

## **«El Modelo Financiero del Concierto Económico»**

*El propósito de este artículo es examinar los rasgos estructurales de lo que se ha venido en llamar el sistema-Concierto (por oposición al sistema-LOFCA). A pesar de que el tema se presta a la apologética política o al tratamiento histórico «ad probandum», el estudio adopta un enfoque más analítico que valorativo y más conceptual que descriptivo. Tras una primera aproximación didáctica al concepto de capacidad financiera vasca según el sistema-Concierto, se propone su definición precisa por vía analítica, tanto con la metodología inicial de la Ley de Concierto como con la metodología posterior de la ley 44/1988 de Cupo. En contra de ciertos tópicos vertidos a partir de la promulgación de esta última ley, se puede concluir que ambas metodologías reposan sobre una idéntica estructura conceptual, siendo la única diferencia el modo de valoración de la carga asumida. Finalmente, se apunta la ausencia de un análisis empírico que investigue con un enfoque global la evolución de las diversas variables estructurales de la capacidad financiera diseñada en el Concierto Económico.*

Artikulu honen asmoa da, «LOFCA sistema»ren kontraposizioan «Kontzertuzko sistema» deitzera eman izan denaren egiturazko ezaugarriak aztertzea. Gaia berez apologetika politikora edo «ad probandum» tratamendu historikora prestatzen baldin bada ere, gehiago heltzen dio ikerketa honek arakatzeko alderdiari, eta ez baloratzekoari; gehiago alderdi kontzeptualari, deskripziozkoari baino. Kontzertuzko sistemaren araberrako euskal gaitasun finantzarioaren kontzepturako lehen hurbilpen didaktiko bat egin ondoren, analisi bidezko definizio zehatz bat emateko asmoa hartzen du, dela Kontzertu-legearen hasierako metodologiarekin, dela 44/1988 legearen (Kupoaren legearen) ondorengo metodologiarekin. Azken lege hau aldarrikatu zenetik jaulki izan diren hainbat topikoren aurka ondoriotu daiteke bi metodología hauek egitura kontzeptual berdin-berdinean oinarritzen direla, eta asumitutako Zama baloratzeko moduan bakarrik dagoela diferentzia. Eta azkenik, Kontzertu Ekonomikoan diseinatutako gaitasun finantzarioaren aldagai estruktural desberdinen eboluzioa ikuspegi orokor batekin iker dezakeen azterketa enpiriko baten falta azpimarratzen da.

*The purpose of this article is to analyze the structural features of what it has been called the Concierto System (as opposed to the LOFCA System). Though this topic lends itself to a political apology or to an ad probandum historical treatment, the present work adopts an approach characterized by a more analytical and conceptual treatment rather than a normative and descriptive one. After a first didactic approach to the Basque financial capacity according to the Concierto Económico, the author, using analytical means, proposes a more precise definition considering both the initial methodology of the Concierto law and the methodology established by the 44/1988 Cupo law. In opposition to some opinions seeded after the publication of the latter law, the article concludes that both methodologies rest on an identical conceptual structure, being the only difference the way of assessment of the assumed charge. Finally, it is obvious the absence of an empirical analysis using a global approach, investigating the evolution of different structural variables of the financial capacity designed by the Concierto Económico.*

1. Introducción
  2. Una aproximación didáctica a la definición de Cupo y Capacidad Financiera
  3. Definiciones
  4. Conclusiones
- Bibliografía**

Palabras clave: Financiación autonómica, concierto económico.  
Nº de clasificación JEL: H7, H70, H72, H74.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Concierto Económico reconoce a las Instituciones Vascas la capacidad para *gestionar* la exacción en territorio vasco de todos los tributos que conforman el sistema fiscal español con la excepción de la renta de aduanas, los monopolios fiscales y la imposición sobre alcoholes.

En segundo lugar, el Concierto Económico atribuye al País Vasco los *rendimientos financieros* derivados de dicha exacción. Tal atribución se lleva a cabo conforme al principio de separación de cajas.

Por último, el Concierto Económico reconoce a las Instituciones Forales vascas la capacidad para establecer, regular y mantener su propio *sistema tributario*, de tal manera que, con independencia de los preceptos armonizadores convenidos al respecto, las normas fiscales que rigen las relaciones tributarias en territorio vasco no son las normas estatales sino las normas vascas.

Esta triple capacidad (de gestión, financiera y normativa) configura un nivel elevado de autonomía fiscal solamente superado por aquellos países federales donde la armonización tributaria es más débil que en el sistema-Concierto y la superposición de fuentes es la regla general.

Como es comúnmente conocido, el Concierto Económico vigente está dividido en dos partes: la primera delimita el ámbito tributario en el que opera la potestad normativa y exactora de las Instituciones Vascas; la segunda configura el modelo de financiación del País Vasco.

El propósito de este estudio es examinar los rasgos estructurales de lo que se ha venido en llamar el sistema-Concierto (por oposición al sistema-LOFCA o sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas de territorio común). A pesar de que el tema se presta a la apologética/denostación política o al tratamiento histórico «ad probandum», las presentes páginas pretenden adoptar

un enfoque más analítico que valorativo y más conceptual que descriptivo.

El modelo financiero del Concierto se infiere con facilidad de la lectura de los artículos 47 y siguientes del texto paccionado. Más concretamente, los artículos 50 a 56 configuran una sección titulada «metodología de determinación del cupo».

La primera aclaración a efectuar se refiere a la vigencia de esta metodología, afectada tanto por los preceptos del propio Concierto como por las leyes 43/1988 y 44/1988, de 28 de diciembre ambas, aprobatorias de sendas metodologías, una relativa a la determinación del cupo del quinquenio 1982-1986 y otra para el quinquenio 1987-1991.

Se tendría, así, el siguiente escenario metodológico:

- a) Año 1981: La metodología del Concierto tiene para este ejercicio carácter *definitivo* (D.T. 7.<sup>a</sup> del Concierto).
- b) Quinquenio 1982-1986: La metodología del Concierto, aplicada inicialmente con carácter *provisional*, adquiere carácter *definitivo* en virtud de la ley 43/1988.
- c) Año 1988: Con carácter *definitivo* se aplica a este ejercicio (tomado como base del quinquenio 1987-1991) la metodología del Concierto.
- d) Años 1987 y 1989 a 1991: Para los restantes años del segundo quinquenio se establece una *segunda metodología*, consistente, según la ley 44/1988, en afectar el cupo líquido del año base de un índice de actualización.
- e) Años 1992 a 2001: En los dos últimos quinquenios del Concierto vigente regirán como metodologías definitivas las que establezcan las leyes quinquenales de cupo pertinentes; no obstante, el artículo 1 de la ley 44/1988 establece de manera implícita que a partir del 1 de enero de 1992 volverá a aplicarse con carácter *provisional* la metodología señalada en el Concierto.

En conclusión, existe una primera *metodología básica*, a la que vamos a referirnos en adelante, y una *metodología adicional* (definida en la ley 44/1988) que en su momento contrastaremos con la primera.

Además de las dos leyes de cupo mencionadas, conviene recordar que el Concierto Económico vigente ha conocido dos adaptaciones y una modificación:

- La primera adaptación fue acordada el 27 de septiembre de 1985 y tuvo su origen en la implantación del IVA.
- La segunda se acordó el 28 de diciembre de 1988 y fue motivada por la entonces inminente entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Ley de Tasas y Precios Públicos.
- La modificación del Concierto tuvo por objeto cambiar el sistema de cifra relativa de negocios en el Impuesto de Sociedades, según acuerdo alcanzado el 4 de octubre de 1990.

Los tres acuerdos implicarán modificaciones para el sistema tributario vasco; sólo el primero planteó cambios (más operativos que filosóficos, como luego veremos) en el modelo de financiación.

