

La presión fiscal efectiva (Análisis jurídico-económico)*

(Effective fiscal pressure (Legal - economic analysis))

Zubiri, Ignacio

Univ. del País Vasco

Fac. de CC. Económicas y Empresariales

Avda. Lehendakari Agirre, 83

48015 Bilbao

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 169-177]

El Concierto Económico, tanto en el ámbito de las relaciones financieras como en el ámbito de la autonomía fiscal ha alcanzado resultados notables. En el ámbito de la autonomía fiscal, el Concierto se ha traducido en que las Diputaciones recaudan todos los impuestos esenciales del sistema fiscal. En términos financieros también el Concierto ha sido muy importante. El Concierto determina el cupo e implícitamente determina lo que se quedan los Territorios históricos, es decir, lo que se recauda menos lo que se paga al Estado.

Palabras Clave: Concierto económico. Tributos. Fiscal. Cupo. Financiación.

Kontzertu Ekonomikoak, hala finantza harremanen alorrean nola autonomia fiskalarenean, emaitza nabarmenak erdietsi ditu. Autonomia fiskalarean alorrean, Aldundiek sistema fiskalarean funtsezko zergak biltzea ekarri du Kontzertuak. Finantza alderditik, halaber, oso garrantzitsua izan da Kontzertua. Kontzertuak kupoa zehazten du eta implizituki Lurralde historikoei biltzen dutena zehazten du, hau da, biltzen dena ken Estatuari ordaintzen zaiona.

Giltza-Hitzak: Kontzertu ekonomikoa. Zergak. Fiskala. Kupoa. Finantzazioa.

L'Accord Economique, aussi bien dans le milieu des relations financières que dans le milieu de l'autonomie fiscale a obtenu des résultats remarquables. Dans le milieu de l'autonomie fiscale, l'Accord s'est traduit par le recouvrement de tous les impôts essentiels du système fiscal par les Députations. En termes financiers également l'Accord a été très important. L'Accord détermine le contingent et détermine implicitement ce que gardent les Territoires historiques, c'est-à-dire, ce qui est perçu moins ce qui est payé à l'Etat.

Mots Clés: Accord économique. Impôts. Fiscal. Contingent. Financement.

* Transcripción.

En primer lugar quiero agradecer a Eusko Ikaskuntza y a los organizadores de esta jornada por su invitación. Mi propósito es analizar las relaciones fiscales y financieras que se derivan del Concierto. De forma más precisa, voy a analizar dos cuestiones: primero, en el ámbito financiero voy a revisar cuáles son los pagos o transferencias entre administraciones que se derivan del modelo de Concierto, y si estos pagos son o no razonables; desde el ámbito fiscal voy a revisar cuál es la capacidad financiera del País Vasco, cómo ha utilizado el País Vasco esta autonomía fiscal, por qué han surgido conflictos y si es posible aumentar la capacidad fiscal de los territorios.

Para enmarcar estas dos cuestiones en un contexto adecuado, conviene que comencemos recordando cuál es la estructura institucional del sector público en el País Vasco.

Es por ello por lo que resulta interesante analizar qué hace cada nivel de Gobierno que actúa en el País Vasco y cuánto peso tiene. En primer lugar, la Unión Europea actúa en el País Vasco pero actúa indirectamente mediante transferencias a los demás niveles de Gobierno. Por lo tanto, el primer Gobierno que nos interesa es el Gobierno central, el cual continúa realizando, a pesar de todo el proceso de transferencias, numerosos gastos en beneficio de los residentes en el País Vasco. Algunos son gastos generales (como la administración general, la defensa, las relaciones exteriores, los pagos a organismos internacionales, etc.), son gastos que benefician a residentes en el País Vasco aunque no se realizan directamente en el País Vasco. Junto a esto, realiza otros gastos como es por ejemplo el pago de las pensiones, el pago de las prestaciones por desempleo, determinadas políticas para favorecer el empleo, etc. Conjuntamente, estos gastos del Gobierno central suponen aproximadamente un 21% del PIB, y en el conjunto del gasto del sector público que actúa en el País Vasco supone el 46 %. Es decir, que los gastos que continúa realizando el Gobierno central en beneficio del País Vasco vienen a suponer en torno al 21 % del PIB, equivalente al 46 % del gasto público total.

