

Resumen

Este trabajo analiza las características del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y sus implicaciones sobre el bienestar. Se comparan estos resultados con los de las comunidades autónomas de régimen común. También se analiza el papel del Concierto Económico durante la crisis económica. Se comprueba que el País Vasco tiene impuestos más bajos y prestaciones más altas que las comunidades de régimen común. El Concierto Económico aporta muchos más recursos per cápita que el sistema común (quizá hasta un 75 por 100). La crisis económica ha acentuado estas diferencias (hasta el doble), porque la recaudación en la CAPV ha caído menos que en el Estado, el cupo se ha reducido y la CAPV se ha beneficiado de casi la totalidad de los aumentos del IVA y los impuestos especiales. Además, en la CAPV no se ha aplicado la tarifa complementaria.

Palabras clave: Concierto Económico, efectos sobre el bienestar, comparación común.

Abstract

This paper studies the properties of the Foral System of the Basque Country and its Welfare implications. The Common and the Foral system are compared. It is shown that the taxes in the Basque Country are lower but the expenditure is higher. The Economic Agreement gives more per capita resources than the Common System (up to 75 per 100). The economic crisis has enlarged the differences (up to 100 per 100) because the fall in tax collection has been smaller than in the rest of Spain, the Quota has decreased and the Basque Country has kept almost all the increases in VAT and excises. Furthermore, the Basque Country has not applied any surcharge on the personal income tax.

Key words: Economic Agreement, welfare effects, foral vs. common systems.

JEL classification: H50, H73, H77.

UN ANÁLISIS DEL SISTEMA FORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y SUS VENTAJAS DURANTE LA CRISIS

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

I. INTRODUCCIÓN

EL sistema de financiación de las comunidades autónomas en España es asimétrico tanto en el lado del gasto como en el del ingreso. En el ingreso hay tres tipos de comunidades: forales, comunes y Canarias, que tiene un sistema de financiación híbrido. En el lado de gasto existen diferencias en las competencias asumidas. Las mayores asimetrías se hallan, de nuevo, entre las comunidades de régimen común (incluida Canarias) y las de régimen foral. Pero también hay diferencias, aunque de menor entidad, entre las comunidades de régimen común. En el caso de las forales, las competencias adicionales pueden superar ampliamente el 20 por 100 de las asumidas. En el caso de las de régimen común, globalmente, las competencias diferenciales pueden suponer en torno al 4 por 100 de las totales. En esta asimetría esencial del sistema autonómico muchas de las discusiones se han centrado en las ventajas financieras y fiscales del sistema foral en relación al común. Estas ventajas están, de hecho, en el origen de la inestabilidad del sistema común, ya que algunas comunidades autónomas, significativamente Cataluña, critican lo que reciben del sistema tomando como referencia el sistema foral.

El objetivo de este artículo es analizar las implicaciones fiscales

y financieras del sistema foral y compararlo con el sistema común. A diferencia de otros trabajos, en este se adopta una perspectiva temporal y se analizan los resultados del periodo 2007-2011. El punto de partida en la sección II es revisar algunos datos sobre la situación de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en relación a otras comunidades autónomas. La sección III se ocupa de las implicaciones financieras del sistema foral y compara los recursos a que dan lugar los sistemas foral y común. La sección IV analiza por qué el sistema foral ha permitido a la CAPV superar la crisis fiscal con más facilidad que otras comunidades. La sección V cuantifica las rebajas de impuestos en la CAPV. Finalmente, la sección VI recopila las conclusiones más importantes.

II. EL SECTOR PÚBLICO EN EL PAÍS VASCO

En esta sección se revisan algunos aspectos del sector público en el País Vasco (gastos, ingresos y crecimiento) y se comparan con los de otras comunidades autónomas.

1. Prestaciones

El cuadro n.º 1 compara algunos indicadores de cantidad y calidad del gasto entre comuni-

CUADRO N.º 1

INDICADORES DE GASTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2012 (*)

	EDUCACIÓN		SANIDAD		SERVICIOS SOCIALES		INFRAESTRUCTURAS (7)		
	Gasto por estudiante (1)	Calidad (2)	Gasto per cápita (3)	Calidad (4)	Gasto per cápita (5)	Calidad (6)	Per cápita	Porcentaje del PIB	Por km ²
Extremadura	5.009	3,0	1.563	31	338	4,6	119	175	34
Andalucía	4.660	2,5	1.142	26	271	4,4	89	118	92
Castilla-La Mancha	4.242	2,4	1.499	25	352	6,3	126	162	36
Murcia	4.646	3,0	1.540	22	231	2,8	74	89	104
Canarias.....	4.251	1,9	1.296	24	126	2,0	78	88	234
Com. Valenciana....	4.833	3,4	1.343	19	152	0,6	82	92	192
Galicia	5.728	5,6	1.302	24	214	3,7	120	133	122
Asturias	5.777	7,0	1.632	36	335	6,4	155	168	170
Cantabria.....	5.785	6,0	1.326	26	380	6,6	135	139	163
Castilla y León.....	5.662	7,7	1.341	33	285	6,7	147	152	43
Baleares	4.347	2,3	1.165	23	76	3,2	68	64	163
Aragón	4.963	5,8	1.559	35	269	6,0	157	141	48
Cataluña	5.730	5,7	1.386	24	299	6,4	97	83	245
La Rioja.....	4.572	5,4	1.475	27	408	6,9	107	97	74
Madrid	4.230	6,5	1.321	21	220	2,8	84	64	725
Promedio	4.995	5,0	1.352	28	275	4,9	100	100	100
Navarra.....	5.479	8,0	1.586	38	420	7,2	106	83	70
País Vasco.....	7.229	8,7	1.676	37	796	7,4	106	79	346

Notas:

(*) Comunidades autónomas ordenadas de más pobre a más rica.

(1) Año 2012. Cálculo a partir de MEDCP (2014).

(2) Año 2011. Promedio de 50 indicadores de calidad (tasa de graduación, estudiantes por profesor, etc.) valorados de 1 a 10. (Véase Profesionales por la ética, 2011).

