

# GRADO EN ECONOMÍA

Curso 2014/2015

## LA GENERALIZACIÓN DEL SISTEMA FORAL.

Autor/a: Arane Altuna Garitano

Director/a: Ignacio Zubiri

En Bilbao, a 26 de junio 2015

VºBº DIRECTOR/A

VºBºAUTOR/A



# ÍNDICE

RESUMEN .....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. LA FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.....	5
2.1 EL SISTEMA FORAL .....	5
2.1.1 RELACIONES FISCALES.....	6
2.1.2 RELACIONES FINANCIERAS.....	8
2.2 SISTEMA COMÚN .....	9
2.2.1 INGRESOS FISCALES .....	10
2.2.2 TRANSFERENCIAS DEL ESTADO.....	11
3. LOS RECURSOS CON UN SISTEMA FORAL .....	13
3.1 COMPETENCIAS NO ASUMIDAS.....	14
3.2 RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS CONCERTADOS DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN.....	17
3.3 EL CUPO.....	20
3.4 COMPARACIÓN ENTRE EL SISTEMA FORAL Y EL SISTEMA COMÚN.....	23
4. LOS PROBLEMAS DE LA GENERALIZACIÓN DEL SISTEMA FORAL.....	26
5. CONCLUSIONES.....	27
6. APÉNDICE 1 .....	28
7. BIBLIOGRAFÍA:.....	30

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Capacidad normativa de los territorios de la CAPV en los impuestos concertados. ....	7
Cuadro 2: Cesión de impuestos a las comunidades de régimen común. ....	10
Cuadro 3: Gasto del estado en las CC.AA. de régimen común 2011. ....	15
Cuadro 4: Recaudación que tendrían las CC.AA. si tendrían un sistema foral. ....	18
Cuadro 5: Tasas y otros ingresos, déficit y Cupo para el año 2011. ....	21
Cuadro 6: Ganancias del sistema foral por CC.AA. en el año 2011. ....	23

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1A : Gasto per cápita del gobierno central por CC.AA. en el año 2011. ....	16
Gráfico 1B : Gasto en porcentaje del PIB del gobierno central por CC.AA. en el año 2011. ....	16
Gráfico 2A : Recaudación per cápita por impuestos concertados en el año 2011. ....	19
Gráfico 2B : Recaudación per cápita por impuestos concertados en el año 2011. ....	19
Gráfico 3A : El cupo per cápita que tendría que pagar cada CC.AA. en el año 2011. ....	22
Gráfico 3B : El Cupo en porcentaje del PIB que tendría que pagar cada CC.AA. en el año 2011. ....	22
Gráfico 4A: Ganancia que obtendrían las CC.AA. con el sistema foral en porcentaje del PIB en el año 2011. ....	25
Gráfico 4B: Ganancia que obtendrían las CC.AA. con el sistema foral per cápita en el año 2011. ....	25

## **RESUMEN**

En España existen dos modelos de financiación autonómica; el sistema común y el sistema foral. Éste último, por como se ha definido el Cupo, genera más recursos per cápita que el sistema común y además da mayor capacidad para modificar algunos impuestos. En este trabajo, se analizará si las comunidades autónomas de régimen común resultarían beneficiadas o no con el sistema foral con los datos del año 2011. Para ello se calculan los recursos que tendría cada Comunidad Autónoma de régimen común si tuviera el sistema foral. Esto es, si recaudara todos los impuestos que actualmente recauda el Estado y pagara un Cupo. Estos recursos se comparan con los que obtiene ahora cada Comunidad Autónoma con el sistema común. Los resultados demuestran que las comunidades autónomas más ricas se beneficiarían con el sistema foral, mientras que las pobres saldrían perjudicadas.

## 1. INTRODUCCIÓN

En España existen dos modelos de financiación autonómica; el sistema foral y el sistema común. El primero se aplica en el País Vasco y en Navarra y el segundo en las demás Comunidades Autónomas (CC.AA).

En el sistema foral las Comunidades recaudan y sujeto a ciertas restricciones armonizadoras diseñan todos los impuestos del sistema fiscal. A cambio, pagan al Estado una cantidad (Cupo o Aportación) como compensación por los gastos que el Gobierno Central realiza en la Comunidad Foral. El sistema común consiste en exactamente lo contrario. Aunque los gobiernos autónomos tienen cierta capacidad normativa, en esencial quien recauda todos los impuestos es el Gobierno Central y de lo recaudado transfiere una cantidad a la Comunidad Autónoma para que financie su gasto.

Por lo tanto, los sistemas común y foral difieren en quien recauda y en la capacidad normativa de los gobiernos autónomos además por como se ha definido el Cupo en la práctica los sistemas forales tienen mayor capacidad financiera que en el sistema común.

El hecho de que los gobiernos forales tengan mayor capacidad financiera ha sido un elemento de desequilibrio en el sistema de financiación de las CC.AA. Las CC.AA. más ricas significativamente Cataluña han tomado como referencia el sistema foral y han pedido que se les aplique o que alternativamente se les aumenten los recursos que reciben con el sistema común.

En este contexto el objetivo de este trabajo es analizar quien ganaría y quien perdería con el sistema foral, para ello se analizará cuanto recaudarían las comunidades de régimen común si fueran forales, que Cupo pagarían y cuáles serían los recursos disponibles que tendrían para ello se utilizarán los datos del año 2011. El esquema del trabajo será el siguiente.

En la sección 2 se describe el esquema general de financiación de las CC.AA. y se describen ambos sistemas detalladamente. En la sección 3 se determinaran cuales son los recursos que obtendrían las CC.AA. con un sistema foral y las ganancias financieras que tendrían las CC.AA. si tuvieran un sistema foral. En la sección 4, se revisan los problemas fiscales que generaría la generalización del sistema foral. Y finalmente en la sección 5 se analizarán los resultados obtenidos.

## 2. LA FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA

Con la aprobación de la Constitución en 1.978 se abre el proceso de descentralización autonómica en España. La financiación se instrumenta mediante dos sistemas, por un lado el sistema foral que se aplica al País Vasco y a Navarra y por otro lado el sistema común que se aplica al resto de las CC.AA.<sup>1</sup> Ésta diferencia se sustenta en la Disposición Adicional Primera que establece que:

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

Ésta provisión constitucional es por tanto la que legitima los sistemas forales del País Vasco y Navarra.

### 2.1 EL SISTEMA FORAL<sup>2</sup>

El sistema foral es un mecanismo de financiación regional que se basa en dos principios básicos:

- a) La autonomía fiscal: sujeta a ciertas restricciones, diseña, gestiona y recauda todos los impuestos básicos del sistema fiscal.
- b) El Cupo o la Aportación: el pago al Gobierno Central como compensación del gasto que éste realiza en beneficio de la Comunidad Foral y como aportación a la solidaridad entre regiones.

Los impuestos que recauda el sistema foral, concertados en el caso del País Vasco y convenidos en Navarra.

La cantidad que se paga es el Cupo en el País Vasco y la Aportación en Navarra. Los sistemas forales por lo tanto se basan en establecer unas relaciones fiscales (a) y financieras (b) con el Estado. En el caso del País Vasco estas relaciones fiscales y financieras están reguladas por el concierto económico y en el caso de Navarra por el convenio. Dado que en lo esencial el convenio y el concierto son idénticos en lo que sigue me referiré al caso del País Vasco.

---

<sup>1</sup> Canarias formalmente pertenece al sistema común pero tiene un régimen económico y fiscal especial que hace que en la práctica su situación sea un híbrido entre las comunidades de régimen común y las de régimen foral.