¿Qué obtiene el Gobierno central en el País Vasco para financiar este gasto? El único ingreso significativo que tiene el Gobierno central son las cotizaciones sociales, que, como es bien sabido, son simplemente un ingreso que está afecto a un gasto concreto que es el pago de las pensiones y de las prestaciones por desempleo. Hay que tener en cuenta que la recaudación por cotizaciones es insuficiente para pagar todas las pensiones, todas las prestaciones por desempleo, lo que significa que estas cotizaciones solamente pagan parcialmente las pensiones y las prestaciones por desempleo que se cobran en el País Vasco, y que parte de estos gastos están financiados con cargo a los presupuestos generales del Estado.

El sector público vasco lo conforman tres niveles: el Gobierno vasco, las Diputaciones y los ayuntamientos. El resto de las competencias de gasto, que globalmente suponen en torno al 24 % del PIB (por lo tanto alrededor del 54 % del gasto del sector público total), se financia fundamentalmente a través de impuestos. El Gobierno vasco no recauda ningún impuesto –a

pesar de que podría crear impuestos propios, al igual que las demás comunidades autónomas, que tampoco lo hacen—, de modo que todos los impuestos básicos los recaudan las Diputaciones forales y los ayuntamientos que recaudan los impuestos municipales. Obviamente hay una asimetría dentro del sector público vasco consistente en que hay alguien que recauda y tres que gastan, y para solventar esta asimetría está la Ley de territorios históricos, la Ley de aportaciones, etc. que son las que en última instancia determinan cómo se distribuye este dinero que gastan las Diputaciones entre los tres niveles del sector público vasco.

En este contexto, el Concierto Económico hace dos cosas. En primer lugar, regula las relaciones financieras entre el Gobierno central y el conjunto del sector público vasco. Como hemos visto, el Gobierno central realiza gastos y obtiene unos ingresos que no son suficientes para cubrirlos, de modo que el Concierto delimita cómo se tiene que compensar al Gobierno central por la parte de gastos que realiza en beneficio de los residentes en el País Vasco pero que no puede cubrir con los ingresos propios. Esa cantidad, fundamentalmente, es el cupo. Con el cupo se paga la parte de las prestaciones de desempleo que no se cubre con cotizaciones, la parte de las pensiones, la contribución que le correspondería al País Vasco por los acuerdos internacionales, puertos, etc.

La segunda cosa que regula el Concierto Económico son las relaciones fiscales entre el País Vasco y el Gobierno central. En el ámbito fiscal, lo que hace el Concierto Económico es delimitar tres cosas: una, qué impuestos van a ser recaudados por las Diputaciones forales, qué impuestos se conciertan; dos, qué contribuyentes tienen que tributar a las administraciones vascas y del Estado y en qué proporción, esto es lo que se denomina los puntos de conexión; tres, establece cuál es la autonomía fiscal que tienen las Diputaciones forales en los impuestos que han sido concertados. Estas son las tres cosas básicas que hace el Concierto Económico.

Desde el principio debe quedar claro que el Concierto Económico, tanto en el ámbito de las relaciones financieras como en el ámbito de la autonomía fiscal, ha alcanzado resultados notables. En el ámbito de la autonomía fiscal, el Concierto Económico se ha traducido en que en la actualidad las Diputaciones recaudan todos los impuestos esenciales del sistema fiscal (en realidad el único ingreso fiscal significativo que no recaudan las Diputaciones son las cotizaciones sociales, las cuales son un impuesto muy especial puesto que está afecto al pago de un gasto concreto que son las pensiones y las prestaciones por desempleo, y en tanto en cuanto no se transfirieran al País Vasco estas competencias de gasto pues estas cotizaciones no se podrían concertar). En términos de concertación de impuestos el Concierto ha llegado hasta el límite posible en tanto en cuanto no se concierten más gastos.