## 2. UNA APROXIMACIÓN DIDÁCTICA A LA DEFINICIÓN DE CUPO Y CAPACIDAD FINANCIERA

### 2.1. El Concepto de Cupo

La lectura de los artículos 50, 51 y 52 del Concierto permite definir:

$$\text{Cupo} = i [(PGE + DFE - CA) \text{ menos } i. \text{ICGI} \\ i. \text{TNC} \\ i. \text{INT} \\ i. \text{DP} \text{ menos} \\ \text{compensaciones artículos 12 y} \\ 18.]$$

- siendo PGE = Presupuesto total de del Estado  
 DFE = Desgravación Fiscal a la portación  
 CA = Valor íntegro estatal de gas Asumidas  
 ICGI = Impuesto Compensación Gravámenes Interiores  
 TNC = Tributos no Concertados  
 INT = Ingresos no tributarios  
 DP = Déficit Público

Teniendo en cuenta que:

- a) la adición de DFE es una mera operación contable para explicitar una partida inicialmente considerada como un menor ingreso;
- b) por diferencia entre el presupuesto de gastos y el valor estatal de las cargas asumidas, se tiene el de las cargas no asumidas (CNA);
- c) que como ingresos no concertados (INC) se puede entender la suma de ICGI (netado, en su caso, de DFE) más TNC más INT;
- d) que las compensaciones de los artículos 12 y 18 son un simple ajuste recaudatorio, irrelevante a efectos de definir la estructura del modelo;

se tendrá que:

$$C = i [(PGE + DFE)] - CA - i(ICGI + TNC + INT + DP) = i (PGE - CA) - i [(ICGI - DFE) + TNC + INT] - iDP = iCNA - iINC - iDP$$

Es claro que la metodología del Concierto arranca de la siguiente ecuación presupuestaria a nivel estatal (véase gráfico n.º 1):

$$CA + CNA = IC + INC + DP$$

En consecuencia, el Concierto define:

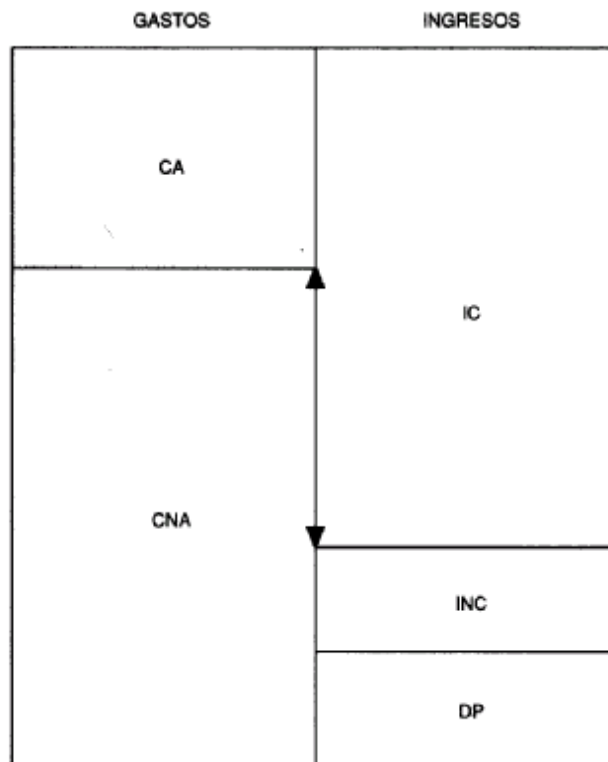
$$C = i (CNA - INC - DP)$$

Pero en base al principio de equilibrio pre-supuestario-contable, el Cupo puede definirse también como:

$$C = i (IC - CA)$$

La primera definición subraya la aportación que hace el País Vasco a las cargas estatales que precisan de financiación.

Gráfico n.º 1. El Cupo como instrumento de perecuación vertical



La segunda definición resalta el origen de la aportación, derivado del excedente financiero que se produce en el País Vasco al concertarse un volumen de recursos superior a las cargas que la Comunidad Autónoma necesita financiar.

Ambas definiciones responden, pues, a un *modelo tradicional de «fuentes-empleos» u «origen-aplicación»* de recursos, cuyo diseño reposa en una hipótesis fundamental: la existencia del cupo exige como condición necesaria que el diferencial

$$\text{CNA} - (\text{INC} + \text{DP}) = \text{IC} - \text{CA}$$

sea positivo. (Por el contrario, una de las características del sistema-LOFCA es que este diferencial es negativo).

En puridad, ni un cupo negativo pugna con la esencia del sistema-Concierto ni un flujo inverso de transferencias (esto es, desde las Autonomías al Estado) repele conceptualmente la naturaleza del sistema-LOFCA. Pero lo que sí es evidente es que tanto el Concierto como la LOFCA no han contemplado en absoluto tales hipótesis respectivas.

En definitiva, nos encontramos, en todo caso, ante un mismo modelo caracterizado por:

- la existencia de *dos* unidades, de niveles jurisdiccionales diferentes, cada una con su propia capacidad de *gasto* e ingreso;
- la existencia de un *equilibrio presupuestario* para el conjunto de las dos unidades;
- la posibilidad de *desequilibrio* en el nivel de cada unidad;
- la necesidad lógica de que el *excedente* de una unidad sea *igual a* la *insuficiencia* de la otra;
- el establecimiento de un *mecanismo financiero de perecuación vertical* que obligue a eliminar el *desequilibrio* mediante el oportuno cupo, aportación o transferencia.

## 2.2. Los Ajustes de carácter recaudatorio

### 2.2.1. Ajustes y compensaciones

El Concierto regula dos figuras conectadas con el cálculo del cupo —los ajustes y las compensaciones—, sin

explicitar su verdadera naturaleza. Desde una posición más doctrinal que positiva, podrían separarse dos clases de rectificaciones a introducir sobre el cupo bruto ( $i \cdot \text{CNA}$ ):

- unas de carácter estructural, debidas a la esencia del concepto de cupo: son las minoraciones [ $i(\text{INC} + \text{DP})$ ] y su noción coincide en muy buena parte con el de *compensaciones* del art. 52;
- otras de carácter operativo, debidas a la falta de reciprocidad de la mecánica recaudatoria: son «mecanismos de *ajusten* que tienen por finalidad «perfeccionar la estimación de los ingresos públicos imputables al País Vasco y al resto del Estado» (artículo 51,2).

Admitida esta dicotomía como técnicamente más precisa que el texto de los artículos 51 y 52, y filosóficamente coherente con su espíritu, habría que dar la consideración de ajustes:

- a las retenciones y cuotas impositivas que recauda el Estado, pero son «imputables al País Vasco» (supuestos de Retenciones en la fuente por Rendimientos del Capital Mobiliario y de cuotas del Impuesto de Sociedades, a que se refieren los artículos 12 y 18);
- a otros supuestos de imposición directa donde se dé la falta de reciprocidad apuntada entre recaudación e imputación;
- a las cuotas recaudadas en el Impuesto sobre el Valor Añadido tanto por operaciones interiores como por importaciones;
- a otros supuestos de imposición indirecta donde el fenómeno de la traslación impositiva evidenciará el mismo *desequilibrio* señalado.

En cuanto a los ajustes en la imposición directa, hay que hacer notar que hasta el cupo de 1988 no se tuvieron nunca en consideración. En consecuencia:

- a) En 1988 tienen una valoración definitiva de 17.069,4 millones de pesetas.
- b) Para los demás años del quinquenio 1987-1991, su valor es «convenido»

y no real, por un importe que más adelante analizaremos y que es determinado de acuerdo con el índice de actualización del cupo de dichos años, con respecto al año base de 1988.

- c) En los primeros años de Concierto (1981 a 1986 inclusive), se admite la convención de que dicho ajuste fue cero.

Por lo que respecta a la imposición indirecta :

- a) Se conviene que entre 1981 y 1985 (años de vigencia del IGTE) no resulta aplicable ningún mecanismo que ayude a perfeccionar la imputación de los ingresos.
- b) Desde 1986 se pacta la introducción de dos ajustes por IVA (uno para operaciones interiores y otro para operaciones de importación), que inicialmente minoran el cupo a pagar.
- c) Desde 1988 el ajuste IVA por los dos conceptos señalados se articula no como minoración del cupo, sino como un flujo financiero independiente tendente a ajustar la recaudación.

Sean los ajustes reales o convenidos, se hayan practicado o no, se liquiden «dentro» o «fuera» de cupo, lo cierto es que una característica común identifica todos los supuestos mencionados: no se trata de un mecanismo de perecuación vertical, sino de algo previo, a saber, situar en dos cajas que se admiten separadas los ingresos correspondientes a cada una de ellas, obtenidos en virtud de unos puntos de conexión que, o bien no son recíprocos (imposición directa o IVA-importaciones) o bien conducen a resultados recaudatorios desiguales (imposición indirecta interior). Una vez imputada a cada caja la recaudación correcta que le es propia, procede, en su caso, llevar a cabo la nivelación vertical adecuada (cupos).

### 2.2.2. *El ajuste IVA por operaciones interiores*

Dada su singular importancia (doctrinal y recaudatoria), conviene profundizar en el examen del doble ajuste IVA. En cuanto al ajuste por operaciones interiores, la necesidad de recomponer las recaudaciones inicialmente obtenidas

por las Haciendas gestoras de los territorios vasco y común viene motivada por la falta de correspondencia existente entre el espacio que genera la recaudación (básicamente, el lugar de la producción) y el espacio que la soporta (básicamente, el lugar del consumo).

