

Fedea Policy Papers - 2017/14

Notas sobre el proyecto de nueva ley del cupo

Angel de la Fuente
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Notas sobre el proyecto de nueva ley del cupo

Angel de la Fuente
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Noviembre de 2017

1. Introducción

El sistema de concierto o convenio que regula la financiación de las comunidades forales sigue una lógica muy distinta de la del sistema de financiación de las comunidades de régimen común. A diferencia de lo que sucede en el resto de España, las haciendas forales son las que recaudan la práctica totalidad de los tributos (excluyendo las cotizaciones sociales) y transfieren después al Estado una parte de sus ingresos para ayudar a financiar aquellas competencias que no han sido asumidas por estas comunidades o por sus corporaciones locales. Esta transferencia se conoce como “cupo” en el caso vasco. Los principios en los que ha de basarse su cálculo se establecen en la propia Ley del Concierto (BOE, 2002) y los detalles se concretan después en las llamadas leyes del cupo, que en principio han de elaborarse cada cinco años. En cada una de estas leyes se cuantifica el cupo correspondiente al año inicial o base del quinquenio y se establece un índice de evolución que sirve para actualizar el cupo año a año durante el resto del período en función de la evolución de los ingresos tributarios no cedidos del Estado.¹

En el momento de escribir estas líneas, el Congreso está tramitando, por vía de urgencia y en lectura única, el proyecto de Ley del Cupo para el quinquenio 2017-21 (Congreso de los Diputados, 2017). Tras repasar el funcionamiento de algunos aspectos del sistema de concierto, en esta nota se analiza el contenido e implicaciones de este proyecto de ley, comparándolo con la anterior ley del cupo. La nota concluye con algunas reflexiones sobre el diseño del cupo en su configuración actual y con algunas propuestas para su revisión.

2. Algunos aspectos del sistema de concierto

De acuerdo con la Ley del Concierto, el punto de partida para el cálculo del cupo ha de ser un desglose del gasto del Estado en dos componentes. El primero de ellos, el *gasto asumido* o *cargas asumidas*, corresponde al gasto del Estado (dirigido presumiblemente a los territorios de régimen común) que está ligado a las competencias que han sido asumidas en el País Vasco por la comunidad autónoma o por las diputaciones forales. El segundo componente, las *cargas no asumidas*, engloba el gasto estatal (en todo el territorio nacional) en materias que no han sido transferidas a las instituciones vascas. De acuerdo con la Ley del Concierto, las haciendas vascas contribuyen a financiar sólo este segundo componente del gasto estatal, que correspondería aproximadamente al gasto que tendría que realizar el Estado si todas las comunidades autónomas tuviesen las mismas competencias que el País Vasco. Así pues, la *base del cupo* son las cargas no asumidas por las instituciones vascas.

¹ Para más detalles sobre el funcionamiento del sistema de concierto véanse entre otros Zubiri (2007), Monasterio (2009) y de la Fuente (2011).

Para calcular el importe del cupo, su base ha de multiplicarse por un *índice de imputación* que, de acuerdo con la Ley del Concierto, ha de reflejar la capacidad de pago del País Vasco de acuerdo con su renta en relación al total nacional. La cantidad así obtenida se somete seguidamente a una serie de ajustes con el fin de llegar al *cupo líquido a pagar*. La mayoría de estos ajustes consisten en descontar de la base del cupo los ingresos estatales no concertados, esto es, aquellos que el Estado ingresa directamente en su integridad por provenir de fuentes distintas de los tributos que las haciendas forales recaudan en su territorio en virtud del Concierto.

También se descuenta de la base del cupo el déficit del Estado. Este ajuste, que es el más importante de todos ellos, es necesario para evitar que el País Vasco pueda terminar "pagando dos veces" por el mismo gasto estatal. En ausencia de esta corrección, las diputaciones forales pagarían siempre la parte que les corresponde del gasto no asumido en el momento en el que éste se realiza. Pero si este gasto se financiase en parte con déficit, se produciría también un aumento del *stock* de deuda estatal con el consiguiente incremento de la carga futura de intereses y amortizaciones. Puesto que los intereses y amortizaciones de la deuda estatal se consideran una carga no asumida, las haciendas vascas tendrían que ayudar a pagar el incremento de los gastos financieros del Estado a pesar de haber desembolsado íntegramente en su momento la parte que les correspondía del gasto estatal, lo que no sería lógico. Para evitar este "doble cargo" se ha optado porque el País Vasco haga lo mismo que el Estado: esto es, que no pague en cada ejercicio por la parte del gasto estatal no asumido que se financia con déficit pero que, en contrapartida, asuma en el futuro la fracción que le corresponde de los intereses y amortizaciones ligados al incremento resultante de la deuda del Estado.