<sup>2</sup> Esta sección se basa en Zubiri. (2003).

### **2.1.1 RELACIONES FISCALES.**

El Concierto Económico establece que impuestos son del País Vasco<sup>3</sup> y que puede hacer con ellos.

En la actualidad el País Vasco recauda todos los impuestos generales del Estado con lo que a las respectivas Diputaciones Forales les corresponderá el proceso exaccionador en todas sus fases: exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación excepto los que se cobran en aduanas. Esto incluye la tarifa exterior común que pertenece a la Unión Europea y los impuestos especiales y el IVA en las importaciones. En el caso de estos últimos el Estado compensa al País Vasco vía transferencia.

En cuanto a la capacidad normativa, las instituciones competentes de los Territorios Históricos (TT.HH.) podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio el régimen tributario. Estas instituciones tienen la potestad normativa en materia tributaria configurando un sistema tributario propio. A continuación, el cuadro 1 resume lo que el País Vasco puede hacer con los impuestos del País Vasco.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Estrictamente hablando los impuestos no son del Gobierno Vasco sino de las diputaciones forales pero a efectos de éste trabajo se pueden considerar globalmente.

<sup>4</sup> Gobierno Vasco (2012).

**Cuadro 1: Capacidad normativa de los territorios de la CAPV en los impuestos concertados.<sup>5</sup>**

<b>IMPUESTO</b>	<b>NORMATIVA</b>	<b>EXACCIÓN</b>
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	Autónoma	Diputación Foral cuando el contribuyente tenga su residencia habitual en el PV
Impuesto de Sociedades	Autónoma	Sujetos pasivos que tengan domicilio fiscal en el PV
Impuesto sobre la renta de no residentes	Se regirá por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas por el Estado	Igual que en IRPF y en Sociedades
Impuesto sobre el Patrimonio	Autónoma	Las Instituciones competentes de los TT.HH. pueden regular el impuesto teniendo en cuenta las limitaciones contenidas en el Concierto Económico
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Autónoma	Diputación competente por razón del territorio en los siguientes casos.
Impuesto sobre el valor añadido	Se regirá por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas por el Estado	Armonizado en el conjunto de la UE.
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	Autónoma pero con algunas limitaciones	Se exacciona en la diputación foral correspondiente utilizando según casos, la residencia, la ubicación del bien etc.
Impuesto sobre las primas de seguros	Se regirá por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas por el Estado	Diputación Foral cuando la localización del riesgo o del compromiso en las operaciones de seguro y capitalización se produzca en territorio Vasco
Impuestos Especiales	Se regirán por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas por el Estado	Se exigirán por las Diputaciones Forales cuando el devengo se produzca en el PV
Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos	Se regirán por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas por el Estado	Corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales
Tributos sobre el juego	Autónoma cuando su autorización deba realizarse en el PV	Corresponderá a la Diputación Foral cuando el hecho imponible se realice en el PV

<sup>5</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (2012).



Si se mira este cuadro se ve que efectivamente el País Vasco recauda casi todos los impuestos del sistema fiscal, por otro lado, tiene una autonomía normativa casi plena en los impuestos directos y casi ninguna en los indirectos de hecho en los más importantes no tiene casi ninguna.

### 2.1.2 RELACIONES FINANCIERAS

Como se ha señalado el País Vasco tiene que pagar al Estado una cantidad como compensación por los gastos que realiza el Estado en beneficio del País Vasco. La metodología general del Cupo se basa en:

- a) Calcular el valor de lo que el Estado se gasta en el País Vasco. A esto se le denomina competencias no asumidas. ( $CNA_{PV}$ )
- b) Calcular lo que el Estado ingresa en el País Vasco. A esto se le denomina ingresos no concertados. ( $INC_{PV}$ )
- c) Calcular que parte del gasto se financia con el déficit. ( $D_{PV}$ )

El Cupo se define entonces:

$$Cupo = CNA_{PV} - INC_{PV} - D_{PV}$$

En la práctica el cálculo del Cupo sigue esta metodología pero se basa en un sistema de imputación. Con este sistema no se calculan con precisión las cantidades de  $CNA_{PV}$ ,  $INC_{PV}$  y  $D_{PV}$ . Lo que se hace es estimar estos valores a nivel de toda España e imputar un porcentaje de ellos al País Vasco así por ejemplo se calcula lo que el Estado se gasta en toda España en competencias que no han sido asumidas por el País Vasco ( $CNA$ ) y se considera que el porcentaje y por ciento es lo que beneficia al País Vasco. ( $CNA_{PV} = iCNA$ ). Al porcentaje  $i$  se le denomina índice de imputación.

Según el concierto económico el índice de imputación tiene que ser igual a la renta relativa del País Vasco.<sup>6</sup>

En la práctica éste índice se estableció en 6,24%<sup>7</sup> en 1981 y se mantuvo constante desde entonces.<sup>8</sup>

Además del Cupo hay otras transferencias entre el Estado y el País Vasco cuyo objetivo es ajustar mejor los impuestos que recauda la Comunidad Autónoma del País

---

<sup>6</sup> AD concordiam. (web)

<sup>7</sup> Este valor no reflejaba el valor no reflejaba el valor de la renta del País Vasco en aquel momento y probablemente era un compromiso político.

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

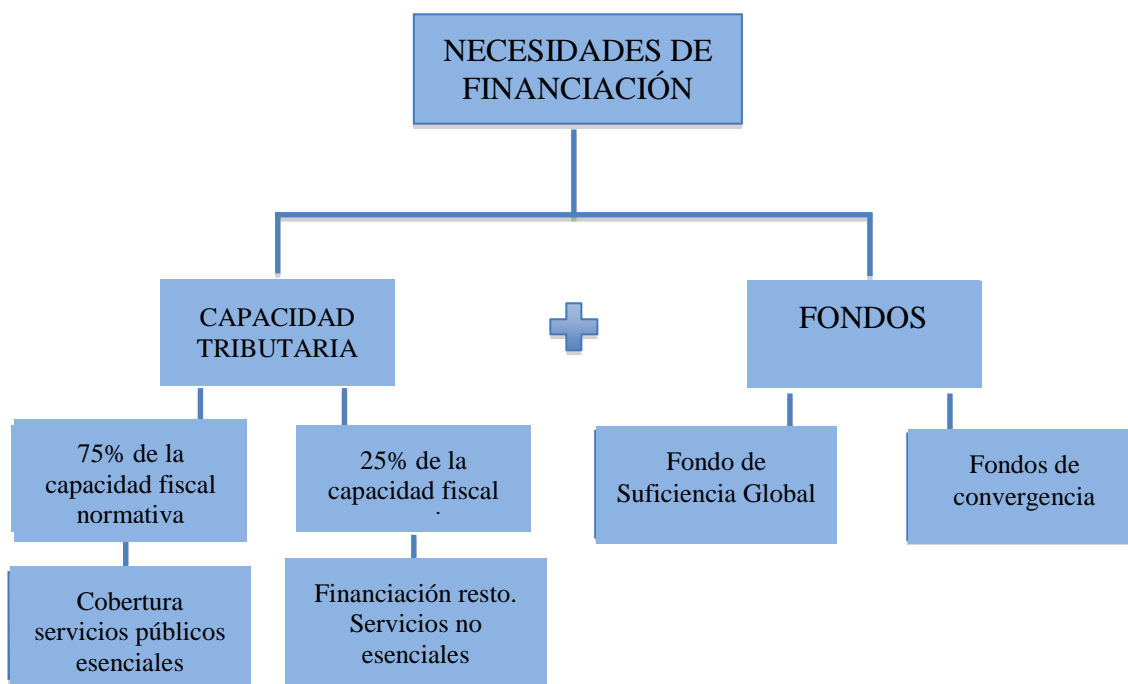
Vasco a lo que pagan sus residentes este es el caso de por ejemplo el ajuste por IVA y los ajustes por Especiales.<sup>9</sup>

## 2.2 SISTEMA COMÚN

El actual sistema de financiación de las CC.AA. se aprobó en el año 2009.<sup>10</sup> La idea de la Ley del 2009 era igualar la financiación (por unidad de necesidad) de los servicios fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales) para el resto se permitían diferencias regionales. El sistema del año 2009 establecía que la financiación de las CC.AA. de régimen común se basaba en dos fuentes de ingresos:

- a) Ingresos fiscales.
- b) Transferencias del Estado.<sup>11</sup>

La estructura del nuevo sistema de financiación autonómica es como se describe en el siguiente gráfico.