(3) Año 2011. Cálculo a partir de MSSSI (2014).

(4) Promedio de 17 indicadores de calidad (características del sistema sanitario y opinión de los usuarios). La escala es 0-50 (véase Federación de Asociaciones para la defensa de la Sanidad Pública, 2012).

(5) Año 2012. Datos de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (2013). Para la CAPV se incluye el gasto de las Diputaciones Forales. Para el resto, el de las CC.AA.

(6) Misma fuente que en (5). Se ponderan 22 indicadores en una escala 0-10.

(7) Año 2011. Índices relativos al promedio de España (Fundación BBVA).

dades autónomas. En educación, la CAPV es la que más gasta por estudiante. Es, además, la que obtiene mejores indicadores de calidad. Navarra y Castilla-La Mancha son las que siguen al País Vasco en calidad. En sanidad, también es la que más gasta per cápita, aunque las diferencias con el resto son menores que en el caso de la educación. Los resultados son los segundos mejores, casi al mismo nivel que la mejor (Navarra). Las mayores diferencias están en los servicios sociales, donde el gasto por habitante duplica e incluso triplica al de las demás comunidades (1). La CAPV cuenta, por ejemplo, con un amplio y generoso sistema de rentas mínimas con prestaciones altas y

de larga duración (2), y está aplicando la Ley de Dependencia a una velocidad notable. Cabe recordar que la educación, la sanidad y los servicios sociales son competencias de las comunidades autónomas.

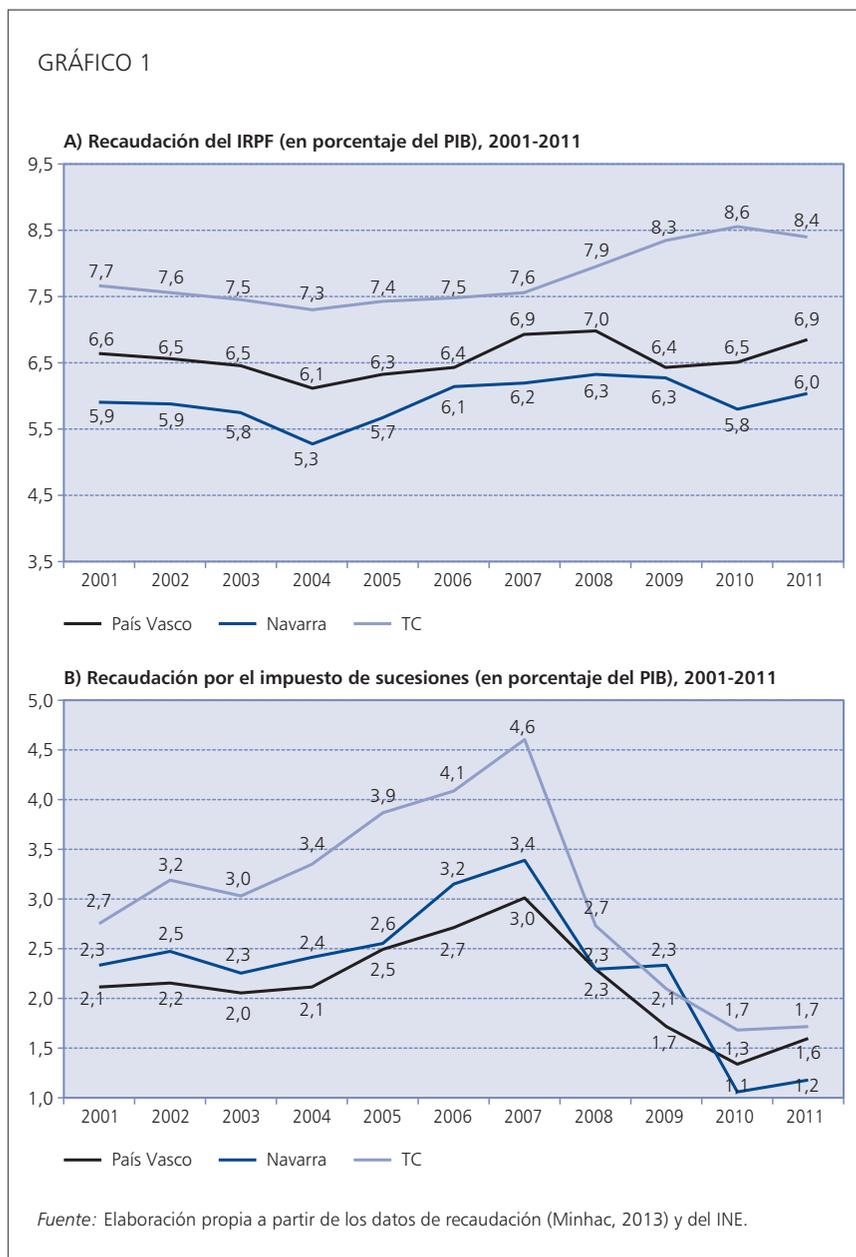
La valoración de las infraestructuras no es sencilla, porque depende de las características de la región, como el tamaño, la orografía, la costa, la dispersión, etcétera. En todo caso, la CAPV, que es una de las comunidades más pequeñas de España, tiene una dotación muy elevada de infraestructuras por kilómetro cuadrado y por encima de la media per cápita. Como se sigue de los datos de la Fundación BBVA (3), des-

tañan las dotaciones en carreteras y puertos. Además, la construcción en progreso de la denominada «Y vasca» mejorará notablemente las infraestructuras ferroviarias.

El análisis de la OCDE (2014) sobre el bienestar de las regiones españolas confirma esta evaluación de la calidad de lo público en la CAPV. Así, por ejemplo, según la OCDE la educación de la CAPV es la mejor de España (6,8 puntos sobre 10); y la sanidad es la cuarta mejor (con 9,5 sobre 10). La suma de todos los indicadores sitúa al País Vasco (con 57 puntos sobre 80) como la comunidad con un nivel de bienestar más alto (4).

