

# El cupo vasco

**El resultado del sistema foral es muy beneficioso para la CAPV comparado con el sistema común. Dependiendo de los años, da lugar a entre un 60% y un 100% más de recursos per cápita**



Firma Concierto vasco 1981.

El Concierto Económico (CE) regula las relaciones fiscales y financieras entre la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y el Estado. En el ámbito fiscal determina qué impuesto son de la CAPV y qué puede hacer con estos impuestos (capacidad normativa). En el ámbito financiero establece qué transferencias debe haber entre el Estado y la CAPV. Navarra tiene un acuerdo casi idéntico denominado Convenio. El CE y el Convenio son los términos económicos acordados entre los Territorios Forales y el resto de España. Su justificación Constitucional está en la disposición adicional primera. La Constitución, no obstante, limita los acuerdos admisibles cuando en su artículo 138 obliga a la soli-

## Ignacio Zubiri

Catedrático de Hacienda  
Universidad del País Vasco



daridad entre CC.AA. y prohíbe los privilegios económicos y sociales entre CC.AA.

### RELACIONES FISCALES

En el ámbito fiscal, la CAPV tiene concertados todos los impuestos menos las cotizaciones sociales. Las únicas excepciones son los impuestos cobrados en frontera que luego se compensan vía ajustes (por IVA y Especiales) y algunas retenciones (empleados del Estado e intereses de la deuda no emitida en la CAPV) del Estado y de las CC.AA.) que luego se compensan vía Cupo. Los impuestos han sido transferidos no a la CAPV sino a los Territorios Históricos. Aunque a veces ha habido tensiones, en lo esencial, los impuestos son idénticos en los tres Territorios.

El Concierto Económico concede a los Territorios autonomía casi plena en los impuestos directos y casi ninguna en los impuestos indirectos más importantes. Sin embargo, limita la autonomía fiscal a la doble condición de que, primero, no distorsione ni la competencia entre empresas (favoreciendo a las empresas vascas) ni la asignación de recursos (atrayendo empresas a la CAPV) y, segundo, dé lugar a una presión fiscal equivalente a la del Estado.

La autonomía fiscal ha llevado a numerosos conflictos casi siempre por el Impuesto de Sociedades (IS). El problema es que hay una contradicción entre la autonomía plena que concede el CE en el IS y el requisito de no distorsión porque, en última instancia, cualquier dife-

rencia en el IS conlleva cierta distorsión. Esta contradicción está en la base de los conflictos entre unas Diputaciones que, apelando a la autonomía, han reducido de forma sistemática el IS y un Estado que, apelando a la no distorsión, ha recurrido muchas de las reformas de las Diputaciones. Tras la moderación de las Diputaciones por las sanciones de la UE (que consideró ayudas de estado algunas de las reducciones del IS en la CAPV) y la elevación a rango de Ley de las normas fiscales vacas (el denominado blindaje del concierto) la conflictividad sobre la fiscalidad empresarial vasca ha disminuido. Sin embargo, al igual que en pasado, los impuestos empresariales vascos siguen siendo sustancialmente inferiores a los del resto de España. Hay que señalar, no obstante, que muchas de las empresas más grandes tributan según las normas del estado por la parte de sus actividades en la CAPV. Estas empresas aportan casi el 20% de lo recaudado en la CAPV.

La autonomía fiscal ha supuesto muchas ventajas para la CAPV. Por un lado, como el Concierto da más recursos que el sistema común, los impuestos son más bajos que en el resto de España. En segundo lugar la CAPV se queda con todos los aumentos de recaudación (por subidas de tipos, por crecimiento económico, etc.). Tercero, se ha podido utilizar el IS como instrumento de política industrial. Finalmente, ser titular de los impuestos ha permitido tener una posición más fuerte a la hora de negociar para atraer actividades estratégicas (el Guggenheim, por ejemplo) y mejores evaluaciones de las agencias de rating. En la reciente crisis, por ejemplo, los residentes de la CAPV no han pagado ningún gravamen complementario en el IRPF y la CAPV se ha quedado con todos los aumentos de recaudación generados por el aumento del IVA y los especiales.