Fuente: Borraz y Cantalapiedra (2010).

A continuación se describe en detalle cada uno de estos componentes del sistema de financiación.

<sup>9</sup> Zubiri. (2003).

<sup>10</sup> La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, es la que recoge el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de julio del 2009

<sup>11</sup> Instituto de Estudios Fiscales.(web)

## 2.2.1 INGRESOS FISCALES

**Cuadro 2: Cesión de impuestos a las comunidades de régimen común.**

<p align="center"><b>TRIBUTOS TOTALMENTE CEDIDOS:</b></p>	<p align="center"><b>TRIBUTOS PARCIALMENTE CEDIDOS Y SUJETOS A LIQUIDACIÓN:</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.</li> <li>○ Sucesiones y donaciones.</li> <li>○ Determinados medios de transporte.</li> <li>○ Venta minorista de determinados hidrocarburos. (Eliminado en el año 2013)</li> <li>○ Tributos sobre el juego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La tarifa autonómica del IRPF de los residentes en la CA, correspondiente a una participación del 50% en el rendimiento de dicho impuesto.</li> <li>○ La cesión del 50% de la recaudación líquida por IVA correspondiente al consumo de cada CA, determinado mediante el índice de consumo regulado en la letra e) del art. 8 de la Ley.</li> <li>○ La cesión del 58% de la recaudación líquida de los impuestos especiales de fabricación (cerveza, productos intermedios, alcoholes y bebidas derivadas, hidrocarburos y tabaco), distribuidos por CCAA según los índices regulados en las letras f) a j) del art 8 de la Ley.</li> <li>○ La cesión del 100% de la recaudación líquida del impuesto especial sobre la electricidad distribuido por CCAA según el índice de consumo regulado en la letra k) del art.8 de la Ley.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. A partir del artículo Financiación Autonómica.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Instituto de Estudios Fiscales (web)

El cuadro 2 recoge los impuestos cedidos a las CC.AA. de régimen común y la capacidad normativa que tienen.

Como muestra este cuadro hay dos grupos, los impuestos totalmente cedidos que en general son recaudados por cada CC.AA. y luego están los parcialmente cedidos que son los que el Estado recauda y transfiere a las CC.AA. En estos impuestos las CC.AA. tienen cierta capacidad normativa pero es el Estado quien recauda.

### **2.2.2 TRANSFERENCIAS DEL ESTADO**

El Estado a través del sistema de financiación de las CC.AA. realiza tres tipos de transferencias; las transferencias del Fondo de Garantía, las transferencias del Fondo de Suficiencia Global y las transferencias de los Fondos de Convergencia.

#### a) Transferencia del Fondo de Garantía:

Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales: tiene como objetivo garantizar la misma financiación por habitante ajustado y así financiar los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales). Se dota con un 75% de la capacidad tributaria de las CC.AA. en términos normativos, y con una aportación adicional que hará el Estado. Se distribuye entre comunidades en proporción a las necesidades estimadas de gasto de las CC.AA.

Cada CC.AA. participa en el Fondo en función de algunas variables, reguladas en el art. 9 de la Ley, que son las que determinan la unidad de necesidad o población ajustada.<sup>13 14</sup>

#### b) Transferencia del Fondo de Suficiencia Global:

Fondo de Suficiencia Global tiene por finalidad contribuir a la financiación de todas las competencias transferidas y asegurar a cada CC.AA el mantenimiento del status quo, es decir, que ninguna de ellas va a perder recursos respecto a los que recibía con el sistema anterior. Se calcula en el año base, es la diferencia entre las necesidades globales de financiación de cada CC.AA. y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia que puede ser tanto positiva como negativa del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales en el mismo año.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Borraz, S, Cantalapiedra,C. (2010).

<sup>14</sup> Instituto de Estudios Fiscales (web)

<sup>15</sup> Alvarez (2010).

c) Fondos de Convergencia:

Hay dos fondos de convergencia a los que se denomina, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación. Estos fondos sirven para introducir algunos retoques en la distribución de recursos para evitar grandes desequilibrios y favorecer tanto a las regiones más ricas como a las más pobres y peor tratadas por el sistema.

- Fondo de competitividad: su objetivo es reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias de financiación homogénea per cápita entre CC.AA. también se estimula la autonomía y la capacidad fiscal y se desincentiva la competencia fiscal a la baja.
- Fondo de cooperación: su objetivo es armonizar y equilibrar el desarrollo regional, alentando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de CC.AA. y Ciudades con estatuto de autonomía. Dentro de este fondo hay dos subfondos:
  - El primero: Reparte 2/3 del Fondo de cooperación entre las CC.AA. beneficiarias en atención a su población relativa en relación al total de la población de las CC.AA. que integran el Fondo, ponderada por la diferencia en el PIB per cápita de cada comunidad respecto a la media.
  - El segundo: Reparte 1/3 del Fondo entre las CC.AA. con un crecimiento de la población inferior al 50% de la media que corresponde a las CC.AA. de régimen común. Y el reparto entre éstas comunidades se realiza teniendo en cuenta la población relativa de cada una de éstas CC.AA. en relación a la población total de las CC.AA. que cumplen dicha condición.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Instituto de Estudios Fiscales. (web)

El sistema también tendrá en cuenta los cambios demográficos de todos los años y las variables de población de cada una de las CC.AA. que puedan ser relevantes con el objetivo de conseguir una “nivelación total” aunque no será totalmente perfecta ya que los recursos que asignan a las regiones tienen en cuenta las diferencias que hay entre territorios. Pese a ello la reforma supone, que la situación de las CC.AA. mejorará porque percibirán más recursos. Se garantiza la igualdad de los ciudadanos en los servicios públicos fundamentales. Y por último, se reducirán las diferencias en la financiación per cápita ajustada.<sup>17</sup>

### 3. LOS RECURSOS CON UN SISTEMA FORAL

En esta sección lo que se va a hacer es determinar los recursos que tendrían las CC.AA. con un sistema foral. Para el cálculo de los recursos con el sistema foral se siguen los siguientes pasos:

- a) Estimar el valor de las competencias no asumidas. Es decir, lo que el Estado se gasta en cada CC.AA. en beneficio de la misma.
- b) Estimar la recaudación que tendría cada comunidad autónoma si tuviera un sistema foral es decir, si recaudara todos los impuestos en su región.
- c) Estimar el Cupo. Para ello se aplicará la siguiente fórmula:

$$C_j = CNA_j - Tasas_j - Otros\ ingresos_j - Déficit_j$$

Por lo tanto, se estimaran las tasas y otros ingresos que obtendría el Gobierno Central en cada Comunidad Autónoma si tuviera un sistema foral y se calculará la parte del déficit imputable a cada comunidad autónoma. Con esa información y el valor de las competencias no asumidas estimado en la sección (a).