2. Impuestos

El cuadro n.º 2 compara los impuestos en el País Vasco, Navarra y Territorio Común (TC) en 2011. Los gráficos 1A y 1B amplían la comparación en el caso del IRPF y el impuesto sobre sociedades (IS). Como muestra el cuadro n.º 2, la CAPV tiene más bajos todos los impuestos sobre los que tiene capacidad normativa, aunque la intensidad de la bonificación varía entre impuestos. En el IRPF, las deducciones son más altas, los tipos más bajos y el tratamiento de las rentas empresariales más generoso. Las diferencias de tarifa se han acentuado, además, a partir de 2012, cuando el Gobierno central estableció una tarifa complementaria que no se ha aplicado en la CAPV. Las diferencias cuantitativas de presión fiscal entre la CAPV y TC han sido pequeñas no solo en 2011, sino también en el pasado (véase el gráfico 1A). Sin embargo, no debe olvidarse que la CAPV es la región más rica de España y el IRPF un impuesto progresivo. Por ello, la aplicación del mismo IRPF (mismos tipos, deducciones, etcétera) debería dar lugar a una presión fiscal significativamente más alta en la CAPV que en TC. Por ello, las diferencias reales entre el IRPF del País Vasco y el del Estado son mayores que lo sugerido en el cuadro n.º 2 y el gráfico 1A. La importancia de la renta per cápita es evidente cuando se constata que, como muestra el cuadro n.º 2, con una presión fiscal un 5,5 por 100 más baja, el País Vasco obtiene unos ingresos per cápita un 30 por 100 más altos que TC. Cabe señalar que, tradicionalmente, Navarra ha tenido una presión fiscal sustancialmente más baja que el País Vasco y TC. Nuevamente, su mayor riqueza per cápita le permite obtener casi un 10 por 100 más de ingresos que



TC, a pesar de tener una presión fiscal casi un 20 por 100 más baja.

El proyecto de reforma fiscal del IRPF en TC que se aplicará en 2015 y 2016 supondrá una reducción sustancial de tipos además de algunos cambios en la tributación del ahorro y en las deducciones. Aunque los tipos nominales del impuesto serán más bajos que en la CAPV (5), los tipos efectivos no lo serán porque las

deducciones y bonificaciones son más amplias en la CAPV (6). Ciertamente algunos contribuyentes pagarán más en el País Vasco que en TC, pero la mayoría pagará menos. En todo caso, si la reforma se aplica como está prevista, reducirá sustancialmente una diferencia que, como muestra el apartado V.1, actualmente es del 16 por 100. En todo caso, habrá que ver si el proyecto se completa, como está previsto, en 2016.

CUADRO N.º 2
PRESIÓN FISCAL COMPARADA, 2011

	EN PORCENTAJE DEL PIB			PER CÁPITA			COMENTARIOS (6)
	País Vasco	Navarra	TC	País Vasco	Navarra	TC	
IRPF	6,9 (1)	6,0	7,3	2.090	1.761	1.617	Mejor tratamiento vivienda y planes de pensiones, deducciones más altas (mínimo exento, deducción trabajo), mejor tratamiento rentas empresariales y de ciertas rentas del capital. Escala algo más progresiva aunque tipo marginal máximo a niveles de renta mayores
Sociedades	1,6 (1)	1,2	1,7	486	342	383	Tipos más bajos (28 vs. 30), mayores incentivos
Renta no residentes	0,1	0,0	0,2	39	14	47	Tipos más bajos para empresas que operan con establecimiento permanente
Sucesiones y donaciones	0,1	0,2	0,2	36	59	48	Tratamiento más favorable, especialmente en donaciones
Patrimonio (8)	0,0	0,0	0,0	0	0	1	Para el impuesto recuperado en 2011 Álava y Vizcaya, tipos más bajos y mínimo exento más alto. En Guipúzcoa mínimo igual, tipo más bajo y se grava parcialmente la riqueza productiva
Directos no concertado (2)	0,4	0,4	0,0	124	128	-8	Estimación de lo que recauda el Estado en las comunidades forales por retenciones no concertadas (7)
TOTAL DIRECTOS	9,1	7,9	9,4	2.777	2.305	2.088	
IVA Gestión Propia (A)	4,8	5,7	5,2	1.457	1.665	1.164	La CAPV consume el 48,8 por 100 de su PIB y TC el 58,3 por 100. La CAPV realiza el 5,3 por 100 del consumo de España. Recauda el 8,3 por 100 del IVA ingresado. Como los mismos tipos nominales, el tipo efectivo resulta ser 1,6 veces el de España
Ajustes (B)	1,5	0,9	-0,1	469	275	-27	
IVA Total (A + B)	6,3	6,7	5,1	1.926	1.940	1.137	
Especiales	2,1	2,4	2,0	633	706	438	
IVMDH (3)	0,1	0,1	0,1	23	37	29	No se aplica recargo, mientras otras comunidades sí lo hacen
TyAJD (4)	0,2	0,3	0,6	74	91	135	Algunos tipos más reducidos. Transmisiones un punto menos (6 frente a 7 general), AJD 0,5 puntos menos (0,5 frente a 1 general). En 2014 se eleva transmisiones al 7 por 100 pero la mayoría de las comunidades lo tiene ya más alto
Primas de seguro	0,1	0,1	0,2	36	32	35	
Otros	0,0	0,0	0,0	0	0	0	
TOTAL INDIRECTOS	8,8	9,6	8,0	2.691	2.805	1.773	
Tasa de juego	0,1	0,1	0,1	25	18	29	Tipos inferiores al promedio
Otros (5)	0,1	0,1	0,1	26	30	29	
TOTAL TASAS Y OTROS	0,2	0,2	0,3	52	48	58	
TOTAL CONCERTADOS	18,1	17,7	17,6	5.520	5.158	3.919	
Municipales	1,0	1,1	1,7	319	321	388	
TOTAL	19,2	18,8	19,4	5.839	5.479	4.307	
Índice de renta per cápita				134	128	100	
Índice de recaudación per cápita (concertados)				140	131	100	
Índice de recaudación per cápita (total)				136	127	100	

Notas:

(1) Retenciones del capital distribuidas como en Navarra y TC (50 por 100 IRPF, 50 por 100 IS).