Otra pieza importante del sistema de concierto es el *ajuste a consumo del IVA*. Se trata, al menos en principio, de un ajuste técnico que se realiza para que cada administración se quede con la parte del IVA que en última instancia soportan sus ciudadanos, y no con la que se ingresa físicamente en su territorio, que puede ser muy distinta. El ajuste es necesario por dos razones. La primera es que puesto que la recaudación del IVA que grava las importaciones desde países no comunitarios es responsabilidad exclusiva del Estado, éste debe transferir a las haciendas forales la parte de tales ingresos que corresponde al consumo vasco de bienes importados. La segunda es que, incluso en el caso del IVA por operaciones interiores (que grava también las adquisiciones intra-comunitarias), quien recauda en primera instancia el tributo no es necesariamente el que lo soporta. Mientras que el impuesto lo terminan pagando los consumidores finales, los ingresos los realizan las empresas en proporción al valor añadido en cada una de las etapas del proceso de producción, generalmente en la región en la que está localizada su sede social. Puesto que no hay ninguna garantía de que productores y consumidores estén distribuidos de la misma forma en el territorio, resulta necesario un ajuste que, de acuerdo con la Ley del Concierto, ha de tener en cuenta el peso del País Vasco en el consumo y en la base del impuesto a nivel nacional.

El sistema de concierto ha recibido numerosas críticas en la literatura hacendística. Muchas de ellas tienen que ver, más que con el diseño del sistema en sí, con la forma en la que se ha aplicado en la práctica, con resultados financieros extremadamente ventajosos para los territorios forales, que disfrutaban gracias a ello de niveles de financiación por habitante ajustado

a competencias homogéneas muy superiores a los del resto de las comunidades autónomas. Esto se debe fundamentalmente a la infravaloración de las competencias estatales no transferidas al País Vasco, entre las que juega un papel importante la nivelación interterritorial, y a la utilización en el cálculo del ajuste del IVA de valores enormemente desfasados de los coeficientes que recogen el peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto.²

3. Comparación con la anterior ley quinquenal

El proyecto de nueva Ley del Cupo no introduce novedades en lo esencial con respecto a su antecesora inmediata, promulgada en 2007 y prorrogada hasta el momento actual por falta de acuerdo. El texto mantiene los mismos coeficientes técnicos para el ajuste a consumo del IVA que se han usado desde hace décadas, perpetuando por lo tanto el problema existente con este ajuste en perjuicio del Estado, y revisa el dato de déficit estatal y la valoración de las cargas no asumidas partiendo de los Presupuestos Generales del Estado de 2017, lo que se traduce en una reducción del cupo líquido a pagar en el año base de algo más de 250 millones de euros.

Cuadro 1: Datos básicos para el cálculo del cupo magnitudes originales y ajustadas o primarias (millones de euros corrientes)

<i>Datos utilizados en la Ley del Cupo:</i>	2007	2017	<i>variación</i>
1. Gasto total del Estado	188,417	276,152	+87,735
2. Ingresos del Estado	147,545	135,424	-12,121
3. Déficit a efectos de la ley del cupo (= 2 - 1)	40,872	140,729	+99,856
4. Cargas no asumidas totales	85,753	186,186	+100,433
<i>Gastos financieros para ajustes:</i>			
5. Intereses de la deuda estatal	15,925	32,229	+16,304
6. Vencimientos de la deuda estatal	33,372	87,904	+54,532
<i>Datos ajustados o primarios:</i>			
7. Gasto primario del Estado (= 1 - 5 - 6)	139,121	156,019	+16,898
8. Cargas primarias no asumidas (= 4 - 5 - 6)	36,456	66,052	+29,596
9. Déficit primario (= 3 - 5 - 6)	-8,425	20,595	+29,019
<i>Nota: cargas no asumidas/gasto primario (= 8/7)</i>	26.2%	42.3%	+16.1%

- Fuentes: Ley del Cupo de 2007 y Proyecto de Ley del Cupo de 2017, Anexos (BOE 2007 y Congreso de los Diputados, 2017) y Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2007 y 2017, resumen general por capítulos del presupuesto de gastos y resumen general de ingresos por artículos y secciones del subsector Estado. Los PGE se pueden consultar en:

<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/Presupuestos.aspx>

- (*) Nota: El coste de las competencias de fomento del empleo y formación para el empleo asumidas por el País Vasco en 2011 no se incluyen en la valoración de las cargas asumidas en 2017 que se ofrece en el proyecto de ley. La financiación de estas competencias se realiza en buena parte a través de ajustes adicionales al cupo líquido a pagar pero el sistema es complejo y las cifras correspondientes no se incluyen en el Anexo al proyecto o en el Cuadro. Por otra parte, esto facilita la comparación con 2007, cuando aún no se había producido el traspaso de estas competencias.