- d) Se calcularán los recursos que obtendría cada comunidad con el sistema foral y se compararán con los recursos actuales.

---

<sup>17</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.(web)

### 3.1 COMPETENCIAS NO ASUMIDAS

El primer paso para calcular el Cupo es determinar cuanto tendría que pagar cada comunidad autónoma es decir, el valor de lo que el Estado se gasta en cada comunidad autónoma. Los elementos que se han utilizado de los gastos están en el apéndice 1. Estos cálculos se presentan en el cuadro 3 y en los gráficos 1A y 1B.

La primera columna del cuadro nos da la renta per cápita. Las CC.AA. se han ordenado de más pobre a más rica para poder evaluar mejor el impacto redistributivo del gasto. En la segunda columna se mide el valor de las competencias no asumidas. Para obtenerlo fundamentalmente se han utilizado los gastos que seguiría realizando el Gobierno Central en las CC.AA. En la tercera columna se presentan las competencias no asumidas en porcentaje del PIB. Y en la cuarta columna, el valor per cápita de las competencias no asumidas.

Estos cálculos se basan en los datos disponibles en el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas del año 2011, elaborado por Ángel de la Fuente y otros.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> De la Fuente et al (2011)

**Cuadro 3: Gasto del Estado en las CC.AA. de régimen común 2011.**

Comunidades autónomas	PIB per cápita (en €)	Total competencias no asumidas (en miles de €)	Competencias no asumidas en % del PIB	Competencias no asumidas per cápita (en €)
Extremadura	15.291	4.785.168	0,282	4316
Andalucía	16.784	27.704.303	0,196	3284
Castilla La Mancha	17.517	7.418.191	0,200	3501
Murcia	18.460	4.212.986	0,155	2862
Canarias	19.183	7.178.576	0,176	3382
Comunidad Valenciana	19.396	13.676.470	0,138	2670
Galicia	20.061	9.101.201	0,163	3264
Asturias	20.819	3.450.660	0,154	3197
Cantabria	21.490	1.644.540	0,129	2771
Castilla y León	21.679	9.741.681	0,176	3817
Baleares	23.263	3.481.103	0,134	3118
La Rioja	24.703	962.692	0,121	2978
Aragón	24.711	4.582.393	0,138	3400
Cataluña	25.715	20.110.279	0,104	2662
Madrid	29.018	17.521.063	0,093	2698

Fuente: Elaboración propia. A partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (gasto) de la Fuente etal (2011) e INE (PIB, población).

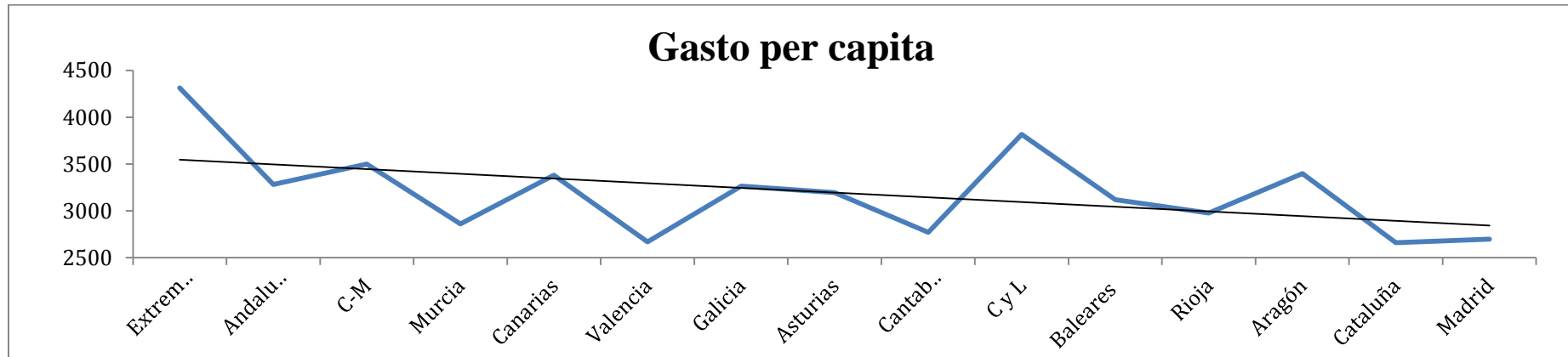
Los datos del cuadro 3 y el gráfico 1A ponen de manifiesto que la tendencia general del gasto del Estado es que gasta más per cápita en las CC.AA. que son más pobres. Esto sucede porque el gasto que realiza el Estado o bien trata de realizar políticas que conllevan igual gasto per cápita o por las políticas redistributivas.

La diferencia en el gasto per cápita que realiza el Estado entre la CC.AA. más pobre que es Extremadura y las más rica que es Madrid es de alrededor de un 60%. En general, la tendencia es que el gasto per cápita decrece con la renta. Sin embargo, hay algunas excepciones, Extremadura es la comunidad que más beneficiada sale seguida de Castilla y León y Aragón. Esto nos sugiere que si estas CC.AA. tuvieran que pagar el Cupo serían las que más pagarían.

Los resultados en porcentaje del PIB son muy similares. Extremadura, Castilla y León y Aragón son las que reciben un gasto del Estado significativamente más elevado.

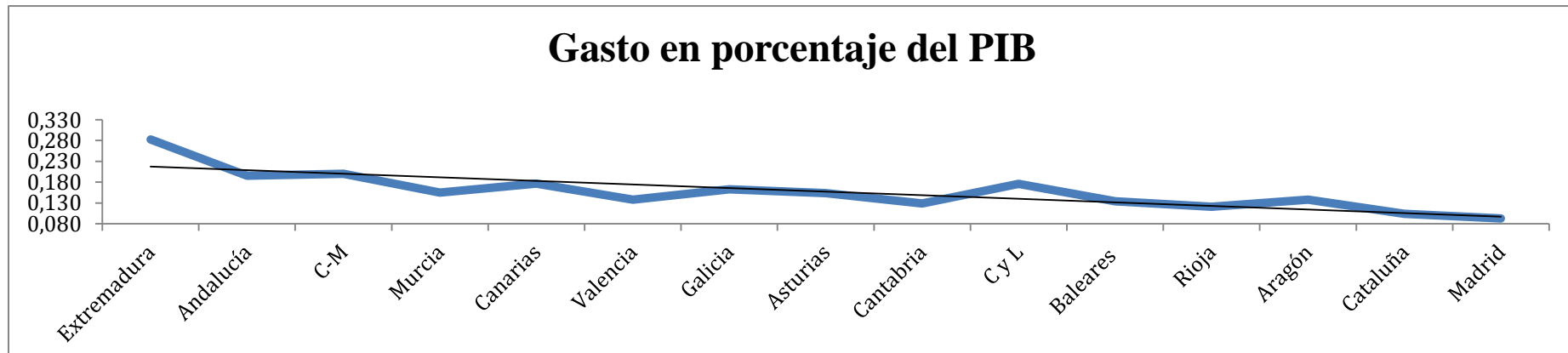


**Gráfico 1A : Gasto per cápita del Gobierno Central por CC.AA. en el año 2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de la Fuente etal (2011).

**Gráfico 1B : Gasto en porcentaje del PIB del Gobierno Central por CC.AA. en el año 2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de la Fuente etal (2011).