En términos de autonomía fiscal el Concierto también ha ido realmente lejos. El Concierto Económico garantiza a los territorios del País Vasco una autonomía plena en materia de impuestos directos (IRPF, sociedades, etc.) y

no le concede sin embargo prácticamente ninguna autonomía en los impuestos indirectos ni en los especiales. De hecho, en los impuestos indirectos básicos los territorios forales no tienen ninguna autonomía normativa, no pueden decidir bases, no pueden decidir tipos impositivos. Como argumentaré más tarde, en realidad tampoco es sencillo ir más allá de esto: es realmente complicado que en algún momento el País Vasco pueda tener autonomía en el IVA, por no decir imposible, y en el caso de los especiales, si bien se podría lograr algo más de autonomía, esto conllevaría un cambio significativo en el método de gestión de estos impuestos, pero desde un punto de vista global no está claro si el Gobierno central lo aceptaría o no.

El Concierto Económico, por tanto, en el ámbito de la autonomía fiscal ha ido realmente lejos, hasta el punto de que probablemente el sistema foral es en muchos aspectos el modelo de descentralización de impuestos más avanzado del mundo. Ciertamente lo es en la Unión Europea, donde incluso en los países federales (Alemania, Bélgica y Austria) se ha dado primacía a la uniformidad impositiva sobre la autonomía de los gobiernos. En Alemania, por ejemplo, los gobiernos de los länder no tienen ninguna capacidad normativa en impuestos; ciertamente pueden influir a través del Senado alemán en los impuestos que se aplican en el conjunto del país, pero ningún gobierno regional puede establecer un impuesto diferente al del resto. Y en Bélgica la única capacidad que tienen los gobiernos de las regiones es establecer recargos en el IRPF.

Fuera de la Unión Europea hay gobiernos que tienen capacidades normativas equivalentes e incluso superiores a las del País Vasco porque se extienden a los impuestos indirectos (es el caso de Estados Unidos o Canadá). Pero lo que no ocurre en ningún lugar del mundo es que el Gobierno central no pueda recaudar impuestos en una región, ni que los residentes sólo paguen impuestos a su Gobierno regional. Esto sólo sucede en el País Vasco. Incluso en los países más federales o descentralizados, o incluso en los confederales como Suiza, el Gobierno sí puede establecer impuestos en todas las regiones, en competencia con los impuestos regionales o como quieran. En este sentido, el sistema foral es el esquema de descentralización fiscal, probablemente, más avanzado del mundo.

De igual forma que el Concierto Económico ha llevado muy lejos la autonomía fiscal, también ha llevado muy lejos la capacidad financiera del País Vasco. Como he dicho antes, el Concierto determina el cupo, la cantidad que se paga al Estado, e implícitamente determina lo que se quedan los territorios históricos, es decir lo que se recauda menos lo que se paga al Estado, y por lo tanto el Concierto Económico está determinando la capacidad financiera del País Vasco. Y nuevamente, en este aspecto, los logros del cupo son muy importantes. Por ejemplo, si comparamos la capacidad financiera del País Vasco con la de las restantes Comunidades Autónomas con competencias equiparables veremos que en términos per capita cada ciudadano del País Vasco tiene unos ingresos que son un 40 % superiores a los de las otras Comunidades Autónomas con competencias comparables. Es decir; que los recursos que deja el Concierto Económico al sector público vasco

son ciertamente mucho más elevados que los recursos que deja el sistema de régimen común. ¿Por qué? Por un lado hay un elemento de gestión que indica que la recaudación en el País Vasco es más eficiente que en territorio común, entre el 20 % y el 40 % según indican algunos estudios.

Sin embargo, la razón fundamental por la que el País Vasco tiene mayor capacidad financiera que las Comunidades Autónomas de régimen común está en el hecho de que el sistema foral es un sistema de base territorial. El cupo responde a esta definición. Esto significa que es un sistema diseñado bajo el principio de que lo que se tiene que quedar la Comunidad Autónoma es lo que pagan sus residentes: aquella Comunidad cuyos residentes tengan más renta, se quedará con más dinero. El sistema común se basa en un principio de necesidad. A pesar de que las sucesivas reformas han intentado cambiar esto, y como cada reforma se ha ido apoyando en la anterior, la realidad es que el sistema de financiación de las Comunidades de régimen común se sigue apoyando todavía en un concepto difuso de necesidad que de hecho es heredero del método de coste efectivo de provisión que se utilizaba en los ochenta. Con lo cual lo que al final ocurre es que las Comunidades de régimen común se financian en base a una mala definición de necesidad, mientras que el País Vasco se financia en base a la territorialidad, a lo que pagan sus residentes. Y esta es una de las razones fundamentales de porqué la capacidad financiera que se deriva del Concierto es considerable.

