tendrá que revertir al Gobierno Vasco, y cada territorio contribuirá en la parte que le corresponda en virtud de su coeficiente horizontal. En consecuencia, sólo una Diputación Foral recauda la unidad monetaria de más, pero todos ven incrementadas sus aportaciones. Exactamente lo mismo, pero en sentido inverso, pasaría por cada unidad monetaria que se recaude de menos por una Diputación Foral respecto a lo inicialmente presupuestado: sólo ella soportaría la menor recaudación, pero los demás se ahorrarían en las aportaciones la parte correspondiente a su coeficiente horizontal.



En definitiva, todos contribuyen o se benefician, por la vía de mayores o menores aportaciones, de las mayores o menores recaudaciones realizadas en el conjunto de la Comunidad Autónoma respecto a las inicialmente presupuestadas. Ahora bien, este quebranto o beneficio solo se produce a los efectos presupuestarios, no en términos reales, porque nadie va a contribuir ni más ni menos que en lo que debe, en función de la aplicación de su coeficiente horizontal a las recaudaciones definitivamente realizadas. Sí da lugar, como queda puesto de manifiesto, a un efecto presupuestario, porque en el presupuesto de cada uno tendrán incidencia las diferencias en la recaudación del conjunto de la Comunidad Autónoma, tanto las propias como las de los restantes territorios, y ello puede dar lugar a ajustes presupuestarios por motivos ajenos al propio territorio.

Es por ello que el sistema vigente no puede permitir, en la fase de previsión de las aportaciones para cada ejercicio, que los criterios de previsión de las recaudaciones sujetas a reparto sean muy diferentes entre los tres territorios, porque el hecho de que alguno de ellos (no todos, porque entonces la incidencia sería conjunta) presupueste la recaudación al alza o a la baja, va a suponer, casi con seguridad, un efecto presupuestario en los restantes territorios en el momento de la liquidación.

## VI. CONCLUSIÓN.

En el presente estudio se ha descrito y comentado la metodología de determinación de los coeficientes anuales de aportación de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco. Un análisis de la misma permite resaltar varias características principales:

- 1.— Cada territorio contribuye en función de su capacidad relativa, que viene definida básicamente en función de la renta de cada uno. Esto es lo previsto por la legislación vigente, que se completa con una ponderación del esfuerzo fiscal, ponderado a su vez por la capacidad recaudatoria de cada territorio.
2. — La metodología de determinación de ese índice de capacidad es completamente neutral, puesto que se basa en indicadores macroeconómicos de naturaleza estadística para cada territorio.
- 3.— No es un modelo de riesgo compartido entre el Gobierno Vasco y cada Territorio Histórico, sino que lo es entre el primero y el conjunto de los territorios. La relación financiera entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales es bilateral, pero, a su vez, puede decirse que es multilateral desde el punto de vista de que cada una contribuye en una parte del total de las aportaciones a efectuar al Gobierno Vasco.
- 4.— Los coeficientes horizontales se calculan una vez para cada ejercicio, con anterioridad a la formulación de los presupuestos por parte de las diferentes instituciones. Lo cual deriva en dos consecuencias que se entienden como básicas dentro del modelo:

- Una vez determinados, los coeficientes son inalterables.
  - Su determinación debe producirse en un plazo concreto. De la normativa vigente se deduce que dicha determinación deberá hacerse con anterioridad al 15 de Octubre del año anterior.
- 5.— El cálculo anual de coeficientes está previsto que sea automático, por aplicación de lo dispuesto en la normativa, especialmente en lo referente a los datos relativos a los indicadores a utilizar, que en cada momento, y de manera general, serán los últimos datos publicados por el Instituto Vasco de Estadística.
  6. — La normativa vigente no aporta regulación expresa relativa a la instrumentación práctica de la cláusula de limitación de los coeficientes respecto a los del ejercicio anterior. Debe entenderse como adecuada la aplicación de la misma efectuada hasta la fecha, aunque en el futuro podría plantearse una alternativa que dé la respuesta a todas las circunstancias concretas que pudieran plantearse.
  7. — Por el hecho de ser fijados a priori los coeficientes horizontales, puede producirse un efecto presupuestario, puesto que las desviaciones en las previsiones de recaudación de cada territorio va tener incidencia en las aportaciones de todos ellos a la Hacienda General del País Vasco.

Como conclusión final debe resaltarse el hecho de que es un modelo de distribución horizontal definido en torno a los índices de capacidad relativa de cada uno respecto a unos recursos globales a repartir, que en su definición metodológica a lo largo de cinco años y de tres Leyes de Aportaciones se ha revelado como bien diseñado y como práctico y aplicable, puesto que la experiencia demuestra que ha funcionado sin grandes disonancias.

Junto a esto, hay que reconocerle al sistema una serie de principios y características básicas, que han sido expuestas a lo largo de este estudio, que son los que le permiten funcionar con garantías, ya que no se permiten márgenes para que los intereses de cada una de las partes implicadas puedan alterar los resultados en cada momento, proporcionando al sistema la necesaria seguridad financiera.