### **3.2 RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS CONCERTADOS DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN.**

El siguiente paso para calcular el Cupo es determinar la recaudación que tendría cada comunidad autónoma si tuviera un sistema foral es decir, si recaudara todos los impuestos en su región. Estos cálculos se presentan en el cuadro 4.

La primera columna del cuadro nos da la renta per cápita. Las CC.AA. se han ordenado de más pobre a más rica para poder evaluar mejor el impacto redistributivo del gasto. La segunda columna nos mide el valor de los impuestos. Para obtenerlo se ha utilizado el ingreso que obtendría cada comunidad si tuviera un sistema foral. En la tercera columna los ingresos que obtendrían las CC.AA. en porcentaje del PIB y en la cuarta columna, los ingresos per cápita.

Estos cálculos se basan en los datos disponibles en el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas del año 2011, elaborado por Ángel de la Fuente y otros.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> De la Fuente et al. (2011).

**Cuadro 4: Recaudación que tendrían las CC.AA. si tendrían un Sistema Foral.**

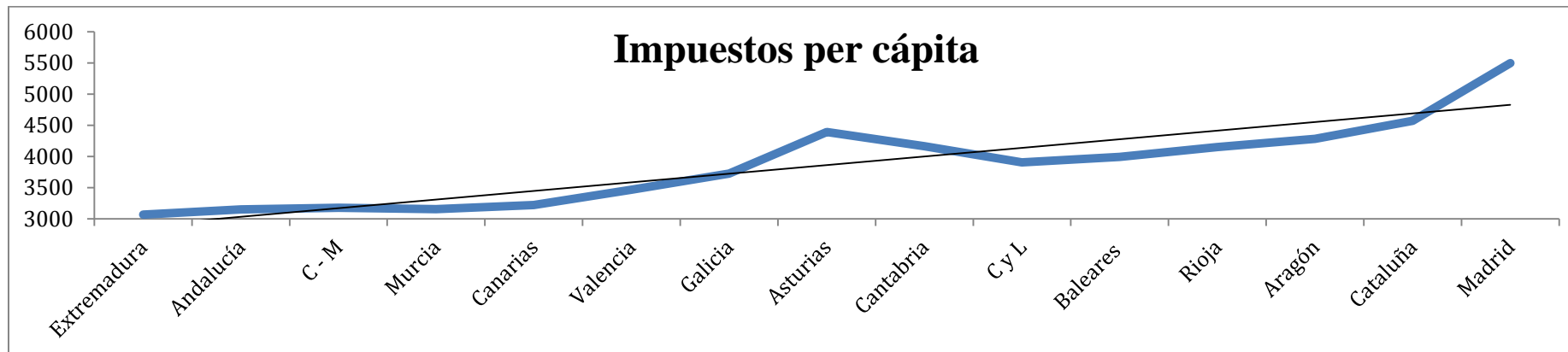
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>PIB per cápita (en €)</b>	<b>Impuestos (en miles de €)</b>	<b>Ingresos en porcentaje del PIB</b>	<b>Ingresos per cápita (en €)</b>
<b>Extremadura</b>	15.291	3.402.522	0,20	3069
<b>Andalucía</b>	16.784	26.583.242	0,19	3151
<b>Castilla La Mancha</b>	17.517	6.732.436	0,18	3178
<b>Murcia</b>	18.460	4.641.270	0,17	3152
<b>Canarias</b>	19.183	6.832.383	0,17	3219
<b>Comunidad Valenciana</b>	19.396	17.747.743	0,18	3464
<b>Galicia</b>	20.061	10.380.018	0,19	3722
<b>Asturias</b>	20.819	4.741.574	0,21	4393
<b>Cantabria</b>	21.490	2.469.793	0,19	4161
<b>Castilla y León</b>	21.679	9.961.930	0,18	3903
<b>Baleares</b>	23.263	4.454.989	0,17	3991
<b>La Rioja</b>	24.703	1.341.167	0,17	4149
<b>Aragón</b>	24.711	5.773.843	0,17	4284
<b>Cataluña</b>	25.715	34.523.669	0,18	4569
<b>Madrid</b>	29.018	35.690.688	0,19	5496

Fuente: Elaboración propia. A partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (gasto) de la Fuente etal (2011) e INE (PIB, población).

Los datos del cuadro 4 y el gráfico 2A ponen de manifiesto que los ingresos per cápita crecen a medida que crece la renta per cápita esto es natural porque el mismo sistema fiscal tiene que dar lugar a más recursos per cápita a medida que la renta per cápita aumenta. Merece la pena señalar que Asturias y Galicia obtendrían recursos per cápita por encima de lo que indica su riqueza. Esto sin embargo, no implica necesariamente que saldrían más beneficiadas con el sistema foral porque también hay que tener en cuenta el lado del gasto. Cuando la recaudación se analiza en porcentaje del PIB las comunidades en las que coinciden tanto renta media como tamaño pequeño (Galicia, Asturias y Cantabria) son las más beneficiadas.

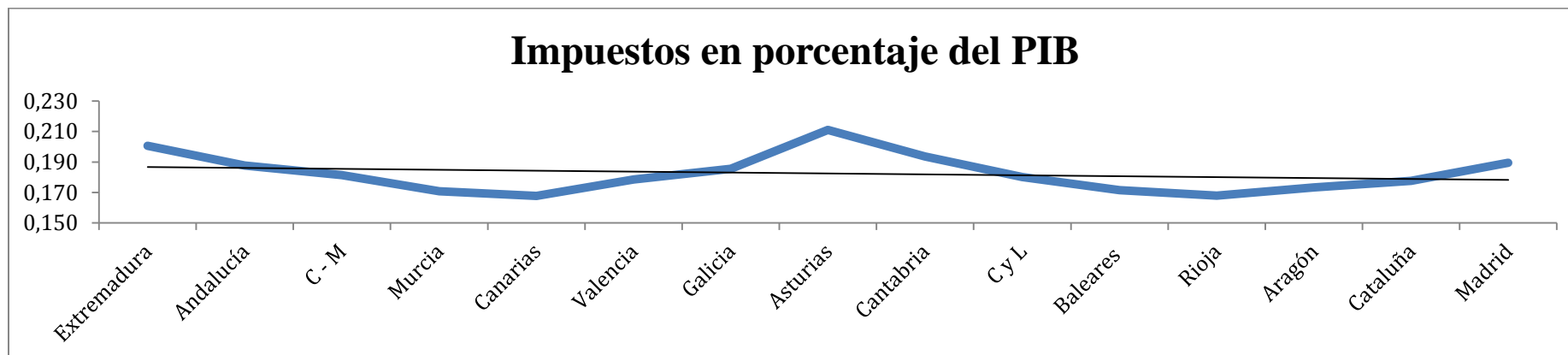
La descentralización da lugar a una diferencia entre la CC.AA. que ingresa el máximo per cápita que es Madrid y la que ingresa el mínimo per cápita que es Extremadura. La comunidad más rica tendría un 80% más de ingresos que la más pobre.

**Gráfico 2A : Recaudación per cápita por impuestos concertados en el año 2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de la Fuente etal (2011).

**Gráfico 2B : Recaudación per cápita por impuestos concertados en el año 2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de la Fuente etal (2011).

### 3.3 EL CUPO

El siguiente paso antes de calcular el Cupo es estimar las tasas y otros ingresos que obtendría el Gobierno Central en cada Comunidad Autónoma si tuviera un sistema foral y calcular la parte del déficit imputable a cada comunidad autónoma. Estos elementos que se han utilizado de las tasas y otros ingresos están en el apéndice 1. Y el déficit imputable a cada CC.AA. está repartido a partir del dato total del Estado obtenido de la liquidación del Estado. Estos cálculos se presentan en el cuadro 5 y en los gráficos 3A y 3B. Las CC.AA. se han ordenado de la más pobre a la más rica.