(2) Estimación.

(3) Ventas minoristas determinados hidrocarburos.

(4) Transmisiones y actos jurídicos documentados.

(5) Intereses de demora, recargos y apremios.

(6) Los comentarios se refieren a 2011. Siguen siendo válidos, no obstante, en 2013 en algunos casos, como el del IRPF, incluso ampliados.

(7) A funcionarios del Estado y deuda emitida por el Estado o las comunidades de régimen común.

(8) En 2012 el impuesto estaba eliminado y por eso no hay recaudación en 2011.

Fuentes: Datos de Recaudación de Minhac (2013). Datos de PIB y población del INE.

Tradicionalmente, el impuesto sobre sociedades de la CAPV ha sido un muestrario de bonificaciones, exenciones y deducciones, y ha tenido tipos más bajos que los del Estado. Esta situación de mayores beneficios fiscales y menores tipos impositivos se mantiene en la actualidad. En 2011 la diferencia de presión fiscal entre la CAPV y TC fue pequeña, apenas 0,1 puntos del PIB. Esto supone una presión fiscal que es un 6 por 100 más baja. Esta cifra está, sin embargo, muy condicionada por dos factores. Primero el colapso del IS durante la crisis, que redujo su recaudación en más de un 60 por 100. Segundo porque, inicialmente, la CAPV resistió la crisis algo mejor que el promedio de España. Esto afecta de forma especial a la recaudación de un impuesto como el de sucesiones, que está muy ligado a la coyuntura. Por ello, para evaluar la diferencia real entre el IS de la CAPV y el del resto de España es mejor analizar las diferencias en el tiempo, que están recogidas en el gráfico 1B.

Como sugiere este gráfico, el País Vasco ha tenido siempre un IS sustancialmente más bajo que el de TC. Antes de la crisis, la presión fiscal era entre un 30 y un 35 por 100 más baja. Tras la crisis, la diferencia se ha reducido a la mitad, aunque esto es más el resultado del colapso del impuesto y la incidencia diferencial de la crisis que de una reducción en las ventajas fiscales relativas que ofrece la CAPV. Navarra, por su parte, siempre ha ofrecido también ventajas fiscales sustanciales aunque tradicionalmente han sido algo menores que las del País Vasco.

El proyecto de reforma fiscal del Gobierno central puede cambiar las cosas en apariencia, pero no en

la práctica. Por primera vez el tipo del impuesto en TC (25 por 100 en 2016) será inferior al de la CAPV (28 por 100). La diferencia, aunque mínima, estéticamente puede ser importante. Sin embargo, el tipo efectivo seguirá siendo mucho más bajo en la CAPV porque las bonificaciones (en base, cuota y tratamiento de ciertas partidas) son mucho más altas.

En 2011 el impuesto de sucesiones y donaciones recaudaba en la CAPV la mitad que en TC (en porcentaje del PIB) porque el País Vasco, a diferencia de lo que hacían la mayoría de las comunidades autónomas, eximía de tributación las herencias y las donaciones entre parientes de primer grado. Solo algunas comunidades de régimen común tenían una situación comparable. Tras la reforma realizada por las haciendas forales en 2014, las herencias y donaciones pasan a estar gravadas al 1,5 por 100, aunque se aplican exenciones amplias.

En el IVA las haciendas forales no tienen capacidad normativa. La recaudación total es la suma de dos elementos: primero, la recaudación que obtienen las propias haciendas forales; segundo, los denominados ajustes por IVA, que es el IVA pagado por residentes en el País Vasco pero recaudado por la Hacienda del Estado. Esto incluye: a) una participación en el IVA recaudado en aduanas y b) una cantidad por la discrepancia entre el consumo de los residentes en la CAPV y la base imponible (7) sita en la CAPV.

Si se suma la recaudación propia y el ajuste por el IVA se obtiene que la recaudación total por IVA en la CAPV (en porcentaje del PIB) es casi un 25 por 100 mayor que la del Estado. Desde un

punto de vista económico esto es, sin embargo, sorprendente. El análisis económico sugiere que los más ricos consumen un porcentaje menor de su renta. Esta propiedad se traslada a nivel global y las contabilidades nacionales (al comparar datos de diferentes países) y regionales (al comparar datos de regiones diferentes) lo confirman: los países y las regiones más ricos dedican a consumo un porcentaje del PIB más bajo que los más pobres. Esto sugiere que, a tipos iguales, la recaudación del IVA en porcentaje del PIB debe ser decreciente con la riqueza. De hecho, una de las razones por las que la Unión Europea ha ido reduciendo la importancia del recurso IVA en la financiación de los gastos comunitarios es, precisamente, su regresividad.

Como se señala en el cuadro número 2, según la contabilidad regional el País Vasco dedica al consumo un porcentaje del PIB menor que el promedio de España. Consecuentemente es poco probable que la CAPV, incluso si gestionara mejor el IVA, pueda obtener una recaudación que en porcentaje del PIB sea un 25 por 100 superior a la de TC. Esto sugiere que el ajuste por IVA está sobrestimado en favor de la CAPV. El apartado V.2 analiza esta cuestión en cierto detalle.

En los impuestos indirectos con capacidad normativa la CAPV tiene tipos más bajos y, como resultado, recaudaciones menores. En particular, la recaudación por transmisiones y actos jurídicos documentados es menos de la mitad que en TC.

Tomando todo en cuenta, la presión fiscal por impuestos concertados resulta ser algo mayor (un 3 por 100) en el País Vasco que en TC. Esta aparente parado-

ja (todos los impuestos son más bajos que en TC pero la presión fiscal es marginalmente mayor) se explica por tres razones: 1) el ajuste por IVA, 2) la progresividad del IRPF, y 3) por la reducción de la importancia recaudatoria del impuesto de sociedades. En todo caso, es claro que la mayor presión fiscal de la CAPV en 2011 no implica impuestos más altos. Al contrario, los tiene significativamente más bajos. Navarra, por su parte, tiene una presión fiscal más baja por impuestos concertados que el País Vasco y TC debido, esencialmente, a que su IRPF es más bajo.