#### **RELACIONES FINANCIERAS**

Las relaciones financieras se instrumentan mediante transferencias. Las más importantes son el Cupo (que paga la CAPV) y el ajuste por IVA (que paga el Estado). Hay otras como la compensación financiera a la CAPV por la concertación de especiales (regulada en las leyes de cupo) y otras menores. El Cupo es el pago que realiza la CAPV por los gastos del Estado en beneficio de los residentes en la CAPV. También incluye una aportación a la solidaridad. El Cupo paga gastos del Estado realizados fuera de la CAPV pero que benefician a la CAPV (defensa, exteriores, etc.), gastos realizados en la CAPV (puertos

y aeropuertos, complementos a mínimos recibido por los pensionistas, déficit del sistema de desempleo, etc.) y pagos realizados por cuenta de los residentes en la CAPV (parte de la aportación a la UE que correspondería a la CAPV, intereses de la Deuda del Estado para financiar gastos en la CAPV, etc.). A los gastos que el Estado realiza en beneficio de la CAPV se le denomina

#### **CARGAS NO ASUMIDAS (CNA)**

El Estado también obtiene ingresos en la CAPV. Estos ingresos incluyen los tributos no concertados (tasas, por ejemplo), algunos concertados (como ya se ha señalado algunas retenciones) así como



ingresos no tributarios (intereses, ingresos patrimoniales, etc.). A estas cantidades se las denomina Ingresos no Concertados (INC). A la hora calcular el pago de la CAPV, el Cupo, se deben restan estos ingresos. Finalmente, al calcular el Cupo, se tiene en cuenta que el Estado no paga todo su gasto en la CAPV con impuestos. Una parte la paga con endeudamiento. Si la CAPV pagara con impuestos lo que el Estado paga con endeudamiento sufriría los perjuicios del déficit sin obtener sus ventajas. Por ello lo que se hace es restar la parte del gasto en la CAPV financiado con déficit. A cambio la CAPV paga los intereses de esa Deuda y cuando, en su

caso, se amortice (neto de préstamos adicionales), se pagará el principal. De esta forma en un sentido estricto el Cupo es el pago por aquella parte de los gastos del estado CAPV que se financian con impuestos. Los gastos que se financian con déficit se pagaran en la medida en que en el futuro haya superávits.

La medición de los componentes del Cupo no se hace de forma directa sino mediante un procedimiento de imputación. Se determina el valor para toda España (según los presupuestos) de cada variable y de ese total se imputa a la CAPV un porcentaje. Según el CE este porcentaje, denominado índice

de imputación, debe ser igual a la renta relativa de la CAPV. Desde el primer Cupo hace casi cuarenta años el índice de imputación ha sido el 6,24%. Aunque durante muchos años esto ha sido inferior a la renta relativa de la CAPV, la reducción del peso de la CAPV en el conjunto de España (no por ser más pobre, sino por tener una población relativa menor) ha hecho que, por alguna clase de mano invisible, desde comienzo de los 90 este índice de imputación sea básicamente igual al PIB relativo de la CAPV.

Tomando todo en cuenta, el Cupo se define como el 6,24% de lo que figura en el presupuesto como gasto para toda España en CNA menos los que figura como INC menos el déficit del Estado. El Cupo se determina por periodos quinquenales. El primer año el Cupo (denominado cupo base) se calcula como se ha descrito. En los demás años se actualiza el Cupo base según el crecimiento en Territorio Común de los ingresos del estado en los impuestos que están concertados con la CAPV. Los cupos están sujetos a liquidación una vez se liquidan los presupuestos en los que se basan. El Cupo incluso si estuviera bien calculado sería escasamente redistributivo; ciertamente mucho menos que el sistema común. La aportación a la solidaridad del Cupo se limita a incluir el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) como CNA y, según algunos, a pagar los gastos del Estado en proporción a la renta y no en proporción a la población. El FCI es una aportación irrisoria a otras CC.AA. porque apenas supone el 0,4% de los recursos de las CC.AA. de régimen común. Además es poco más del 0,2% de las CNA en el año 2017. Por otro lado que el índice sea la renta relativa no es redistributivo al menos en el pago de aquellas CNA en las que los beneficios de la CAPV sean proporcionales a su renta (aportación a la UE, pensiones



complementarias, déficit desempleo, etc.). Simplemente, cuando los beneficios son proporcionales a la renta, pagar en proporción a la renta no es redistributivo.