La primera columna del cuadro nos da el valor de las tasas y otros ingresos. En la segunda columna el déficit de cada CC.AA en miles de euros (repartido a partir del dato total del Estado obtenido de la liquidación del Estado). En la tercera, el valor del Cupo calculado mediante la siguiente fórmula:

$$C_j = CNA_j - Tasas_j - Otros\ ingresos_j - Déficit_j$$

Donde:

$CNA_j$  son las competencias no asumidas por cada comunidad. Las tasas y otros ingresos de cada comunidad y por último el déficit de cada comunidad.

En la cuarta columna el Cupo per cápita y en la quinta columna el Cupo en porcentaje del PIB.

Estos cálculos se basan en los datos disponibles en el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas del año 2011, elaborado por Ángel de la Fuente y otros.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> De la Fuente et al (2011).

**Cuadro 5: Tasas y otros ingresos, déficit y Cupo para el año 2011.**

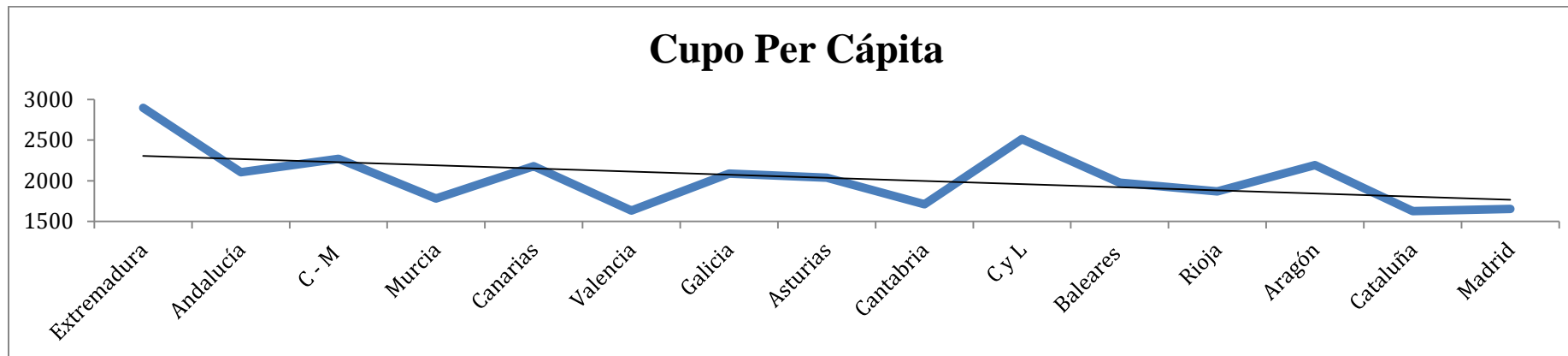
Comunidades autónomas	Tasas y otros ingresos (en miles de €)	Déficit (en miles de €)	Cupo (en miles de €)	Cupo per cápita (en €)	Cupo en % del PIB
Extremadura	459.390	-1.114.622	3.211.156	2896	0,189
Andalucía	3.496.285	-6.453.240	17.754.778	2104	0,125
Castilla La Mancha	877.804	-1.727.940	4.812.447	2272	0,130
Murcia	609.921	-981.343	2.621.722	1781	0,096
Canarias	879.857	-1.672.126	4.626.595	2180	0,114
Comunidad Valenciana	2.123.541	-3.185.698	8.367.231	1633	0,084
Galicia	1.156.209	-2.119.968	5.825.024	2089	0,104
Asturias	447.844	-803.772	2.199.044	2037	0,098
Cantabria	246.085	-383.067	1.015.388	1711	0,080
Castilla y León	1.058.345	-2.269.157	6.414.179	2513	0,116
Baleares	463.234	-810.863	2.207.006	1977	0,085
La Rioja	134.069	-224.243	604.380	1870	0,076
Aragón	559.113	-1.067.390	2.955.890	2193	0,089
Cataluña	3.134.545	-4.684.343	12.291.391	1627	0,063
Madrid	2.694.445	-4.812.298	10.745.388	1655	0,057

Fuente: Elaboración propia. Datos ordenados respecto al PIB per cápita. A partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas y liquidación del Estado año 2011.

Como no podía ser de otra forma, la cuantía del cupo está muy relacionada con lo que el Estado se gasta en cada CC.AA. Donde el Estado se gasta mucho el Cupo es más alto en las CC.AA. más pobres el Cupo que tendrían que pagar es más elevado. Y por el contrario donde el Estado se gasta menos, las CC.AA. más ricas son las que menos Cupo tendrían que pagar. Esto sucede porque el gasto es el que domina la fórmula.

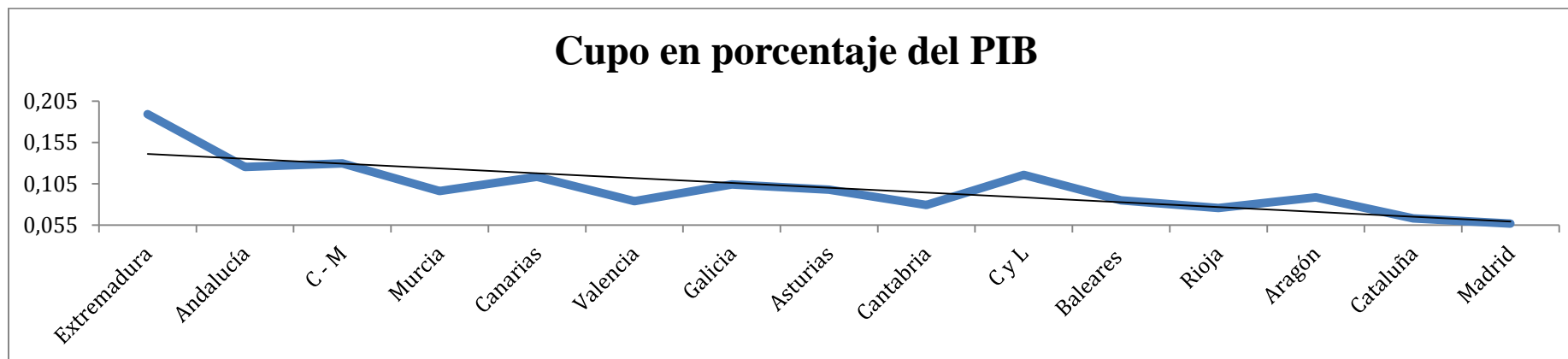
La diferencia entre el Cupo per cápita que tendría que pagar la CC.AA. más rica que es Madrid y la más pobre que es Extremadura es de un 75%.

**Gráfico 3A: El Cupo per cápita que tendría que pagar cada CC.AA. en el año 2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de la Fuente etal (2011).

**Gráfico 3B: El Cupo en porcentaje del PIB que tendría que pagar cada CC.AA. en el año 2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de la Fuente etal (2011).

### 3.4 COMPARACIÓN ENTRE EL SISTEMA FORAL Y EL SISTEMA COMÚN

En esta sección se realiza una comparación entre los recursos que obtienen las CC.AA. con el sistema común y los que obtendrían las CC.AA. en caso de tener un sistema foral. Estos cálculos se presentan en el cuadro 6 y en los gráficos 4A y 4B. Las CC.AA. se han ordenado de la más pobre a la más rica. La primera columna del cuadro nos da los recursos que obtienen las CC.AA. con el sistema actual. La segunda columna nos mide los recursos que obtendrían las CC.AA. en caso de tener el sistema foral. La tercera columna nos muestra el porcentaje de ganancia que supondría el concierto en cada CC.AA. La cuarta columna la ganancia en términos per cápita y la quinta columna la ganancia en porcentaje del PIB.