² Para un análisis detallado de este tema, véase de la Fuente (2011).

El Cuadro 1 recoge los datos más importantes para el cálculo del cupo en los años base de 2007 y 2017 de acuerdo con el proyecto de ley en trámite y con la última ley quinquenal aprobada. El primer bloque del Cuadro muestra los datos brutos tal como se recogen en el Anexo a las normas citadas donde, con muy pocos detalles y explicaciones, se cuantifica el cupo del año base. Una peculiaridad de estos datos es que en ellos se incluyen los intereses de la deuda estatal y la amortización de sus vencimientos tanto en las cargas no asumidas como en el gasto total del Estado (y por consiguiente en su déficit), lo que tiende a distorsionar las magnitudes de interés y a dificultar su interpretación al mezclar flujos operativos y puramente financieros. Para evitar este problema, resulta conveniente expresar todas las variables de interés en términos primarios, esto es, netas de intereses y vencimientos. Puesto que este ajuste reduce en la misma cantidad las cargas no asumidas y el déficit que se resta de las mismas para llegar a la base del cupo, esta última magnitud se puede calcular directamente en términos de las variables ajustadas o primarias que se recogen en el tercer bloque del Cuadro, lo que permite obtener una imagen más clara de los flujos presupuestarios relevantes.

Cuadro 2: Cálculo del cupo en los años base de 2007 y 2017
millones de euros corrientes

<i>1. Cálculo de la base del Cupo</i>			
	2007	2017	<i>variación</i>
cargas primarias no asumidas	36,456	66,052	+29,596
- déficit primario	-8,425	20,595	+29,019
= base corregida por déficit	44,880	45,457	+577
<i>2. Cálculo del Cupo</i>			
por cargas primarias no asumidas	2,275	4,122	+1,847
- corrección por déficit primario	-526	1,285	+1,811
= cupo corregido por déficit	2,801	2,837	+36
- otras correcciones	1,235	1,536	+301
= cupo líquido a pagar	1,565	1,300	-265
<i>Nota: índice de imputación</i>	6,24%	6,24%	

El Cuadro 2 resume el cálculo del cupo en los años base de 2007 y 2017 trabajando con las variables ajustadas construidas en el Cuadro 1. Comparando ambos años, la nueva ley reduciría el cupo líquido a pagar en 265 millones de euros en relación a 2007. Esta cantidad, sin embargo, es el efecto neto de una serie de cambios con efectos muy dispares. Destaca en primer lugar el considerable incremento en la valoración de las cargas no asumidas, esto es, de los servicios comunes que el Estado presta también a las comunidades forales. Esta valoración se incrementa desde el 26,2% del gasto primario del Estado en 2007 hasta el 42,3% en 2017 sin que haya habido grandes cambios durante el período ni en el reparto de competencias ni en el patrón de gasto estatal (véase la nota al Cuadro 1). Esta revisión al alza de la valoración de las competencias no asumidas, aunque todavía insuficiente, ha de valorarse positivamente como un paso en la dirección correcta pues ayuda a acercar la base del cupo al coste real de los servicios comunes que el Estado continúa prestando en y para todo el país.

Otras cosas iguales, el cambio en la valoración de los servicios comunes habría exigido un aumento del cupo de más de 1.800 millones anuales. Sin embargo, otras cosas no han sido iguales. Un cambio importante ha sido el fuerte deterioro del saldo presupuestario del Estado, que ha pasado de disfrutar de un superávit primario en 2007 (un déficit negativo de unos 8.400 millones) a registrar un déficit de más de 20.000 millones de euros. El fuerte incremento de la corrección por déficit compensa casi exactamente el aumento en la valoración de las cargas no asumidas, dejando el cupo corregido por déficit prácticamente igual en ambos años. Por tanto, la reducción del cupo líquido a pagar que se calcula en la última línea del Cuadro 2 proviene exclusivamente de las mayores correcciones ligadas al crecimiento de los ingresos no concertados del Estado, que han aumentado sensiblemente entre 2007 y 2017.