En todo caso, incluso bajo los supuestos más optimistas, la aportación a la solidaridad de la CAPV (por pagar en proporción a su renta en vez de a su población) no llegaría al 20% del Cupo. Esto es equivalente al 1,5% de la recaudación en la CAPV. Esto es una cantidad mínima en comparación con las regiones ricas de régimen común que aportan a la solidaridad todo lo recaudado en la región por encima de su necesidad estimada (por el modelo de financiación de la CC.AA.). En última instancia, lo que ocurre es que el sistema común es muy igualitarista y lo que se queda cada CA depende de su necesidad (medida, eso sí, de forma muy cuestionable) mientras que el sistema foral no lo es y los recursos dependen de la capacidad (renta).

Por otro lado, el Cupo sólo paga las CNA financiadas con impuestos. Las que se financian con déficit sólo se pagan cuando haya un superávit. Sin embargo, los déficits (al menos moderados) se pueden mantener de forma casi permanente porque el crecimiento del PIB hará relativamente menos importante la Deuda que generen. En España, de hecho, en los últimos 40 años el Estado sólo ha tenido superávit tres años y ninguno ha sido relevante para el cupo porque no coincidía con un año base. Esto garantiza que

una buena parte de las CNA no se pagarán nunca. A estas ventajas conceptuales del modelo de Cupo hay que añadir las que se derivan de la medición de las variables que lo componen. De entrada hay que señalar que el cálculo del Cupo es tremendamente opaco. La Ley se limita a calcularlo dando unos pocos números sin especificar cómo se han obtenido. No hay un anexo que detalle qué competencias se consideran asumidas y por qué importes o cómo se calculan algunos ingresos que se consideran obtenidos por el Estado en la CAPV. Los análisis disponibles sugieren que históricamente en el cálculo del Cupo parece haber una infraestimación de los gastos del estado en la CAPV y una sobrestimación de sus ingresos. Además, el déficit que se resta es el de todos los gastos del Estado (no sólo los que corresponden a CNA) lo que beneficia a la CAPV.

Globalmente considerado, el Cupo no es una cantidad excesiva. Por ejemplo en el año 2017 el cupo provisional real (neto del coste de las políticas de empleo) de la CAPV fue algo menos de 1100 millones de euros. Esto equivalía al 7,5% de la recaudación por tributos concertados y el 1,5% del PIB de la CAPV. Con esto se pagan todos los gastos del Estado que se han señalado antes. El Cupo no es, sin embargo la única transferencia que se deriva del modelo foral. La más importante después del Cupo es el ajuste por IVA. El ajuste por IVA es una compensación que paga el Estado a

la CAPV porque el IVA pagado en la CAPV (que depende del consumo en la CAPV) es mayor que la recaudación de las Haciendas Forales (que depende de la base sita en la CAPV. Básicamente, el PIB neto de exportaciones e inversiones). Parte del ajuste se debe al IVA recaudado en aduanas. Otra parte a que, según las cifras usadas, la CAPV es un importador neto del resto de España. La suma de estos elementos hace que la CAPV reciba por ajuste por IVA una cantidad que es un 30% superior a lo que paga por Cupo. Este ajuste tan elevado acaba implicando que el saldo total de transferencias (Cupo, ajustes por IVA y otras) entre el Estado y la CAPV es favorable a la CAPV. Si todo estuviera medido de forma correcta, el saldo a favor la CAPV no implicaría ninguna subvención. Simplemente significaría que lo que el Estado gasta en favor de la CAPV y financia con impuestos es menor que lo que ingresa en la CAPV. El ajuste por IVA, sin embargo, está claramente sobrestimado. La participación de la CAPV en el PIB de España está en torno al 6,2% y en el consumo interior (de los hogares) por debajo del 5%. Sin embargo, tras el ajuste, la CAPV recibe en torno al 8% del IVA recaudado en España, algunos años incluso mucho más.

Tomando todo en cuenta, el resultado del sistema foral es muy beneficioso para la CAPV en comparación con el sistema común. Dependiendo de los años, el sistema foral da lugar a entre un 60% y un 100% más de recursos per cápita. Esto equivale a varios puntos del PIB. Las causas de esto son la naturaleza del propio sistema (que aporta mucho menos a la solidaridad que el común y sólo paga los gastos financiados con impuestos), la medición poco transparente y cuestionable de algunas variables que conforman el modelo (gastos, ingresos y déficit) y a un ajuste por IVA que es muy favorable a la CAPV.