**Cuadro 6: Ganancias del Sistema Foral por CC.AA. en el año 2011.**

Comunidades Autónomas	Recursos Sistema Actual (en miles de €)	Recursos Sistema Foral (en miles de €)	Ganancia Concierto (B-A) en %	Ganancia concierto p/c (en €)	Ganancia concierto en porcentaje del PIB
Extremadura	2.693.540	197.709	-92,7	-2251	-14,72
Andalucía	16.373.013	9.602.947	-41,3	-802	-4,78
Castilla La Mancha	4.566.861	1.929.919	-57,7	-1245	-7,10
Murcia	2.802.196	2.035.050	-27,4	-521	-2,82
Canarias	4.488.342	2.440.372	-45,6	-965	-5,03
Comunidad Valenciana	9.107.060	9.551.675	4,9	87	0,45
Galicia	6.410.238	4.744.648	-26,0	-597	-3,00
Asturias	2.455.397	2.602.552	6,0	136	0,65
Cantabria	1.475.468	1.564.225	6,0	150	0,69
Castilla y León	6.139.948	3.558.937	-42,0	-1011	-4,67
Baleares	1.947.616	2.287.861	17,5	305	1,31
La Rioja	836.289	783.174	-6,4	-164	-0,67
Aragón	3.163.510	2.890.081	-8,6	-203	-0,82
Cataluña	15.348.978	24.142.603	57,3	1164	4,53
Madrid	13.052.092	25.838.104	98,0	1967	6,78
<b>Total</b>	90.860.548	94.169.855			

Fuente: Elaboración propia. Datos ordenados respecto al PIB per cápita. A partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas y liquidación del Estado año 2011.



Tal y como muestran este cuadro y los gráficos 4A y 4B hay varios grupos de CC.AA. que difieren según el efecto que tendría en ellas la aplicación del sistema foral.<sup>21</sup>

Hay varios grupos entre las CC.AA. En primer lugar estarían las comunidades que saldrían muy beneficiadas con el sistema foral que son Madrid y Cataluña. En ambos casos la ganancia que obtendrían superaría el 50%, en el caso de Madrid llegando incluso al 100%. A éstas dos comunidades les siguen Baleares con una ganancia del 17%. No es extraño que las que más ganen sean las más ricas. Esto sucede porque el sistema actual de financiación de las CC.AA. es redistributivo y las comunidades más ricas aportan muchos recursos a la financiación de las más pobres.

En segundo lugar están las CC.AA. que saldrían más perjudicadas, estas comunidades son Extremadura, Castilla La Mancha, Canarias, Castilla y León y Andalucía. En este caso sus pérdidas serían de más del 40% siendo la más destacable la de Extremadura con una pérdida del 92%. Evidentemente las que más perderían son las más pobres salvo en el caso de Canarias las que más pierden son las más pobres.

Canarias saldría muy perjudicada porque con el sistema actual tiene dos tipos de ventajas, por un lado las que se derivan de los recursos adicionales que tiene por insularidad y por otro las que se derivan de su régimen fiscal especial.

Entre las perdedoras hay otro grupo que son las que saldrían perjudicadas pero en menor medida como son el caso de Murcia y Galicia. En ambos casos su pérdida ronda el 25%.

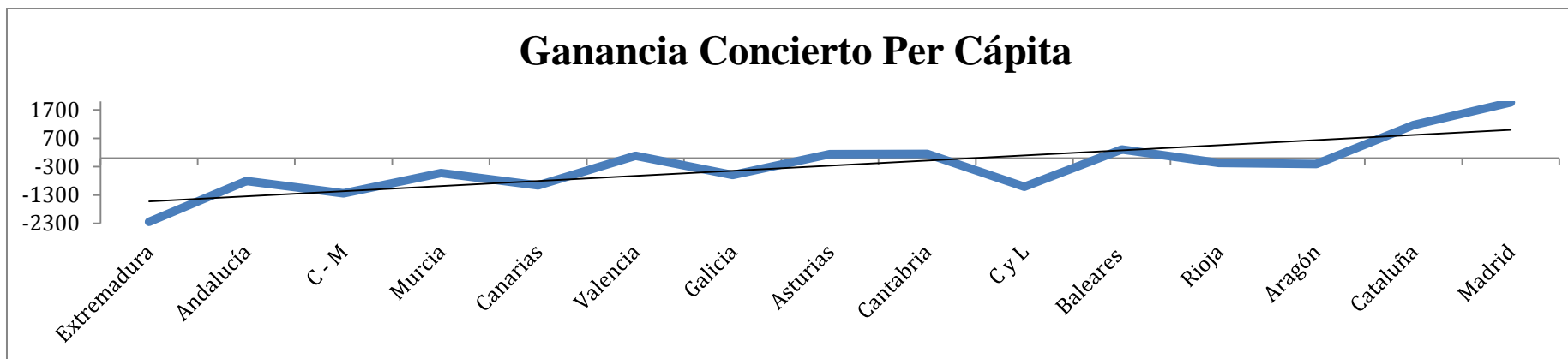
Y por último están las CC.AA. a las que no afectaría de manera significativa el sistema foral que son el resto de comunidades, La Rioja y Aragón que ambas perderían con el sistema foral pero poco. Y las que ganarían pero en un porcentaje muy bajo, Cantabria, Asturias y la Comunidad Valenciana.

Tomando todo esto en cuenta, es evidente que como sugiere la lógica, las CC.AA. que más ganarían son las más ricas y las que más perderían son las más pobres.

---

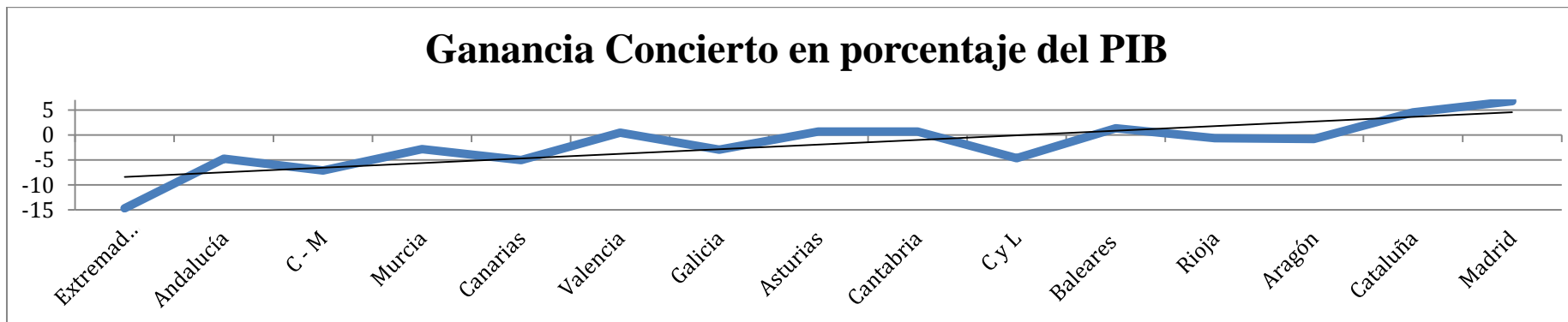
<sup>21</sup> Hay una pequeña diferencia entre los recursos que obtendrían el conjunto de las CC.AA. con el sistema foral y con el sistema actual. Esta diferencia se debe principalmente al tratamiento del déficit.