4. A modo de conclusión: algunas reflexiones sobre el cálculo del cupo

Repasando las sucesivas leyes quinquenales y el presente proyecto, resulta muy difícil evitar la conclusión de que el importe del cupo es fruto directo de un pacto político que después se viste con el ropaje de la Ley del Concierto, ajustando la valoración de las cargas no asumidas de la forma que sea necesaria para llegar a la cantidad final pactada. Algo similar sucede con el ajuste a consumo del IVA, que en la práctica poco o nada tiene que ver con la distribución real del consumo y la producción entre el País Vasco y el resto de España.

Esta forma de proceder, que se ha repetido en numerosos pactos de la misma naturaleza entre los sucesivos partidos nacionales de gobierno y distintas fuerzas nacionalistas y regionalistas, puede ser muy difícil de evitar cuando es necesario completar mayorías para gobernar o para aprobar presupuestos, pero desde luego no es la mejor forma de avanzar hacia un diseño coherente y equitativo de nuestro modelo de financiación territorial. A estos efectos, sería muy preferible buscar un amplio pacto para mejorar y coordinar los dos sistemas que existen en nuestro país, el foral y el de régimen común, blindando su diseño frente a consideraciones de corto y medio plazo. Es posible avanzar mucho en esta línea manteniendo el régimen foral, pero ciertamente sería necesaria una revisión en profundidad de la forma en la que éste se aplica para ir adecuando el cálculo del cupo y del ajuste del IVA a los criterios que fija la propia Ley del Concierto, que hasta ahora se han ignorado en la práctica. Esto permitiría comenzar a reducir gradualmente las enormes diferencias de financiación por habitante ajustado que existen en la actualidad entre los territorios forales y el resto del país, reconduciendo así una situación con muy dudoso encaje constitucional y que ha contribuido a generar fuertes tensiones territoriales.

Un ingrediente fundamental de lo que sería una auténtica revolución en la práctica habría de ser una valoración realista, detallada y transparente del coste de las cargas no asumidas por las comunidades forales. Una de las cargas del Estado que ciertamente no ha sido asumida por las instituciones vascas es la nivelación interterritorial. Su adecuada cuantificación, sin embargo, resulta un tanto problemática dentro del marco de la actual metodología del cupo y podría exigir algún retoque de la misma. El problema surge porque la metodología de cálculo del cupo proviene de una época en la que no había comunidades de régimen común y, por lo tanto, el presupuesto del Estado recogía prácticamente todo el gasto no foral relevante. En la actualidad,

sin embargo, las autonomías no forales tienen un peso muy elevado en el gasto público y, de hecho, buena parte de los flujos de nivelación interterritorial toman la forma de transferencias horizontales entre ellas que se canalizan través de los Fondos de Garantía y Suficiencia sin dejar un rastro claro en los PGE. Estos flujos, sin embargo, deberían tenerse en cuenta para el cálculo del cupo y el componente de éste ligado a ellos debería integrarse en el sistema de financiación de régimen común.

Una segunda cuestión que no está bien resuelta en el modelo actual tiene que ver con el ciclo económico. Las cifras recogidas en el Cuadro 2 nos alertan de que el importe del cupo inicial es (o sería, si los cálculos se hicieran realmente de la forma que marca la ley) muy sensible a la posición cíclica de la economía en el año base a través de la corrección por déficit. Esta situación, a su vez, condiciona los cupos del resto del quinquenio con independencia de cómo pueda evolucionar el déficit presupuestario estatal, lo que no parece muy lógico. Dada la sencillez de los cálculos necesarios, de cara a la presente y futuras revisiones de la Ley del Cupo, debería explorarse la posibilidad de recalcular año a año la corrección por déficit con los datos reales de saldo presupuestario primario de cada ejercicio, manteniendo el índice actual de evolución sólo para el cupo previo a la corrección por déficit.

Referencias

- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2002). Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (B.O.E. 24.05.2002)
<http://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-9969-consolidado.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2007). Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011 (B.O.E. nº 257, de 26 de octubre de 2007).
<http://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-18577-consolidado.pdf>
- Congreso de los Diputados (2017). "Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021."
http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-11-1.PDF
- de la Fuente, A. (2011). "¿Está bien calculado el cupo?" *Moneda y Crédito* 231, pp. 93-150.
- Monasterio, C. (2009). "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?" *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* 192(1), pp. 59-103.
- Zubiri, I. (2007). "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización". En Lago, S. (ed.) (2007), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, pp. 355-388. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.