Una vez que hemos visto las características básicas del sector público del País Vasco y del sistema de Concierto, lo que voy a hacer es pasar a analizar los dos elementos que configuran el Concierto: las relaciones financieras y la autonomía fiscal.

Relaciones financieras significa simplemente las transferencias que surgen entre administraciones y que se derivan del Concierto. La primera transferencia, la más conocida, es el cupo. Una transferencia que va desde el País Vasco hacia territorio común, y que es el pago por los gastos que continúa realizando el Gobierno central en beneficio del País Vasco y como contribución a la solidaridad. El cupo es bien conocido, pero conviene que nos detengamos un momento a analizar dos aspectos del cupo.

El cupo, en principio, según el espíritu de lo que he dicho antes, sería lo que el Gobierno central se gasta en beneficio del País Vasco menos lo que recauda (en la práctica sabemos que, además, se resta el déficit). En realidad lo que el País Vasco está pagando como cupo es los gastos que realiza el Gobierno central en el País Vasco y no financia con déficit; o lo que es lo mismo, lo que se está pagando como cupo es los gastos que realiza el Gobierno central en beneficio del País Vasco y que financia con impuestos. A la hora de pagar el cupo se toman en cuenta no la totalidad sino solamente aquella parte de los gastos del Gobierno central que se financia con impuestos: se coge aquella parte de gasto del Gobierno central que se financia mediante impuestos y se le resta lo que recaudamos. Es la forma de garantizar que el País Vasco no va pagar con impuestos lo que el Gobierno central está pagando con déficit.

Una segunda cuestión es el modo como se calcula el cupo. Se calcula por un método de imputación que consiste, básicamente, en considerar que lo que se gasta el Gobierno central en el conjunto de España en competencias no asumidas, o lo que recauda por ingresos no transferidos o por déficit, es un porcentaje-tipo que financia al País Vasco. Y ese porcentaje-tipo es el 6,24 %. Se supone que el 6,24 % de los gastos que realice en el conjunto de España en competencias no transferidas benefician al País Vasco, y el 6,24 % de los ingresos que se recaude en el conjunto de España en conceptos no concertados con el País Vasco corresponderían a las instituciones vascas.

Una pregunta es: ¿es este 6,24 mucho o poco? Y mi respuesta es, depende. Depende del tipo de gasto del que estamos hablando y del criterio que queramos aplicar a la hora de financiar este gasto. Hay gastos que claramente están relacionados con la renta: por ejemplo, el gasto en defensa, el de las pensiones que se recaudan en el País Vasco o por prestaciones por desempleo son mayores cuanto mayor sea la renta del País Vasco. Por lo tanto, si queremos un pago de estas prestaciones que sea neutral desde el punto de vista distributivo, como son prestaciones ligadas a la renta del País Vasco, el porcentaje correcto para pagarlas será la renta relativa del País Vasco. Por otro lado, si queremos que la contribución a estas prestaciones sea progresiva, el índice de imputación debería ser mayor que la renta relativa. En el caso de otras competencias como pueden ser la defensa o las relaciones exteriores, probablemente no hay razones para afirmar que lo que se beneficia el País Vasco depende de su renta; un criterio razonable si aplicamos el principio de “pago justo lo que me beneficio” sería la población relativa. Si queremos aplicar una financiación progresiva, ese tipo de competencias se deberían financiar probablemente en función de la renta relativa.

Tomado todo conjuntamente, ¿qué nos dice? Nos dice que si la contribución del País Vasco a las cargas no asumidas, si el cupo se define de forma regresiva, el índice de aportación debería ser igual a la población relativa. Si se define de forma moderadamente progresiva, el índice de aportación sería igual a la renta relativa. Digamos que la neutralidad estaría entre medio, con un índice de aportación entre población y renta. Porque hay competencias no asumidas que se deberían pagar en proporción a la población, y hay competencias no asumidas que se deberían pagar en función de la renta. Por eso la verdad está entre medio (el dónde, habría que verlo).