La construcción del modelo de ajuste contemplado en el acuerdo de adaptación del Concierto Económico arranca del consenso 39 técnico-político acerca de los siguientes extremos:

- El IVA es un impuesto que, a pesar de gravar el consumo, se concierta en origen.
- De esta divergencia origen-consumo se derivan desajustes financieros que deben ser equilibrados.
- El instrumento de reequilibrio debe ser de tal naturaleza que sea compatible con el hecho de primar la mejor eficacia en la gestión.
- Puesto que el Impuesto sobre el Valor Añadido grava el consumo, el ajuste debe adoptar como parámetro referencial el consumo relativo de cada territorio con respecto al consumo total correspondiente al ámbito espacial de aplicación del Impuesto.
- Según esto, si la eficacia recaudatoria de los dos territorios (vasco y común) fuera la misma, la recaudación podría distribuirse de acuerdo con los consumos relativos de cada territorio.
- Puesto que la recaudación derivada de las importaciones constituye un subsistema independiente, su reparto se realiza en base al criterio señalado, dado que en esta clase de recaudación la eficacia recaudatoria estadísticamente medible es por definición única y absoluta.

Por consiguiente, la recaudación obtenida por liquidación de las operaciones interiores (entrega de bienes y prestaciones de servicios) puede descomponerse en dos masas:

- a) La masa de equilibrio (o correspondiente a una eficacia de gestión igual en los dos territorios): su distribución se lleva a cabo en función del índice de consumo de cada territorio).

- b) La masa excedentaria a favor del territorio más eficaz: se imputa íntegramente al mismo.

La recaudación interior real anual a nivel estatal será la obtenida por el País Vasco más la obtenida por Territorio Común en sus diferentes Delegaciones de Hacienda (además de la Hacienda Foral Navarra):

$$RR_T = RR_{PV} + RR_{TC}$$

El parámetro de ajuste definido es:

$$a = \frac{\text{Consumo residentes País Vasco}}{\text{Consumo residentes Estado (salvo Canarias, Ceuta y Melilla)}}$$

(salvo Canarias, Ceuta y Melilla)

Y la recaudación finalmente atribuible al País Vasco estará integrada por dos elementos:

- La recaudación real obtenida por las Haciendas Forales Vascas ( $RR_{PV}$ );
- una suma adicional (positiva o negativa) en concepto de ajuste relativo a los hechos impositivos no liquidados en Aduanas (A).

Por consiguiente:

$$RF_{PV} = RR_{PV} + A$$

Para comprender el modelo de ajuste convenido, es preciso entender previamente el concepto de recaudación obtenible por un territorio. Se entiende por recaudación obtenible por el País Vasco ( $RO_{PV}$ ) la teóricamente alcanzable en función de su valor añadido bruto, formación bruta de capital y exportaciones; de forma análoga cabe definir la recaudación obtenible por Territorio Común ( $RO_{TC}$ ). Suponiendo unos tipos impositivos medios iguales en ambos territorios podemos definir:

$$b = \frac{RO_{PV}}{RO_{PV} + RO_{TC}} = \frac{v - f - e}{V - F - E}$$

$$1 - b = \frac{RO_{TC}}{RO_{PV} + RO_{TC}} = \frac{(V-v)-(F-f)-(E-e)}{V - F - E}$$

siendo:

v = Valor añadido bruto del País Vasco al coste de los factores.

V = Id. del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

f = Formación bruta de Capital del País Vasco.

F = Id. del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

e = Exportaciones del País Vasco.

E = Id. del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

Al modelo convenido en el Concierto se puede llegar desde tres vías de razonamiento:

#### a) Teoría de la territorialización del ingreso

En base a todo lo dicho hasta el presente, a cada unidad monetaria recaudada por Territorio Vasco deberán corresponder

(1-b) / b unidades de recaudación en el Territorio Común si la eficacia recaudatoria en ambos territorios es la misma; la suma será:

$$1 + \frac{1-b}{b} = \frac{1}{b}$$

Por tanto, a una recaudación vasca de  $RR_{PV}$  corresponderá una recaudación total de

$$RR_{PV} \cdot \frac{1}{b}$$

Atribuyéndose el País Vasco una porción de:

$$a \left( RR_{PV} \cdot \frac{1}{b} \right) = a \cdot \frac{RR_{PV}}{b}$$

y el Territorio Común de:

$$(1 - a) \left( RR_{PV} \cdot \frac{1}{b} \right) = (1 - a) \frac{RR_{PV}}{b}$$

Visto el problema desde otro ángulo, puede argumentarse que a una unidad monetaria recaudada por Territorio Común deberán corresponder b / (1-b) unidades de recaudación en el Territorio Vasco; la suma será:

$$\frac{b}{1-b} + 1 = \frac{1}{1-b}$$

Por tanto, a una recaudación en Territorio Común de  $RR_{TC}$  corresponderá una recaudación total de

$$RR_{TC} (1/(1-b))$$

atribuyéndose el País Vasco una porción de

$$a (RR_{TC} \cdot \frac{1}{1-b}) = a \cdot \frac{RR_{TC}}{1-b}$$

y el Territorio Común de:

$$(1-a) (RR_{TC} \cdot \frac{1}{1-b}) = (1-a) \frac{RR_{TC}}{1-b}$$

La necesidad de que

$$a \cdot \frac{RR_{PV}}{b} = a \cdot \frac{RR_{TC}}{1-b}$$

no es sino la reiteración de la hipótesis de igualdad en la eficacia recaudatoria de que se parte.

Ahora bien, si la hipótesis de eficacia igual no se cumple, será preciso calcular inicialmente el volumen de equilibrio recaudatorio, entendiendo por tal aquella recaudación que se obtendría a nivel estatal si los dos territorios actuasen al nivel de eficacia del territorio menos eficaz.

Si el Territorio más eficaz es el vasco, se tendrá:

$$\frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} > \frac{b}{1-b}$$

el volumen de equilibrio será

$$RR_{TC} / (1-b)$$

y el excedente para el País Vasco será:

$$RR_{PV} + RR_{TC} - \frac{RR_{TC}}{1-b}$$

Por consiguiente, la recaudación interior final del País Vasco será:

$$\begin{aligned} RF_{PV} &= a \frac{RR_{TC}}{1-b} + \\ &+ [(RR_{PV} + RR_{TC}) - \frac{RR_{TC}}{1-b}] = \\ &= RR_{PV} + (a-b) \frac{RR_{TC}}{1-b} \end{aligned}$$

De donde se desprende que

$$A = (a-b) \frac{RR_{TC}}{1-b}$$

Si el territorio más eficaz es el común, se tendrá un volumen de equilibrio:

$$\frac{RR_{PV}}{b}$$

y todo el excedente

$$(RR_{PV} + RR_{TC}) - \frac{RR_{PV}}{b}$$

será para el Territorio Común.

Por consiguientes, la recaudación final del País Vasco será:

$$RF_{PV} = a \frac{RR_{PV}}{b} = RR_{PV} + (a-b) \frac{RR_{PV}}{b}$$

El ajuste será en tal caso

$$A = (a-b) \frac{RR_{PV}}{b}$$

Ambas expresiones de ajuste coinciden, evidentemente, cuando

$$\frac{RR_{TC}}{1-b} = \frac{RR_{PV}}{b}$$

(hipótesis de igual eficacia recaudatoria).

#### b) Teoría de la gestión recaudatoria por cuenta ajena

A los mismos resultados se puede llegar desde otro enfoque diferente. Veámoslo con la ayuda de un gráfico.



El primer segmento indica el espacio recaudatorio reservado al País Vasco (recaudación obtenible en tanto por uno). Dado que la eficacia recaudatoria es  $RR_{PV}/b$  recaudación será:

$$b \times \frac{RR_{PV}}{b} = RR_{PV}$$

que, por convención, corresponde al País Vasco.



El segmento  $(a - b) + (1 - a) = 1 - b$  representa el espacio recaudatorio reservado al Territorio Común. Consta de dos partes:

(a - b) que es gestionada por TC; sin embargo, los rendimientos serán para el País Vasco, ya que a éste corresponde el segmento

$$(b) + (a - b) = a$$

(1 - a) que, en cuanto a gestión y a rendimientos, pertenece a TC.