**Gráfico 4 A: Ganancia que obtendrían las CC.AA. con el sistema foral en porcentaje del PIB en el año 2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de la Fuente etal (2011).

**Gráfico 4 B: Ganancia que obtendrían las CC.AA. con el sistema foral per cápita en el año 2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de la Fuente etal (2011).

#### 4. LOS PROBLEMAS DE LA GENERALIZACIÓN DEL SISTEMA FORAL<sup>22</sup>

Hasta el momento se han analizado las implicaciones financieras de generalizar el sistema del concierto y se ha visto que esto cambiaría la redistribución de las CC.AA. Además de este problema financiero la generalización del sistema foral tendría otros problemas:

- a) Al transferir los impuestos a las CC.AA. el Estado vería limitados sus ingresos a las transferencias que le harían las CC.AA.
- b) La generalización del sistema foral supondría la creación de diecisiete Administraciones Tributarias. Cada una con sus impuestos y modelos diferentes. Además si no hubiera mecanismos de armonización, coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones Tributarias aparecerían más vías para el fraude. La manera de solucionar estos problemas sería establecer normas de armonización, coordinación y colaboración. Pero por otro lado, si existieran esos mecanismos, se volvería a la centralización.
- c) Otro de los problemas que aparecería con la generalización del sistema foral sería que cada región establecería sus impuestos y esto daría lugar a la deslocalización de empresas y de personas porque buscarían obtener ventajas de ello. Además estas deslocalizaciones las podrían llevar a cabo los gobiernos regionales, diseñando sus sistemas fiscales de manera que atrajeran a empresas y personas.

Por todo ello las diferencias entre comunidades disminuirían y surgirían problemas de equidad entre las CC.AA. A estos problemas habría que añadir un problema práctico, el cálculo del Cupo, ya que con el sistema foral, las CC.AA. tienen que pagar una cantidad de dinero al Estado como compensación por el gasto que éste realiza en beneficio de los ciudadanos y como aportación a la solidaridad entre regiones.

---

<sup>22</sup> Esta sección se basa en Zubiri (2007).

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo se han analizado las implicaciones financieras de la generalización del sistema foral a todas las CC.AA. para ello se ha partido de examinar las diferencias del sistema común y del foral. A continuación utilizando las cuentas públicas territorializadas se ha calculado cuanto representarían las competencias no asumidas los ingresos no concertados y el déficit imputable para cada CC.AA. si tuviera un sistema foral. Finalmente se han comparado los resultados del sistema foral y el actual sistema.

Se ha comprobado que las CC.AA. que más ganarían son las más ricas Madrid, Cataluña y Baleares. En el caso de las dos primeras, la ganancia que obtendrían superaría el 50% y en el caso de Baleares sería de un 17%.

En el otro extremo están las que más perderían, que son las más pobres, (Extremadura, Castilla La Mancha, Castilla y León y Andalucía) y Canarias. También hay otro grupo que son las que perderían pero en menor medida que son; Murcia y Galicia que perderían cerca de un 25%.

Finalmente habría otro grupo de CC.AA. a las que no afectaría de manera significativa que son La Rioja y Aragón que ambas perderían pero poco y Cantabria, Asturias y la Comunidad Valenciana que ganarían pero poco.

## 6. APÉNDICE 1

De los datos disponibles en el SCPT para el año 2011 se han tomado para calcular las competencias no asumidas, de los gastos que son los siguientes grupos:

- Gastos relacionados con la alta dirección del Estado y del Gobierno.
- Acción exterior del Estado.
- Defensa
- Gestión financiera, tributaria y presupuestaria
- Otros servicios de interés general
- Investigación básica, estudios y estadística
- Organismos reguladores económicos
- Infraestructuras productivas y medioambientales, transporte y comunicaciones
- Ayudas regionales
- Sanidad y consumo
- Educación y formación
- Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial
- Vivienda y urbanismo
- Cultura y deportes
- Pensiones desempleo y otras prestaciones económicas
- Servicios sociales
- Servicios de apoyo y gastos generales de seguridad y protección social
- Asuntos generales de economía y empleo
- Agricultura, ganadería y pesca
- Industria, energía, comercio, turismo y otros.

Y de entre estos grupos sólo los realizados por el Estado en cada CC.AA. y por lo tanto deducidos los pertenecientes a la financiación de las diputaciones, ayuntamientos, pensiones y desempleo que se financian con cotizaciones sociales, en éste último caso sin descartar la parte financiada mediante impuestos.

De los impuestos, ingresos se han tomado los disponibles en el SCPT ya que en ese estudio se calcula lo que recaudaría cada región como si tuviera un sistema foral.

Entre los impuestos directos homogeneizados:

- Impuesto sobre la renta de las personas físicas
- Impuesto de sociedades
- Impuesto sobre la renta de los no residentes
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones
- Impuesto sobre el patrimonio
- Entre los impuestos indirectos homogeneizados:
- Impuesto sobre el valor añadido
- Impuestos especiales
- Electricidad
- Determinados medios de transporte
- Tráfico exterior
- Impuesto sobre primas de seguros
- Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
- Venta minorista de hidrocarburos
- Tasas sobre el juego
- REF Canarias

Respecto a las tasas y a otros ingresos, de éstos los que se han utilizado son los siguientes:

- Tasas e ingresos por venta de bienes y servicios
- Ingresos financieros y patrimoniales
- Tasas, Comisión del Mercado de Telecomunicaciones
- Tasas, Comisión Nacional de la Energía
- Tasas, CNMV
- Ingresos del Banco de España

El déficit, repartido a partir del dato total del Estado, obtenido de la liquidación del Estado.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> De la Fuente et al (2011).

## 7. BIBLIOGRAFÍA:

Alvarez García S. (2010). Diccionario de economía pública. Ecobook.

Borraz, S. Cantalapiedra, C. (2010). Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre. *Estudios de economía aplicada*.

De la Fuente. A, Barberán. R, Uriel. E, Fernández. J.L y Herrero. C. (2014). Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España Metodología y resultados para 2011. Consultado en octubre del 2014. <http://www.fedea.net/scpt/>

El Concepto de Cupo. (n.d). Consultado el 29 de enero de 2015, AD concordiam, <http://www.conciertoeconomico.org/es/profesionales-y-estudiantes/estudio-del-concierto/relaciones-financieras/modelo-teorico/el-concepto-de-cupo>.

España. (n.d.). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Características del modelo de financiación autonómica*. [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/info\\_basica/1finccaa/modelo\\_financia/car\\_mod\\_finaut.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/info_basica/1finccaa/modelo_financia/car_mod_finaut.html).

España. (n.d.). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del presupuesto de 2011*.

España. (n.d.). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Régimen Económico y Fiscal de Canarias*. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Canarias.aspx>.

Financiación Autonómica. Consultado el 30 de abril del 2015, Instituto de Estudios Fiscales. <http://www.estadief.meh.es/bancodedatos/dfinanauto.htm>,.

Gobierno Vasco. (2012). *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca*.

Instituto Nacional de Estadística. (2015) Consultado en Diciembre del 2014, de <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e245/p08/10/&file=02002.px&type=pcaxis&L=0> (los datos de población).

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do;jsessionid=78D23A949BE9735CCA05F9C8968A7582.jaxi03?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0> (los datos del PIB).

Zubiri, I. (2003). El sector público del País Vasco en la actualidad. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*.

Zubiri, I. (2007). Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización. En *La Financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de futuro* (pp. 355-387).