En el momento que se introdujo el Concierto, a comienzos de los ochenta, el 6,24 % era una cifra intermedia entre la población relativa y la renta relativa, pero al paso del tiempo mientras se ha mantenido constante ese porcentaje la renta relativa del País Vasco sobre el conjunto de España ha disminuido por lo que esa cifra se ha ido aproximando a la renta relativa. Por ejemplo, en el año 1997 la renta relativa del País Vasco según el Instituto Nacional de Estadística era del 6,2 % y el índice de aportación es del 6,24 %; por lo tanto, en la actualidad es aproximadamente igual a la renta relativa.

A efectos de información hay que tener en cuenta dos cosas más: una, que en el caso de Navarra se utiliza más o menos la renta relativa como

coeficiente de aportación, y dos que este coeficiente de aportación obviamente no está basado en demasiadas cuestiones técnicas sino que tiene un fuerte componente político. Si hubiera habido algún criterio técnico subyacente a este coeficiente, como no estamos en el estado estacionario, hubiera variado, y al no haber variado se pone claramente de manifiesto que fue un acuerdo político que el paso del tiempo ha convertido en una contribución progresiva a los gastos estatales.

La primera transferencia que se deriva del modelo de Concierto entre el Estado y el País Vasco es el cupo, pero no es la única, hay más. Por ejemplo, el modelo de Concierto también establece lo que se denomina un ajuste por IVA. Este ajuste se deriva del modo como se han definido los puntos de conexión y como es la propia mecánica del impuesto: hay impuestos que son recaudados por una administración y sin embargo son pagados por los residentes, etc. El IVA grava, a grandes rasgos, la producción de un país, los impuestos que pagan los que residen en ese país dependen del consumo, por tanto, en tanto en cuanto el consumo dependa de la producción habrá impuestos que están pagados por los residentes en una región pero reclamados por otra administración.

Según las cifras que se utilizaron en su momento, resultó que este ajuste era favorable al País Vasco, es decir que según las estimaciones que se hicieron la Hacienda del Estado estaba recaudando más de lo que debía en impuestos pagados por los residentes en el País Vasco. A este ajuste por IVA a partir del año 1997 se le ha añadido un ajuste por impuestos especiales. Este ajuste siempre ha ido desde el Gobierno central hasta el País Vasco. Luego hay otras transferencias que, si bien no se derivan todas ellas del Concierto, sí que están imbricadas con el sistema foral. La tesorería de la Seguridad Social transfiere al País Vasco parte de las cotizaciones que recauda pues, aunque a partir de este año se van a utilizar exclusivamente para financiar pensiones y prestaciones por desempleo, las cotizaciones tradicionalmente han financiado por ejemplo la Sanidad y financian algunos servicios sociales, de manera que las cotizaciones han venido financiando algunas competencias que habían sido transferidas, y el Estado lo que hacía era transferir el 6,24 % de la parte de cotizaciones que correspondía a estas competencias. Hay otras transferencias que se derivan del fondo de compensación interterritorial, de convenios, acuerdos y también de la participación de los municipios vascos en los ingresos del Estado porque, dado que el Estado tiene que entregar una parte de sus ingresos a los municipios, y dado que hay impuestos que no han sido concertados, el Estado tiene que entregar la parte de esos impuestos no concertados a los municipios.