Dado que la eficacia recaudatoria es  $RR_{TC} / (1-b)$ , el rendimiento relativo al último segmento (1 - a) será:

$$\frac{1 - a}{1 - b} RR_{TC}$$

que, por convención, corresponde al Territorio Común.

En cuanto al segmento (a - b), gestionado por TC, éste deberá reintegrar al País Vasco un importe (ajuste), que será

$$(a - b) \cdot H$$

pudiendo ser H:

$RR_{PV} / b$  (en base a la eficacia del que recibe el ajuste)

$RR_{TC} / (1-b)$  (en base a la eficacia del que aporta el ajuste)

Pues bien, se conviene que en cada caso se tome el más bajo de estos dos cocientes.

### c) Teoría del ajuste macroestadístico corregido

Definidos:

RA como recaudación atribuible (en virtud de consumo)

RO como recaudación obtenible (en virtud de producción)

se puede plantear:

$$A = RA_{PV} - RO_{PV}$$

Dado que esta diferencia es de índole teórico-estadística y puede estar ampliamente

alejada de la realidad (por razones de fraude fiscal y de fraude estadístico), es preciso corregirla con un índice del tipo RR/RO, que mida el grado de eficacia recaudatoria.

Si se propone  $RR_{PV} / RO_{PV}$ , se tendrá:

$$\begin{aligned} A &= (RA_{PV} - RO_{PV}) \frac{RR_{PV}}{RO_{PV}} = \\ &= \left(\frac{a}{b} - 1\right) RR_{PV} = \\ &= (a - b) \frac{RR_{PV}}{b} \end{aligned}$$

Si se propone  $RR_{TC} / RO_{TC}$ , se tendrá:

$$\begin{aligned} A &= (RA_{PV} - RO_{PV}) \frac{RR_{TC}}{RO_{TC}} = \\ &= \left(\frac{a}{1 - b} - \frac{b}{1 - b}\right) RR_{TC} = \\ &= \frac{a - b}{1 - b} RR_{TC} \end{aligned}$$

Se conviene que el índice corrector empleado sea el del territorio menos eficaz desde el punto de vista recaudatorio.

### 2.2.3. Ajuste IVA por operaciones de importación

El peculiar tratamiento que tienen las operaciones de comercio exterior en el IVA (exención de las exportaciones y gravamen sobre las importaciones) obliga a practicar un segundo ajuste. Dado que la recaudación total por este concepto corresponde al Estado ( $RR_{AD}$ ), la recaudación efectuada en las Aduanas imputable al País Vasco (luego, el ajuste) será:

$$a \cdot RR_{AD}$$

Dado que 1981 fue el año más próximo, respecto al cual se conocían todas las magnitudes estadísticas que permitían estimar  $a$  y  $b$ , se estimaron con carácter provisional:

$a = 0,06875$  (de acuerdo con la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1980-1981);

$b = 0,05643$  (datos INE para 1981).

Las leyes 43/1988 y 44/1988 sancionan como definitivos estos valores. Por otra

parte, debe recordarse que las fórmulas de ajuste anteriores tendrán vigencia durante el período 1986-1991, correspondiendo a las leyes quinquenales de cupo posteriores establecer «el mecanismo de ajuste que permita perfeccionar la imputación de ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido».

Así como el ajuste por las operaciones interiores parece tener naturaleza de tal, pudiera cuestionarse si el ajuste por las operaciones de importación no responde conceptualmente a la definición dada de «compensación». En este sentido estaríamos ante una figura recaudatoria similar a los derechos aduaneros (que constituyen ingresos no concertados).

En favor de la tesis del carácter de ajuste del IVA-importaciones, se puede argumentar:

- la independencia del flujo financiero que, con respecto al cálculo del cupo, señala para estos pagos la ley 44/1988;
- el empleo de un índice de imputación (a = indicador de consumo relativo) distinto del índice de aportación/compensación señalado en la metodología del Concierto;
- el hecho de que el IVA, en su conjunto, sea un impuesto concertado, al margen de la competencia recaudatoria establecida.

### 2.3. Capacidad Financiera

En principio, el concepto de Capacidad Financiera para el País Vasco (CF) posee una estructura teórica sencilla, coherente con el orden lógico (incluso, cronológico) con que se suceden las tres fases siguientes del mecanismo financiero del Concierto:

Primera: El País Vasco recauda ( $IC_{PV}$ ).

Segunda: El País Vasco transfiere al Estado el excedente financiero estimado (según acuerdo entre ambas partes) o cupo (C).

Tercera: El País Vasco emplea el residuo o diferencia en la financiación de los gastos propios (CF).

Se tiene así:

$$IC_{PV} - C = CF$$

Al respecto deben hacerse dos advertencias:

- 1) La ecuación hace abstracción de otras fuentes de financiación propias distintas de las derivadas de los tributos concertados.
- 2) El valor de  $IC_{PV}$  es un valor ajustado, esto es, es igual a la suma de los importes inicialmente recaudados más los ajustes por imposición directa e indirecta practicados.

Cupo y Capacidad Financiera mantienen entre sí una relación de complementariedad, al igual que todas las ecuaciones del tipo

$$x + y = k$$

Una característica básica de esta relación es:

$$\frac{dCF}{dC} = -1$$

Dado que la jurisdicción excedentaria debe atender una doble financiación (la transferencia del excedente y los gastos propios) y dado el principio de separación de cajas establecido por el Concierto, el mecanismo financiero operante ofrece una serie de rasgos claramente reconocibles:

- El excedente no es un dato «a posteriori», no es un residuo de la gestión, no es el saldo resultante tras haber atendido las cargas propias.
- Por el contrario, es una magnitud calculada *preventivamente* (más precisamente, incluso, «negociada»).
- En el orden de prioridades financieras, la unidad excedentaria *garantiza* en primer término la transferencia del excedente a la segunda unidad.
- En consecuencia, la financiación de los gastos propios tiene un carácter secundario o *residual*.
- Dado que los ingresos a recaudar son de carácter aleatorio, la unidad excedentaria soporta en mayor grado relativo que la unidad deficitaria el *riesgo* de su gestión.

- Como compensación al riesgo del ingreso soportado, el *resultado incremental* obtenido por una mejor gestión es apropiado por la unidad gestora.
- Modelo opuesto al de separación de cajas/riesgo unilateral es el de *caja única/ riesgo compartido*, propio de algunos sistemas de descentralización fiscal.

#### 2.4. Sistema-Concierto y Coste Efectivo

Supongamos las siguientes definiciones:

CA = Carga asumida a nivel estatal  
 CA<sub>PV</sub> = Carga asumida del País Vasco  
 IC = Ingresos concertados a nivel estatal

IC<sub>PV</sub> = Ingresos concertados del País Vasco

Dado que

$$C = i(IC - CA)$$

se tiene que

$$\begin{aligned} CF &= IC_{PV} - i(IC - CA) = \\ &= IC_{PV} - iIC + iCA + (CA_{PV} - CA_{PV}) = \\ &= CA_{PV} + (iCA - CA_{PV}) + (IC_{PV} - iIC) = \end{aligned}$$

$$CF = CE + RG + RI$$

Esta ecuación tiene un carácter básico en la explicación del sistema-Concierto: señala no sólo la conexión que tiene con el sistema-LOFCA en su etapa inicial de aplicación de la Disposición Transitoria Primera, sino también y simultáneamente las *diferencias estructurales* que le separan del mismo.

a)  $CE = CA_{PV}$

Se define CA<sub>PV</sub> como la carga asumida territorializada en el País Vasco en el momento en que se transfieren los servicios que originan dicha carga.

En consecuencia, el concepto de *coste efectivo* (CE), en el sentido acotado por la D.T. 1.ª de la LOFCA, coincide con el de la carga asumida territorializada en el País Vasco; todo ello, con abstracción de la diferencia existente entre el criterio de valoración del sistema-LOFCA (consignación presupuestaria de gastos corrientes) y el criterio de valoración

del sistema-Concierto (consignación presupuestaria íntegra).

b)  $RG = iCA - CA_{PV}$

Llamamos *resultados del gasto* al diferencial existente (positivo o negativo) entre la territorialización teórica del gasto basada en el índice de aportación y la territorialización real.

RG opera, así, como complemento del CE, cuando éste fuese inferior al teórico; o como exceso a eliminar del CE, cuando éste fuese superior al teórico de referencia.

Dicho de otro modo: Así como en el sistema-LOFCA, el gasto se distribuye en base a *su territorialización dada* en un momento determinado, en el sistema-Concierto el gasto se distribuye en base a un patrón teórico (el índice de aportación).

c)  $RI = IC_{PV} - iIC$

Llamamos *resultado del ingreso* al diferencial existente (positivo o negativo) entre los ingresos realmente obtenidos por el País Vasco y los que teóricamente le hubiera correspondido obtener a tenor del índice de aportación.