En todo caso, debido a su mayor riqueza, con una presión fiscal un 3 por 100 más alta, el País Vasco recauda un 40 por 100 más per cápita que TC. Esto explica por qué tiene recursos (per cápita) amplios. Simplemente, sus impuestos recaudan mucho más y la CAPV se queda con ello. Por esta razón el sistema foral es un sistema de base territorial. En el sistema común, por contra, se intenta igualar los recursos por unidad de necesidad. Es, por tanto, un sistema muy igualitarista basado en la necesidad. De hecho, en una mala definición de necesidad (8). En todo caso, esto implica que las comunidades de régimen común aportan a la financiación de las demás todo lo que se recauda en la comunidad por encima de la necesidad estimada. De esta forma, las comunidades más ricas aportan una parte importante de su recaudación para financiar a las menos ricas.

Finalmente, hay que señalar que el País Vasco no solo tiene impuestos concertados bajos. La presión fiscal por impuestos municipales es un 40 por 100 más reducida que en TC. En buena medida esto es posible porque los ayuntamientos de la CAPV

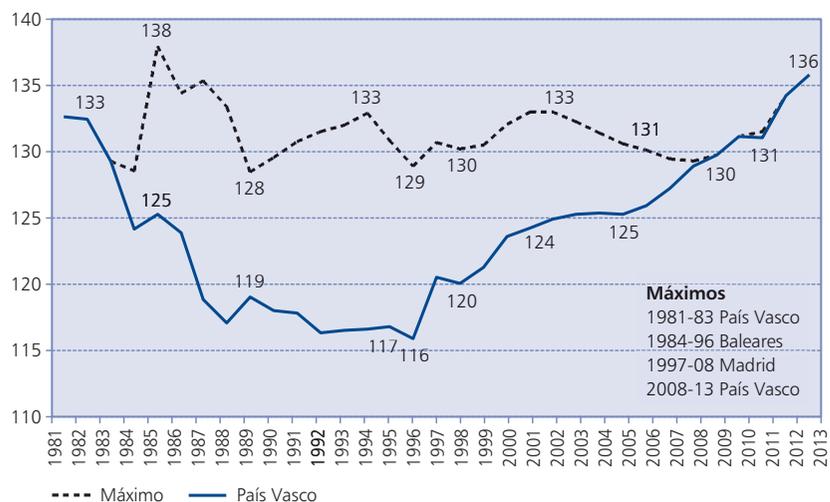
participan de los ingresos que genera el Concierto Económico. Por ello reciben transferencias que son mucho más altas que las que reciben los ayuntamientos de régimen común. Y estos ingresos les permiten tener impuestos más bajos. Cuando a la presión fiscal por impuestos concertados se le añade la de los impuestos municipales, la presión fiscal total resulta ser algo menor en la CAPV.

En suma, el País Vasco tiene tipos impositivos efectivos más bajos que en TC pero, por su mayor riqueza relativa y por el ajuste por IVA, acaba teniendo una presión fiscal similar y unos ingresos per cápita un 40 por 100 superiores. La reforma realizada por las haciendas forales para el año 2014 y la prevista por el Gobierno para 2015 y 2016 reducirá las diferencias (en el IRPF, bastante para algunos contribuyentes) pero los impuestos en el País Vasco seguirán siendo más bajos que en TC.

3. Crecimiento económico

El gráfico 2 resume la evolución del PIB per cápita del País Vasco en relación al promedio de España. Como puede observarse, a comienzos de la década de los ochenta el País Vasco era la región más rica de España y su renta estaba un 33 por 100 por encima de la media. Durante esta década la situación relativa de la CAPV se deterioró. La razón fundamental fue que la crisis económica del periodo 1978-1985 incidió sobre sectores que tenían una gran importancia en la economía vasca (hierro, siderurgia, construcción naval, línea blanca de electrodomésticos, etcétera) y, consecuentemente, afectó de forma especial al País Vasco. El resultado fue que tuvo que reorganizar y redefinir su estructura productiva sustituyendo la industria pesada tradicional por actividades con mayor contenido tecnológico. En este camino, el

GRÁFICO 2
ÍNDICE DE EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DEL PAÍS VASCO
EN RELACIÓN AL PROMEDIO DE ESPAÑA, 1981-2013 (*)



Nota: (*) Promedio de España = 100.

Fuente: Elaboración a partir de datos de población y PIB del INE.

País Vasco perdió su liderazgo económico tradicional en España y su PIB per cápita descendió hasta quedarse un 20 por 100 por encima de la media nacional. El primer puesto pasó a ser ocupado en 1984 por Baleares, que lo mantuvo hasta 1996.

Tras el descenso de la década de los ochenta, en la primera mitad de los noventa el PIB relativo del País Vasco se mantuvo estable en torno a casi 120 por 100 del promedio de España. Este estancamiento se debió en parte a la crisis generalizada que sufrió España entre 1992 y 1994. A partir de 1996 las cosas comienzan a cambiar y, al amparo de una situación global mejorada, la economía del País Vasco comienza a crecer más rápido que el promedio de España. Como resultado su PIB relativo comienza a aumentar. Sigue sin embargo sin recuperar el liderazgo económico de España, que, desde el comienzo de la etapa de crecimiento en 1996, pasó a ser ocupado por Madrid en detrimento de Baleares. En 2008 recupera finalmente su papel tradicional como economía más rica en España.

Es evidente que en este rebotar de la economía vasca el Concierto Económico ha desempeñado un papel esencial tanto por los recursos que produce (que, entre otras cosas, han permitido financiar reestructuraciones económicas sustanciales) como por la capacidad normativa en el impuesto de sociedades, que ha permitido diseñar una política industrial propia (9).