El cupo es una transferencia que va del País Vasco al Gobierno central, pero existen otras transferencias que van del Gobierno central al País Vasco. Si tomamos todo conjuntamente resulta que hasta el año 1987, el País Vasco pagaba una cierta cantidad al Estado, pero a partir de entonces el signo de ese saldo cambió, y es el Gobierno central quien cada año en neto está transfiriendo dinero al País Vasco. Ese cambio se produce porque en el año 1988 se asumió la competencia en Sanidad y Educación. El resultado

es que entre 1988 y 1996 el Gobierno central ha transferido al País Vasco unos recursos que oscilan en torno al 1'3 % del PIB del País Vasco, lo que el año 1996 se traducía en 75.000 pts. por habitante. Hay que tener cuidado al interpretar esto: ello no significa que el Gobierno central esté financiando al País Vasco, el hecho de que el saldo sea favorable al País Vasco no significa que el Gobierno central esté subvencionando al País Vasco. Porque en realidad el País Vasco paga al Gobierno central, no por todos los gastos realizados en beneficio del CAV, sino sólo por aquella parte de los gastos que el Gobierno central financia mediante impuestos. Que el saldo sea positivo lo único que nos está diciendo es que la parte del gasto que realiza el Gobierno central y financia con impuestos, es menor que los impuestos que recauda en el País Vasco, que recauda más que el gasto que realiza y financia con impuestos.

En 1997 se produce un cambio, con un aumento sustantivo en el cupo y una disminución de las transferencias del Estado. Porque se concertan los especiales. El hecho de que el cupo pase de 288 millones a 123.000 millones no significa que el País Vasco esté perdiendo dinero, que disminuye su capacidad financiera, porque en realidad su capacidad financiera global es la suma de ese saldo más lo que recaude, y ciertamente hay que pagar más pero como se han concertado los impuestos especiales también se recauda más, y lo uno por lo otro se compensa. De hecho, el aumento del cupo es igual, aproximadamente, a lo que se recauda de más por los impuestos especiales con lo cual la capacidad financiera no se ve alterada.

Hay que reconocer que en general este ajuste por IVA, calculado con una cierta generosidad hacia el País Vasco, ha sido muy importante, no en que el saldo sea positivo sino en su magnitud.

Esto en lo que se refiere a las relaciones financieras. El segundo elemento que voy a analizar son las relaciones fiscales. Como ya he dicho antes, las relaciones fiscales que se derivan del Concierto, básicamente se dividen en tres bloques: 1) qué recauda el País Vasco, es decir qué se concerta; 2) quién paga a cada administración, es decir los puntos de conexión; 3) cuál es la capacidad normativa del País Vasco. Me voy a centrar fundamentalmente en el primero y en el tercer punto: qué recauda el País Vasco y cuál es la autonomía normativa.

¿Qué impuestos recauda el País Vasco? Como recauda muchos, diré cuáles no recauda. Si hablamos de impuestos generales, de impuestos cuyo uso es libre, vemos que ahora mismo las Diputaciones no recaudan: la renta de aduanas –y tanto da porque lo que se recauda por renta de aduanas es lo que se denomina la “tarifa exterior común” que es un impuesto que pertenece a la Unión Europea; realmente todo lo que recauda el Gobierno central menos un 10 % en concepto de gastos de gestión va directamente a la Unión Europea–, por lo que desde el punto financiero da igual; luego están las retenciones a determinados funcionarios del Estado y a determinadas emisiones de títulos públicos del Estado y de las Comunidades Autónomas, que no lo recauda pero se resta luego de lo que

hay que pagar en el cupo; y los monopolios fiscales, pero por lo que yo sé no hay monopolios fiscales.

El único ingreso fiscal no concertado son las cotizaciones, que no se pueden concertar a menos que se transfieran las pensiones y las prestaciones por desempleo al País Vasco. La conclusión es que, salvo la petición de que se transfirieran la cobertura social, las pensiones y las prestaciones por desempleo, en lo esencial el proceso de concertación de impuestos está cerrado. Ya no hay demasiadas cosas que concertar.

Sobre los puntos de conexión sólo quiero decir que hay que tener cuidado al diseñarlos porque con el sistema actual pueden ocurrir cosas que no ocurren en ningún país. En Francia todo el que tributa lo hace según la misma normativa, en el País Vasco no, porque hay empresas tributando con dos normativas diferentes a la misma Hacienda. El sistema fiscal del País Vasco es un sistema nacional, y desde la perspectiva de la Unión Europea podrían surgir problemas porque no hay ningún país de la Unión Europea donde a la misma administración se tribute con dos normativas distintas, y eso tiene que ver con los puntos de conexión y con rediseños que se podrían hacer.