RI opera como estímulo a la gestión recaudatoria: castiga al País Vasco cuando éste recauda por debajo de la media estatal (medida en términos de índice de imputación) y lo beneficia, en el supuesto contrario.

Dicho de otro modo: así como en el sistema-LOFCA, la *territorialización* del ingreso está *desvinculada* del modelo de financiación, en el sistema-Concierto es uno de los elementos básicos del sistema.

Redefiniendo la *Capacidad financiera* del País Vasco como

$$CF = iCA + (IC_{PV} - iIC)$$

se pueden hacer las siguientes afirmaciones:

- a) En el *sistema-Concierto* la capacidad financiera está integrada por dos elementos:

iCA = garantía del gasto a un nivel determinado por un parámetro teórico (o elemento *básico* del modelo);

$IC_{pv} - iIC =$  territorialización del ingreso (o elemento *complementario* del modelo);

b) Resumiendo:

— El Sistema de Coste Efectivo está basado en la si-territorialización del gasto y en la no-territorialización del ingreso.

— El Sistema-Concierto es un sistema basado en la no-territorialización del gasto, y en la si-territorialización del ingreso.

c) Por tanto, no es exacto afirmar, como hace el *Libro Blanco de la Generalitat*, que LOFCA es un modelo de financiación vía-gastos (cierto) y Cupo es un modelo vía-ingresos (falso). La territorialización del ingreso es cuantitativa y cualitativamente lo accesorio, lo secundario, lo complementario. El modelo es también vía-gastos; pero la diferencia radica en el criterio de distribución de los mismos: *territorialización o reparto histórico* en el sistema-LOFCA transitorio; *reparto teórico o imputación* en el Sistema-Concierto.

d) No cabe hablar de un sistema privilegiado respecto a otro por el hecho de que:

$$CF \neq CE$$

La diferencia estructural entre los dos sistemas está explicitada por la ecuación:

$$CF = CE + RG + RI$$

Tanto RG como RI pueden *teóricamente* ser  $>< 0$

Pero la existencia de RG y RI son precisamente los dos rasgos estructurales que definen el sistema-Concierto *por contraposición* al sistema de Coste Efectivo.

Pretender que  $RG + RI = 0$  es justamente eliminar el sistema-cupo, reabsorbiéndolo bajo el sistema-LOFCA.

Por eso, la necesidad de que:

$$i = \frac{IC_{pv} - CA_{pv}}{IC - CA}$$

expuesta por Martín Acebes y Escribano Sáez, para que el sistema-cupo no constituya un privilegio, conduce a:

$$i (IC - CA) = IC_{pv} - CA_{pv}$$

└─ Cupo ─┘    └─ Excedente ─┘

$$IC_{pv} - CA_{pv} - iIC + iCA = 0$$

$$(iCA - CA_{pv}) + (IC_{pv} - CA_{pv}) = 0$$

$$RG + RI = 0$$

## 2.5. Valoración de Cargas e índice de Imputación

Se trata de dos cuestiones que han generado un conflicto permanente entre las posiciones técnicas de las Administraciones Central y Vasca. En lo que respecta a la valoración de las cargas asumidas, las disputas se han centrado en torno a:

- la inclusión o no en las valoraciones de los capítulos presupuestarios 4-6-7 (subvenciones e inversión);
- id. de programas o fondos de solidaridad distintos del FCI;
- id. de determinados conceptos de costes indirectos, horizontales o generales, supuestamente asociados a costes directos;
- partidas presupuestarias concretas indebidamente incluidas o excluidas de la valoración efectuada en la Ley de Concierto.

Estos y otros puntos de controversia han sido zanjados por los acuerdos recogidos en las leyes 43/1988 y 44/1988. Lo mismo ha sucedido con el debate relativo al índice de imputación (el ya histórico 6,24%), respecto al cual se pueden hacer las siguientes afirmaciones:

- Se ha utilizado un índice de *renta* (como quiere el artículo 53 del Concierto).
- No se ha precisado todavía de qué *indicador* se trata (el 6,24% es resultado de la actualización negociada de una estimación del PIB al coste de los factores para 1977 realizada por el INE —Memoria del concierto, pág. 168—).
- El índice es *simple* (y no compuesto como afirman Escribano - Aceves).
- El índice es *único* con variadas utilizaciones, ya que determina la imputación de CNA y todos los conceptos de INC.

- El índice es *proporcional* y no progresivo.
- El índice del 6,24 tiene *vigencia* para todo el período 1981 a 1991 (Las Leyes 43/1988 y 44/1988 dan validez a un indicador—metodología e importe— que el Concierto estableció como definitivo sólo para 1981).

Los puntos de conflicto han sido:

- si la contribución debía ser en función de *renta* o también de otros parámetros;
- el concepto de renta a utilizar (PIB a coste de los factores, renta interior disponible, etc.);
- año de referencia del indicador (último conocido o año de aplicación);
- órgano elaborador de la información estadística (INE u órgano convenido).

Idealmente, el espíritu del Concierto ha buscado:

- una valoración íntegra y precisa de las cargas asumidas, y
- un índice de aportación expresivo de la capacidad contributiva del País Vasco.

En consecuencia, el incumplimiento de cualquiera de las dos condiciones anteriores genera nuevos elementos (positivos o negativos) a añadir a la capacidad financiera.

a) Si en vez de tomar el valor correcto CA, se estima CA', de tal manera que:

$$CA' = CA + v$$

(Siendo v el error de valoración — positivo o negativo—), se tendrá:

$$CF_v \neq CF$$

En efecto,

$$\begin{aligned} CF_v &= CA_{PV} + (iCA' - CA_{PV}) + (IC_{PV} - iIC) = \\ &= CE + iCA + iv - CA_{PV} + IC_{PV} - iIC = \\ &= CE + RG + RI + iv \end{aligned}$$

Definiendo el *resultado de valoración*, en el sentido de la incidencia en la capacidad financiera vasca de un error de valoración, como

$$RV = CF_v - CF$$

Se tendrá:

$$RV = i + v$$

Por tanto, la diferencia en que resulta afectada la capacidad financiera será igual al montante del error de valoración por el índice de imputación.

b) Si en vez de tomar el valor correcto i, se estima i', de tal manera que:

$$i' = i + r$$

(siendo r el error en la estimación del índice de imputación —positivo o negativo—), se tendrá

$$CF_r \neq CF$$

En efecto,

$$\begin{aligned} CF_r &= CA_{PV} + (i'CA - CA_{PV}) + (IC_{PV} - i'IC) = \\ &= CE + (i + r) CA - CA_{PV} + IC_{PV} - \\ &\quad - (i + r) IC = \\ &= CE + (iCA - CA_{PV}) + (IC_{PV} - iIC) + \\ &\quad + r(CA - IC) = \\ &= CE + RG + RI + r(CA - IC) \end{aligned}$$

Definiendo el resultado de imputación, en el sentido de la incidencia en la capacidad financiera vasca de un error de estimación del índice de imputación, como

$$RR = CF_r - CF$$

se tendrá:

$$RR = r(CA - IC)$$

Dado que, inicialmente (CA - IC) presenta valores negativos, un valor positivo de r determinará valores negativos de RR; y al revés.

c) Cuando simultáneamente se aplican de modo indebido valores de CA' e i' (en lugar de los apropiados CA e i), de tal manera que

$$CA' = CA + v$$

$$i' = i + r$$

se tendrá:

$$CF_{(v+r)} = CF$$

En efecto,

$$\begin{aligned} CF_{(v+r)} &= CA_{PV} + [(i+r)(CA+v) - CA_{PV}] + \\ &\quad + [IC_{PV} - (i+r)IC] = \\ &= CE + (iCA - CA_{PV}) + (IC_{PV} - iIC) + \\ &\quad + iv + r(CA - IC) + rv = \\ &= CE + RG + RI + RV + RR + rv \end{aligned}$$

Si llamamos *resultado mixto* a la incidencia en la capacidad financiera del hecho de producirse *simultáneamente* errores de valoración e imputación, esto es:

$$RM = - (CF + RV + RR)$$

se tendrá:

$$RM = rv$$

Pudiéndose establecer finalmente que:

$$CF_{(v+r)} = (CE + RG + RI) + (RV + RR + RM)$$

En la expresión anterior

(CE + RG + RI) define los elementos estructurales, del sistema y

(RV + RR + RM) define rasgos no estructurales debidos a una defectuosa aplicación del sistema.