De hecho, el País Vasco es también una región rica en el conjunto de la Unión Europea. Así, en términos de paridad de poder de compra (PPC), el PIB per cápita de la CAPV es el 130 por 100 de la media de la UE-28. Esto la

sitúa casi en la primera decila de regiones más ricas de Europa (10). Y si fuera un país independiente sería uno de los más ricos de la Unión Europea. Conviene señalar que, sin embargo, el tamaño relativo de la economía de la CAPV ha ido disminuyendo continuamente. Así, mientras que a comienzos de los ochenta la CAPV producía el 7,5 por 100 del PIB español, en la actualidad apenas produce el 6,2 por 100. Esta pérdida de peso en PIB es la consecuencia de la pérdida en peso de población, que ha pasado del 5,7 por 100 en los ochenta al 4,6 por 100 en la actualidad. Como el porcentaje de población ha caído más rápido que el porcentaje del PIB, el PIB per cápita relativo ha aumentado.

III. RECURSOS DEL SISTEMA FORAL

En esta sección se analizará cuántos recursos adicionales produce el sistema foral en relación al común y cuáles son las causas de que produzca estos recursos adicionales.

1. Competencias adicionales

El País Vasco y Navarra tienen competencias de gasto que no tienen otras comunidades o que solo tienen algunas. Esas competencias tienen consignaciones presupuestarias en el Estado y se denominan «cargas asumidas». Como el cupo es el pago al Estado por lo que este se gasta en beneficio de los residentes de la CAPV, el valor de estas consignaciones presupuestarias se resta a la hora de determinar la parte del presupuesto del Estado que tiene que pagar la CAPV (11).

En la práctica, el cálculo del cupo es bastante opaco. En las

leyes quinquenales se da una cifra global de valor de las competencias asumidas y otra de los ingresos no concertados en el año base, pero no se detalla cómo se ha obtenido esa cifra y, mucho menos, qué competencias se consideran asumidas por la CAPV. De esta forma no parece haber ninguna lista pública de competencias asumidas.

Con todo, se puede hacer una lista tentativa relativamente completa de las competencias asumidas por el País Vasco bien de forma casi exclusiva (generalmente junto con Navarra), bien junto con otras comunidades autónomas. El cuadro n.º 3 resume las competencias más significativas que la CAPV paga para sí misma mientras que en el resto de España (salvo, generalmente, Navarra) lo paga el Estado. En algunos casos, por el propio Estatuto de Autonomía es evidente que la competencia es exclusiva de la CAPV (y de, quizá, alguna otra comunidad autónoma). Esto ocurre, por ejemplo, con la policía autónoma, la financiación de las entidades locales o la construcción y mantenimiento de las carreteras nacionales. En otros, la exclusividad de la CAPV hay que inferirla más de la práctica que del propio Estatuto.

Una vez se han establecido las competencias exclusivas del País Vasco, el siguiente paso es valorarlas. Es decir, determinar cuánto cuesta a la CAPV proveer esas competencias. Obviamente, la respuesta no es única porque depende del nivel al que se considere que se deben proveer tales competencias. Por ejemplo, ¿el coste debe valorarse para que los niveles de provisión sean iguales que en otras comunidades, o es aceptable que se provean a niveles más altos? Incluso cuando se evalúan a niveles de provisión constantes, esta constancia puede

CUADRO N.º 3

COMPETENCIAS SINGULARES DEL PAÍS VASCO

COMPETENCIAS ADICIONALES	COMPETENCIAS NO EJERCIDAS
Policía autónoma (1) Financiación entidades locales Gestión de la Hacienda y del Catastro Carreteras nacionales Pensiones no contributivas Educación (2) Vivienda Agricultura Nivel acordado de la Ley de Dependencia (3) Administración de Justicia (4) Bilingüismo (5) Otras (6)	No asumió la competencia en Políticas Activas de Empleo hasta 2011 (7). Ese año la asumió incluso con más amplitud que otras comunidades porque se hizo cargo también de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social (8).

Notas:

- (1) Navarra y Cataluña tienen esta competencia a un nivel amplio, pero menos que el de la CAPV.
 (2) Incluye, entre otros, becas y gastos en enseñanza primaria y secundaria.
 (3) En otras comunidades se instrumenta mediante una transferencia del Inmerso. En la CAPV como una minoración del cupo.
 (4) Lo tienen, además, 10 comunidades de régimen común y Navarra.
 (5) Cataluña y Galicia tienen dotaciones por este concepto.
 (6) Incluye apoyo al transporte, otras prestaciones del Inmerso (LISMI) y otros servicios sociales.
 (7) Todas las demás comunidades autónomas la tenían.
 (8) En el análisis no se toma en cuenta esta competencia en el año 2011.
 Fuente: Elaboración propia.

significar igual gasto per cápita, igual porcentaje del PIB o igual gasto por unidad de necesidad estimada. Cada opción dará lugar a una valoración diferente.

El cuadro n.º 4 resume algunas estimaciones que se han realizado del coste para el País Vasco de proveer sus competencias adicionales. En primer lugar está la valoración a efectos del cupo de las competencias asumidas. Por la lógica del cupo, el coste de provisión se determina implícitamente como el 6,24 por 100 del gasto en el resto de España (salvo, generalmente, Navarra) en

las competencias asumidas. Aunque no siempre ha sido así, desde comienzos de los noventa esto es básicamente igual a la participación del País Vasco en la renta de España. De esta forma, la metodología del cupo supone que se financia a la CAPV las competencias asumidas en proporción a su renta. Como la renta relativa de la CAPV (en torno al 6,2 por 100) es mayor que la población relativa (en torno al 4,5 por 100), esto implica que las competencias asumidas en el presupuesto del Estado se financian casi un 40 por 100 per cápita más que en el resto de España.