## 2.6. Capacidad Financiera y Endeudamiento del Estado

Cabe otra aproximación al problema, con vistas a poner de manifiesto los vínculos entre sistema financiero vasco y endeudamiento. Si los intereses y cuotas de amortización de la deuda del Estado tiene la naturaleza de *carga no asumida* (artículo 50 del Concierto), la idea subyacente es que la deuda del Estado es también (y en la parte alícuota correspondiente) deuda del País Vasco.

En efecto, si

$$C = i(CNA - INC - DP)$$

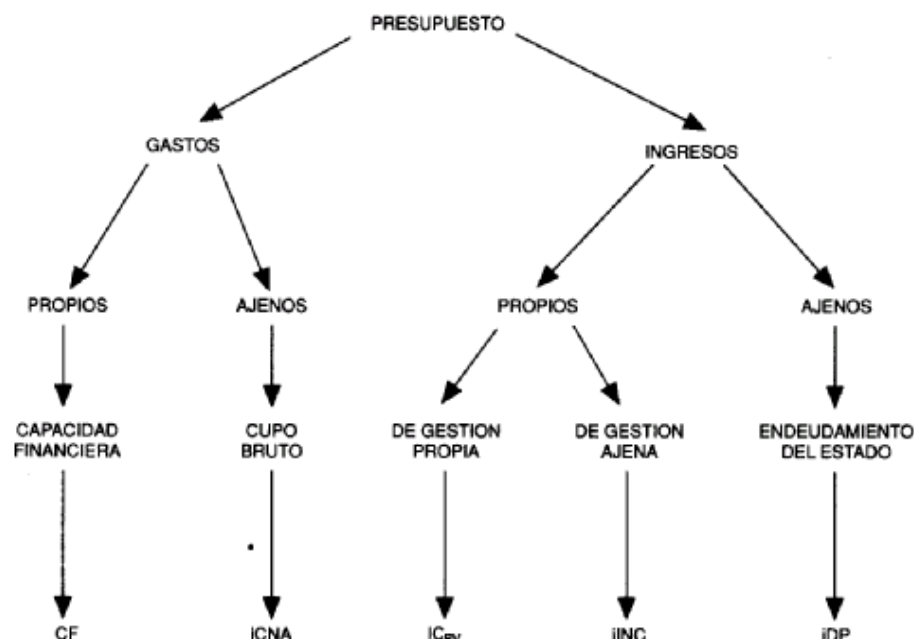
se tendrá:

$$\begin{aligned} CF &= IC_{PV} - i(CNA - INC - DP) \\ &= IC_{PV} + iINC + iDP - iCNA \end{aligned}$$

luego

$$CF + iCNA = IC_{PV} + iINC + iDP$$

Gráfico n.º 2. Relaciones financieras CAPV-Estado



IC<sub>PV</sub> = ingresos propios de gestión propia: son los rendimientos del Concierto;

iINC = ingresos propios que gestiona el Estado, en la parte que se imputa a la C.A.P.V.;

iDP = endeudamiento del Estado que se transmite a la C.A.P.V. como consecuencia del automatismo que impone la metodología del Concierto;

iCNA = cupo bruto, tal como es definido por dicha metodología;

CF = capacidad financiera residual.

Esta ecuación expresa una de las condiciones de *equilibrio financiero general* bajo el cual debe actuar la Comunidad Autónoma del País Vasco. Puede quedar igualmente representada a través del Gráfico n.º 2.

El modelo proporciona una visión más completa del entramado de relaciones financieras Estado-C.A.P.V.: La Comunidad Autónoma debe financiar dos clases de gastos: los propios y los estatales (cupo bruto); entre sus recursos, se encuentran los procedentes del Concierto y los recibidos por imputación de la gestión del Estado. Otra característica del sistema es que la deuda del Estado se transmite «ipso facto» al patrimonio pasivo de la Comunidad.

En un planteamiento final, se puede pensar que tanto la capacidad de gasto como la autonomía financiera podrán incrementarse en base a:

RP = recursos propios (tributos, recargos, ingresos derecho privado).

EP = endeudamiento propio.

Las posibilidades y la importancia reales de estas dos fuentes de financiación determinarán la *capacidad financiera integral* (CFI).

Completando el modelo, diremos:

$$CFI + iCNA = (IC_{PV} + RP + iINC) + (DP + EP)$$

A la hora de establecer la capacidad de endeudamiento de la C.A.P.V. y diseñar una política de ortodoxia financiera, no debería olvidarse el doble componente de la deuda, esto es, que las dos clases de deuda son *deuda de la C.A.P.V.* En rigor, de ambas habría que dejar constancia en los registros contables del País Vasco.

### 3. DEFINICIONES

#### 3.1. Advertencia preliminar

Los desarrollos anteriores han querido ser una primera aproximación a las nociones básicas que configuran el sistema financiero de Concierto. Sin embargo, debe hacerse de inmediato una precisión y una ampliación.

Por un lado, hay que advertir que el cupo pasa a convertirse en un ingreso ordinario de la Hacienda del Estado. Por tanto la ecuación presupuestaria inicial ha de recoger esta circunstancia. Dicho de otra manera, la visión analítica proyectada en las páginas anteriores, que deriva de una *interpretación literal* de los artículos 47 y siguientes del Concierto, solamente es aplicable al cálculo del cupo del primer ejercicio de vigencia del nuevo sistema. A partir de este año, la igualdad inicial

$$CA + CNA = IC + INC + DP$$

no representa el verdadero equilibrio contable de los Presupuestos Generales del Estado, toda vez que:

- una parte de CA (gasto de competencias transferidas) no pertenece al ámbito presupuestario estatal,
- una parte de IC (ingresos concertados con el País Vasco) es recaudada y apropiada por éste;
- aparece un concepto de ingreso nuevo, que es el cupo.

Además, la implantación de un nuevo modelo de cálculo de cupo por obra de la ley 44/1988, obliga a ampliar las consideraciones anteriores buscando, sobre todo, los rasgos diferenciales entre ambos sistemas.

#### 3.2. Precisiones Analíticas

Tras la implantación de las transferencias de competencias y la gestión de los tributos concertados, tiene lugar:

$$CA = CA_{PV} + CA_{TC}$$

$$IC = IC_{PV} + IC_{TC}$$

(expresando los subíndices el reparto entre País Vasco y Territorio Común de gastos asumidos e ingresos concertados).

Como ya hemos señalado, el presupuesto del Estado ha pasado a ser:

$$CA_{TC} + CNA = IC_{TC} + C + INC + DP$$

También puede afirmarse:

$$CNA - INC - DP = IC_{TC} - CA_{TC} + C$$

Puesto que el Concierto define

$$C = i(CNA - INC - DP)$$

se puede definir también:

$$C = i (IC_{TC} - CA_{TC} + C)$$

De donde:

$$C = [i/(1-i)] (IC_{TC} - CA_{TC})$$

o visualizado de otro modo:

$$C = i [IC_{TC} / (1-i)] - [CA_{TC} / (1-i)]$$

Si se consideran las diferencias entre esta última expresión y la avanzada en nuestra primera aproximación

$$C = i (IC - CA)$$

se observa que IC ha sido sustituido por

$$IC_{TC} / (1-i) \text{ y } CA \text{ por } CA_{TC} / (1-i)$$

Del lado del ingreso, el cambio operado tiene la siguiente significación: El ingreso concertado *real* total es sustituido por el ingreso *teórico* que se deriva de elevar a nivel estatal el ingreso real obtenido en territorio común en base a su índice de imputación (1-i).

Del lado del gasto, la explicación es similar: La carga asumida *real* total es sustituida por la carga *teórica* que se deriva de elevar a nivel estatal la carga realmente territorializada en territorio común en base a su índice de imputación (1-i).

A partir de este concepto de cupo, analíticamente más riguroso, se tienen estas otras definiciones:

- $CF = IC_{PV} - \frac{i}{1-i} (IC_{TC} - CA_{TC}) =$   
 $= CA_{PV} + \left( \frac{i}{1-i} CA_{TC} - CA_{PV} \right) +$   
 $+ (IC_{PV} - \frac{i}{1-i} IC_{TC})$
- $RG = \frac{i}{1-i} CA_{TC} - CA_{PV}$
- $RI = IC_{PV} - \frac{i}{1-i} IC_{TC}$

Los elementos estructurales del sistema-Concierto siguen siendo los mismos:

$$CF = CE + RG + RI$$

a pesar de que RG y RI presenten diferencias con respecto a su formulación anterior.