En 2007 la valoración en el cupo de las competencias no asumidas era de casi 7.000 millones. Probablemente, esto es una cantidad demasiado elevada. Para ponerla en perspectiva hay que señalar que, según las cifras del Instituto Vasco de Estadística (Eustat), en 2007 el gasto consolidado del sector público vasco Gobierno, diputaciones y ayuntamientos) fue de 14.700 millones. Esto implicaría que casi el 50 por 100 del gasto público vasco es en competencias que en otras comunidades realiza el Estado. De la Fuente (2010) analiza el valor de las competencias asumidas por la CAPV. Como su objetivo en ese trabajo era analizar si el cupo está bien calculado según las normas que lo definen en la Ley de Cupo, el criterio de valoración implícito que usa es el del 6,24 por 100. La valoración resultante es poco más de 2.800 millones de euros. Esto implica una sobrevaloración de las competencias asumidas de más del

CUADRO N.º 4

ALGUNAS VALORACIONES DE LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR EL PAÍS VASCO

	Año	Millones de euros
Cupo 2007 (provisional).....	2007	6.406,3
Cupo 2007 (definitivo)	2007	6.970,0
De la Fuente <i>et al.</i> (2010).....	2007	2.819,2
De la Fuente <i>et al.</i> (2014).....	2005	1.543,2

CUADRO N.º 5

VALORACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR EL PAÍS VASCO

	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio	
Policía autónoma	461,5	483,8	454,0	408,1	390,3	439,5	Coste medio Policía en TC
Financiación entidades locales	817,1	673,3	508,0	724,5	723,8	689,3	Igual per cápita que Estado
Gestión de la Hacienda.....	63,5	71,8	72,7	73,0	71,4	70,5	Igual per cápita que Estado
Gestión del Catastro.....	6,4	6,7	6,6	5,7	5,2	6,1	Igual per cápita que Estado
Carreteras	195,8	198,6	219,6	162,9	114,0	178,2	Igual per cápita que Estado
Pensiones no contributivas .	42,1	44,7	45,6	47,2	49,9	45,9	Gasto real
Vivienda.....	54,4	61,2	67,4	58,0	62,9	60,8	Igual per cápita que Estado
Educación	80,3	107,7	73,3	108,1	93,1	92,5	Igual per cápita que Estado
Agricultura.....	17,6	19,0	17,1	8,4	8,8	14,2	% VAB agrícola
Nivel acordado Dependencia	7,7	12,0	14,0	14,0	14,8	15,8	Igual per cápita que Estado
Justicia.....	101,0	111,9	116,6	128,7	124,0	116,5	Igual per cápita que las comunidades que lo tienen
Bilingüismo.....	17,3	14,1	31,6	50,3	47,1	32,1	Igual per cápita que Estado
Otros	89,5	114,2	122,8	42,1	39,1	81,6	Igual per cápita que Estado
Total.....	1.954,2	1.919,2	1.749,4	1.831,0	1.744,4	1.839,6	
Máximo (1).....	2.204,7	2.225,1	2.051,9	2.303,1	2.240,2	2.205,0	
Mínimo (2).....	1.549,0	1.500,5	1.351,9	1.525,1	1.509,3	1.487,2	

Notas:

(1) Con criterios más generosos de valoración.

(2) Con criterios más restrictivos.

Fuente: Elaboración sobre la base de los criterios señalados.

100 por 100 (12). En De la Fuente *et al.* (2014) se valoran las competencias para 2005. Esta vez el criterio es, esencialmente, el de igual provisión per cápita. Esto es, el coste de provisión de una competencia se iguala al coste per cápita para el Estado de dicha provisión en otras comunidades autónomas. Con esto, el coste de provisión de las competencias exclusivas disminuye drásticamente y en 2005 apenas pasa de los 1.500 millones.

El cuadro n.º 5 resume la valoración de las competencias que se ha realizado en este trabajo y el criterio de valoración que se ha utilizado. También contiene información sobre cuál sería la valoración utilizando otros criterios. El criterio más razonable para valorar el coste de provisión de las competencias sería la necesidad. Esto es, el gasto necesario para garantizar una cobertura de nece-

sidades similar al resto de España. El problema es que medir esto no es sencillo. Se podría pensar que, por ejemplo, la igualdad de financiación per cápita es un buen criterio, pero no siempre lo es por las diferencias de necesidad por habitante. De igual forma, el criterio del coste real tampoco es válido; en realidad, nunca debe utilizarse a la hora de valorar las competencias asumidas. Por ejemplo, si el País Vasco gasta más por estudiante que el promedio de España o si gasta más por policía (por sueldos, equipamientos u otra causa), a la hora de valorar el coste de la competencia no sería razonable utilizar lo efectivamente gastado porque puede corresponder a un nivel superior de provisión.

El cuadro n.º 5 cuantifica el coste de las competencias extra del País Vasco, buscando la mejor aproximación a la idea de cober-

tura igual al resto de España. En la mayoría de los casos esto lleva a igual gasto por persona. En otros, la base es igual gasto por unidad de producción (agricultura) por euro recaudado (hacienda) o por policía (policía autónoma). La aplicación de estos criterios lleva a un coste promedio de 1.839 euros. La aplicación de criterios más estrictos rebajaría la valoración en un 20 por 100. La aplicación de criterios más amplios (13) aumentaría el coste en un 20 por 100. Por tanto, la valoración que se usa está sujeta a un intervalo de variación de ± 20 por 100.

Es importante señalar que la valoración de las competencias asumidas es esencial a la hora de determinar los beneficios del sistema foral. Cada 1.000 millones de valoración implican 500 euros de coste per cápita. Lo que aquí se presenta es una aproxi-

mación, pero sería importante que se hiciera una valoración oficial de los servicios que la CAPV presta para sí misma pero que en otras comunidades autónomas presta el Estado.

2. Capacidad financiera del sistema común y del foral

El sistema foral tiene dos pilares básicos: la autonomía financiera y la autonomía fiscal. La primera se traduce en unos niveles de recursos diferentes al del resto de las comunidades; la segunda, en unos niveles de impuestos distintos. O, por decirlo de otra forma, la autonomía financiera afecta a los recursos públicos y la fiscalidad a los recursos privados. En este apartado se analizan los efectos sobre los recursos públicos, y en el siguiente, los efectos sobre los recursos privados.