Por lo que respecta a RG, se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- \* Para que  $[i/(1-i) CA_{TC} - CA_{PV}]$

debe cumplirse que

$$CA_{TC} = (1-i)CA$$

- \* Lo cual significa que el resultado de la nueva formulación será neutral cuando la territorialización de la carga asumida responda a sus respectivos índices de imputación.

- \* Caso de no ser así, el territorio menos favorecido por el gasto obtendrá una prima de financiación. Si, por ejemplo, éste fuera el País Vasco, es decir, si:

$$CA_{TC} > (1-i)CA$$

la prima será de

$$[i/(1-i)] CA_{TC} - iCA$$

Por lo que respecta a RI, las consideraciones son similares:

- \* Para que

$$(IC_{PV} - \frac{i}{1-i} IC_{TC}) = (IC_{PV} - iIC)$$

debe cumplirse que  $IC_{TC} = (1-i)IC$

- \* Ello significa que el resultado de la nueva formulación será neutral cuando la distribución del ingreso en ambos territorios responda a sus respectivos índices de imputación.

- \* Caso de no ser así, el territorio más recaudador obtendrá una prima de financiación. Si, por ejemplo, éste fuera el País Vasco, es decir, si:

$$IC_{TC} < (1-i)IC$$

la prima será de

$$iIC - \frac{i}{1-i} IC_{TC}$$



Partiendo de la ecuación fundamental

$$CF = CA_{PV} + (i/(1-i))CA_{TC} - CA_{PV} + (IC_{PV} / (i/(1-i))) IC_{TC}$$

se llega con facilidad a definir los resultados derivados los errores de aplicación:

$$RV = [ (i/1-i) v ]$$

$$RR = \frac{r}{(1-i)(1-i-r)} (CA_{TC} - IC_{TC})$$

Más interés ofrece la vía explorada por Alberdi consistente en la obtención de multiplicadores de financiación que expresen las variaciones en dicha capacidad financiera ante incrementos de gasto financiados por distintas vías alternativas. Con la utilización del método de Lagrange, sus multiplicadores permiten medir la respuesta de la función objetivo (capacidad financiera) ante cambios en los parámetros de la restricción:

$$\begin{aligned} CNA - INC - DP &= IC_{TC} - CA_{TC} + C = \\ &= IC_{TC} - CA_{TC} + \frac{1}{1-i} IC_{TC} - \frac{i}{1+i} CA_{TC} = \\ &= \frac{IC_{TC}}{1-i} - \frac{CA_{TC}}{1-i} \end{aligned}$$

Suponiendo, en aras de una mayor sencillez, la siguiente relación lineal:

$$C = IV_{PV} / IC_{TC}$$

se tendrían, siguiendo a Alberdi, los siguientes multiplicadores de financiación:

*Gasto incrementado en:*

<i>financiado por:</i>	$CA_{TC}$	CNA
$IC_{TC}$	c	$c(1-i)$
INC	$\frac{i}{1-i}$	0
DP	$\frac{i}{1-i}$	0
$CA_{TC}$	—	-i
CNA	$\frac{i}{1-i}$	—

El análisis anterior pone de manifiesto, en definitiva, el impacto que tienen en la capacidad financiera del País Vasco, de acuerdo con el sistema-Concierto, las distintas políticas de gasto y financiación llevadas a cabo por el Estado.

### 3.3. El Sistema de la Ley 44/1988

Consiste en determinar el cupo líquido del año base del quinquenio (el año base es 1988 y el quinquenio 1987-1991) y a partir del mismo actualizarlo para los restantes ejercicios del período. Como ya se ha indicado, el cupo del año base se calcula siguiendo la metodología del Concierto (con la consideración expresa de que el ajuste IVA opera no *en*, sino *después* de la determinación de dicho cupo).

La actualización del valor del cupo base a los demás ejercicio tiene lugar en base a un índice específico: los ingresos por tributos concertados de territorio común (reflejados en los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, con exclusión de los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas en Régimen Común) en cada uno de dichos ejercicios, respecto a los ingresos por tales tributos en el año base.

Concretamente, los tributos básicamente implicados son IRPF, Sociedades e IVA. Pues bien, a efectos de tener una visión comparativa entre ambos sistemas (Concierto y ley 44/1988), podríamos definir el índice de actualización del año n como

$$a_n = \frac{IC_{TC}(n)}{IC_{TC}(0)}$$

a pesar de que en el precepto de la mencionada ley quinquenal se excluyen del cómputo los impuestos cedidos a las CC.AA. Sin embargo, el peso relativo de éstos en el total recaudatorio es tan débil (se trata de los impuestos de Sucesiones y Donaciones, Patrimonio, Transmisiones y Tasa sobre el Juego) que la simplificación propuesta puede ser una buena aproximación al índice de la ley 44/1988.

Admitido lo anterior, se trataría de analizar las diferencias que el sistema nuevo introduce respecto al anterior. Así, por ejemplo, el cupo del año n, calculado por los dos sistemas podría expresarse así:

Ley Concierto:

$$C_{(n)} = \frac{i}{1-i} IC_{TC(n)} - \frac{i}{1-i} CA_{TC(n)} \quad (A)$$

Ley Cupo:

$$\begin{aligned} C_{(n)} &= C_{(0)} \frac{IC_{TC(n)}}{IC_{TC(0)}} = \\ &= \frac{IC_{TC(n)}}{IC_{TC(0)}} \frac{i}{1-i} IC_{TC(0)} - \\ &\quad - \frac{IC_{TC(n)}}{IC_{TC(0)}} \frac{i}{1-i} CA_{TC(0)} = \\ &= \frac{i}{1-i} IC_{TC(n)} - \frac{i}{1-i} \frac{IC_{TC(n)}}{IC_{TC(0)}} CA_{TC(0)} \quad (B) \end{aligned}$$

Para que A = B, debe cumplirse que:

$$-\frac{i}{1-i} CA_{TC(n)} = -\frac{i}{1-i} \frac{IC_{TC(n)}}{IC_{TC(0)}} CA_{TC(0)}$$

lo cual se tendrá cuando

$$[ CA_{TC(n)} / CA_{TC(0)} ] = [ IC_{TC(n)} / IC_{TC(0)} ]$$

Para que A > B, debe darse que:

$$CA_{TC(n)} < [ (CA_{TC(n)} / IC_{TC(0)}) CA_{TC(0)} ]$$

es decir, que:

$$[ CA_{TC(n)} / CA_{TC(0)} ] < [ IC_{TC(n)} / IC_{TC(0)} ]$$

(y al revés, para que A < B).

Dicho de otra manera: El nuevo sistema de cupo dará valores inferiores al anterior cuando la recaudación en territorio común crezca a tasas superiores al crecimiento del gasto en territorio común por las cargas asumidas.

Como es obvio, a la misma conclusión se llega partiendo de la determinación de la capacidad financiera según ambos sistemas:

Ley Concierto:

$$CF = IC_{PV(n)} - \frac{i}{1-i} IC_{TC(n)} + \frac{i}{1-i} CA_{TC(n)} \quad (C)$$

Ley Cupo:

$$\begin{aligned} CF &= IC_{PV(n)} - \frac{i}{1-i} IC_{TC(n)} + \\ &\quad + \frac{1}{1-i} \cdot \frac{IC_{TC(n)}}{IC_{TC(0)}} CA_{TC(0)} \quad (D) \end{aligned}$$

El nuevo sistema aportará más capacidad financiera cuando

$$\frac{i}{1-i} \frac{IC_{TC(n)}}{IC_{TC(0)}} CA_{TC(0)} > \frac{i}{1-i} CA_{TC(n)}$$

o

$$\frac{IC_{TC(n)}}{IC_{TC(0)}} > \frac{CA_{TC(n)}}{CA_{TC(0)}}$$

A un nivel meramente descriptivo, la diferencia entre ambos sistemas encuentra una explicación fácil de entender: En la ley 44/ 1988, el cupo del año *n* no queda determinado exclusivamente por los valores que toman las variables  $IC_{TC}$  y  $CA_{TC}$  en dicho año, sino que arranca de los correspondientes al año base; si el diferencial ( $IC_{TC} - CA_{TC}$ ) se va ensanchando con el tiempo, tomado a valores constantes, como consecuencia de que la tasa interanual de recaudación es superior a la tasa interanual de gasto, ocurrirá que:

— en el mismo sistema-ley de Concierto, se recogerá automáticamente esta circunstancia y el cupo —a valores constantes— aumentará linealmente con el aumento de dicho diferencial;

— en el sistema-ley de Cupo, el cupo a valores constantes permanece constante, ya que nunca más se tomarán en consideración los valores reales de  $CA_{TC}$  sino los valores del año base ( $CA_{TC(0)}$ ) actualizados precisamente a la tasa

$$IC_{TC(n)} / IC_{TC(0)}$$

Es la congelación convenida del diferencial ( $IC_{TC} - CA_{TC}$ ) en su año base la que permite hacer comparaciones entre la evolución real del mismo y el valor inicial, y descubrir, en consecuencia, ventajas/desventajas entre ambos sistemas.

De un modo intuitivo, puede advertirse, por otro lado, que si  $IC_{TC}$  tiene una dinámica de evolución temporal distinta de  $CA_{TC}$  y el nuevo cupo no responde, con el automatismo del anterior, a reflejar tal diferencia, ambos cupos darán valores igualmente diferentes.

Consideraciones similares pueden hacerse contemplando el cupo desde otra vertiente contable-presupuestaria:

Ley Concierto:

$$C_{(n)} = i (CNA_{(n)} - INC_{(n)})$$

Ley Cupo:

$$C_{(n)} = [i (CNA_{(0)} - INC_{(0)})] (IC_{TC(n)} / IC_{TC(0)})$$

Nuevamente, se observa la congelación del diferencial  $(CNA_{(0)} - INC_{(0)})$ . Si, por ejemplo, la tendencia en el tiempo de  $(CNA - INC)$  es a la disminución (y su correlativa  $IC_{TC} - CA_{TC}$  tiende igualmente a disminuir), el cupo nuevo no disminuirá al mismo ritmo que lo haría el cupo de la Ley de Concierto. Y al revés.

Todo lo dicho hasta ahora permite, tal vez, centrar el verdadero significado de la ley 44/ 1988 y deshacer alguno de los tópicos vertidos en torno al nuevo sistema, en el sentido de que —a diferencia del sistema anterior— es ahora la evolución recaudatoria del territorio común quien determina el montante del cupo y de la capacidad financiera del País Vasco.

Por el contrario, se pueden sostener las siguientes tesis:

- 1) La estructura del nuevo sistema no difiere sustancialmente del sistema anterior (basta una mirada superficial a las expresiones algebraicas C y D).
- 2) El cupo —ahora como antes— está determinado, directa y proporcionalmente, por la recaudación de territorio común (ver en A y B la expresión  $i / 1 - i IC_{TC(n)}$ ).
- 3) En el cálculo del cupo —ahora como antes— no tiene ninguna relevancia la variable recaudación vasca ( $IC_{PV}$ ).
- 4) La única diferencia entre ambos sistemas es la ya señalada respecto a la estimación de  $CA_{TC}$  (valores reales o convencionales en uno y otro sistema).
- 5) Salvo esta diferencia apuntada (del lado del gasto y no del ingreso), la posición relativa de ambas recaudaciones ( $IC_{PV(n)}$  frente a  $IC_{TC(n)}$ ) genera las mismas consecuencias en uno y otro sistema.

#### 4. CONCLUSIONES

Tras una década de andadura del sistema-Concierto, falta un análisis empírico que investigue con un enfoque global la evolución de las diversas variables estructurales del mismo. Tal estudio tendría que hacer un especial hincapié en:

- la incidencia en la capacidad financiera vasca de la posición relativa de las recaudaciones foral y común, a que precisamente acabamos de hacer referencia;
- la estimación de CE y RG (o evolución de la carga asumida financiada por el Concierto), así como su comparación con el gasto real correspondiente a dicha carga asumida;
- la evolución de RI;
- la evolución de  $i$  (y, en consecuencia, de RR);
- el efecto diferencial de sustituir en el quinquenio 1986-1991 un sistema por otro;
- la evolución de los ajustes practicados y, de modo especial, de los dos ajustes IVA.

Una información fragmentaria (y procedente, generalmente, de los órganos competentes de las Administraciones vascas) ha permitido conocer datos como los siguientes:

- la recaudación del País Vasco en el decenio se ha multiplicado por 5 aproximadamente;
- ello ha supuesto que el esfuerzo fiscal se haya casi duplicado;
- en el quinquenio 1986-1991 el cupo líquido homogeneizado viene a representar en torno a un 30% de dicha recaudación;
- sin embargo, la recaudación en territorio común está creciendo a un ritmo superior al de territorio vasco;
- esto significa que RI debe de ir disminuyendo desde una posición de partida en que la relación de presiones fiscales era, de acuerdo con el Servicio de Estudios del Banco

- Bilbao, de 5 a 4 (territorio vasco respecto a territorio común);
- por su parte, RG ha representado valores no inferiores a CE, habida cuenta del crónicamente bajo nivel de territorialización del gasto público en el País Vasco;
  - también está fuera de duda el descenso de la posición relativa de la renta del País Vasco y, en consecuencia, el empeoramiento de RR en tanto siga invariable el índice del 6,24%;
  - aunque la capacidad financiera vasca ha aumentado a lo largo del decenio (y no sólo por incremento de las competencias asumidas), tal como resulta de algunas estimaciones, es razonable conjeturar que en términos relativos podría empeorar con respecto a la capacidad financiera del territorio común (en definitiva el sistema-Concierto está íntimamente vinculado a la capacidad recaudatoria relativa de ambos territorios y, por tanto, a su evolución económica respectiva).

Además de las características de constitucionalidad y pacto (de naturaleza jurídico-política), el sistema-Concierto vigente presenta los rasgos financiero-estructurales siguientes:

- identidad de fuentes, frente a su opuesto de caja única;

- coste medio, frente a su opuesto de coste efectivo;
- asignación presupuestaria íntegra, frente a su opuesto de descentralización del gasto corriente;
- aportación según capacidad para la financiación del gasto no asumido, frente al principio opuesto del beneficio (siendo el cupo el mecanismo de perecuación vertical);
- contribución a la solidaridad (a través del FCI como instrumento de perecuación horizontal).

Analizados estos elementos uno a uno, no es difícil hallar su homólogo en otros modelos de federalismo fiscal comparado. Lo que no encuentra parangón posible es la singularidad resultante del modo en que están combinados todos ellos. Pero, en fin de cuentas, esto es algo que sucede con cualquier sistema fiscal descentralizado. El sistema canadiense, el australiano, el alemán o el brasileño son sencillamente irrepitibles (y además sólo inteligibles plenamente desde su propia contextura histórica).

Pero, como ya hemos advertido al comienzo del artículo, no se ha pretendido ni suministrar explicaciones históricas, ni ofrecer valoraciones políticas, ni hacer consideraciones éticas o jurídicas. A otros corresponden tales menesteres. Ojalá las anteriores reflexiones sirvan de ayuda a todos ellos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, A. (1986): «La financiación de las comunidades Autónomas: una síntesis». *Ekonomiaz*. Núm. 4. Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.
- ALBERDI, A. (1987): «Multiplicaciones de financiación. Una introducción al análisis de la metodología del cupo». *Ekonomiaz*. Núms. 5 y 6. Departamento de Economía y Planificación, Gobierno Vasco.
- ALBERDI, A. y otros (1990): «El Sector Público en la década de los ochenta». *Economía de las Comunidades Autónomas - País Vasco*. Papeles de Economía Española. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- ESCRIBANO, C. y MARTÍN, A. (1982): «Crítica a la metodología del cupo provisional». *Presupuesto y Gasto Público*. Núm. 14. Instituto de Estudios Fiscales
- GENERALITAT DE CATALUÑA (1985): Departamento de Economía y Finanzas. Libro Blanco de la Generalidad de Cataluña sobre la Financiación Autónoma.
- LAMBARRI, C. y LARREA, J.L. (1991): *El Concierto Económico*. HAAE/IVAP. Oñati.
- LARREA, P. (1987): «La adaptación del Concierto al IVA». *Ekonomiaz*. Núms. 5 y 6. Departamento de Economía y Planificación, Gobierno Vasco.
- LARREA, J.L. (1990): *El Concierto Económico: el cupo y las leyes quinquenales de cupo (un balance)*. Ponencia presentada a las Jornadas Comemorativas del X Aniversario del Estatuto del País Vasco. San Sebastián.
- SPAGNOLO, F. (1986): *La financiación pública en España*. LOFCA y Concierto Económico. II Congreso de Economía y de Economistas de España.
- URIARTE, P.L. (1984): «Financiación de la autonomía. Eficiencia y objetivos del Sector Público Vasco». *Euskal Herria*, dos tomos. Caja Laboral Popular.