Como muestra el cuadro n.º 6, los recursos públicos que produce el Concierto son la suma de la recaudación por impuestos concertados más las transferencias del Gobierno central, periódicas u ocasionales. Para comparar esos recursos con los que produce el sistema común hay que res-

tar el coste de las competencias extra que ejerce el País Vasco y que están valoradas en el cuadro número 5 (14). Por otro lado, en el sistema común los recursos son la suma de los que aporta el sistema de financiación más las transferencias del Estado (incluyendo el Fondo de compensación interterritorial, FCI) menos los ajustes por las competencias específicas que tiene cada comunidad autónoma y que están valoradas según las transferencias que realiza el Estado para financiar estas competencias extra. En el sistema común se eliminan las transferencias para el fomento del empleo, porque es una competencia que la CAPV no asumió hasta 2011.

Esta comparación, sin embargo, no es homogénea porque los niveles de impuestos no son iguales. Si, por ejemplo, la CAPV tiene impuestos más bajos, sus recursos públicos (definidos en el cuadro n.º 6) serán menores porque recaudará menos que si su nivel de impuestos fuera igual que en el resto de España. De igual forma, las comunidades de régimen común tienen niveles de impuestos diferentes entre ellas. Entre las comunidades de

régimen común se ha optado por homogeneizar solo la recaudación por IRPF y en los demás impuestos utilizar la recaudación real. En el caso de la CAPV, se ha optado por utilizar en este apartado la recaudación real y analizar por separado en el siguiente las ganancias (privadas) derivadas de que los impuestos son más bajos. Por otro lado, en la comparación de recursos no se han incluido las tasas afectas a los servicios transferidos porque no existe ninguna medida satisfactoria. El criterio normativo que se usa en el sistema carece de realismo y no hay estimaciones fiables.

Los cuadros n.ºs 7 y 8 comparan los recursos per cápita y en porcentaje del PIB que producen los sistemas común y foral. Los cuadros n.ºs 7A y 7B se basan en el criterio devengo y son más correctos desde una perspectiva de las propiedades estructurales de los sistemas. El cuadro n.º 8 (15) se basa en las liquidaciones presupuestarias y describe de forma más adecuada las implicaciones prácticas de los sistemas. En tiempos normales, no debería haber grandes diferencias. Sin embargo, en esta época de crisis ha habido diferencias sustancia-

CUADRO N.º 6

RECURSOS QUE PRODUCEN LOS SISTEMAS COMÚN Y FORAL

	<i>Recursos del sistema foral (1)</i>	<i>Recursos del sistema común (1)</i>
Recursos públicos	Impuestos concertados (2) + Transferencias periódicas del Gobierno central (4) – Ajuste por competencias específicas – Cupo + Otras transferencias (6)	Recaudación por impuestos cedidos (3) + Transferencias del sistema (5) – Ajustes por competencias específicas + FCI + Otras transferencias (7)
Recursos privados	+ Reducciones fiscales	+/- Reducciones fiscales

Notas:

- (1) No se incluyen tasas afectas a los servicios traspasados.
- (2) Incluye el ajuste por IVA especiales. Evaluados según su recaudación real.
- (3) IRPF sin capacidad normativa. Resto según su recaudación real.
- (4) Fondos de dependencia y compensaciones financieras.
- (5) Transferencias del sistema (garantía, suficiencia y convergencia).
- (6) Convenios.
- (7) Subvenciones gestionadas y convenios. Se excluyen las destinadas a fomento del empleo.

CUADRO N.º 8

**RECURSOS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DIPUTACIONES DE RÉGIMEN COMÚN
Y DEL PAÍS VASCO EN LAS LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS, 2007-2011**

	VALORES					Promedio	ÍNDICES					Promedio
	2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011	
PER CÁPITA												
Sistema de financiación + Transferencias del Estado												
TC	3.023	3.012	3.114	2.689	2.540	2.876	100	100	100	100	100	100
CAPV	6.495	6.062	5.515	5.726	5.669	5.893	215	201	177	213	223	205
A. TC Ajustado.....	2.857	2.859	2.953	2.491	2.348	2.702	100	100	100	100	100	100
B. CAPV ajustado...	5.620	5.190	4.642	4.854	4.793	5.020	197	182	157	195	204	186
Todos los ingresos (Ingresos no financieros)												
TC	3.417	3.403	3.114	3.068	2.892	3.179	100	100	100	100	100	100
CAPV	7.935	6.955	6.786	7.001	7.080	7.151	232	204	218	228	245	225
A. TC Ajustado.....	3.251	3.250	2.953	2.870	2.700	3.005	100	100	100	100	100	100
B. CAPV ajustado ..	6.067	5.190	5.052	5.232	5.325	5.373	187	160	171	182	197	179
EN PORCENTAJE DEL PIB												
Sistema de financiación + Transferencias del Estado												
TC	13,1	12,9	13,9	12,1	11,4	12,7	100	100	100	100	100	100
CAPV	21,8	19,6	18,6	19,0	18,6	19,5	166	152	134	157	163	154
A. TC Ajustado	12,7	12,5	13,5	11,5	10,9	12,2	100	100	100	100	100	100
B. CAPV ajustado ..	18,8	16,8	15,7	16,1	15,7	16,6	149	134	116	140	144	136
Todos los ingresos (Ingresos no financieros)												
TC	14,8	14,5	13,9	13,8	13,0	14,0	100	100	100	100	100	100
CAPV	23,3	19,6	20,0	20,3	20,3	20,7	157	135	143	147	156	148
A. TC Ajustado.....	14,4	14,2	13,5	13,2	12,5	13,6	100	100	100	100	100	100
B. CAPV ajustado ..	20,3	16,8	17,0	17,4	17,5	17,8	141	118	126	131	140	131

Fuentes: Elaboración a partir de los presupuestos liquidados de las comunidades autónomas y entidades locales, MEH (2013), cuadro n.º 6 corregido para ajustes CAPV y De la Fuente (2012) para ajustes en TC.

les básicamente porque el Gobierno central realizó anticipos a las comunidades autónomas basados en estimaciones exageradas de la recaudación y, más tarde, les ha permitido devolver esos excesos de recursos en plazos. Esto ha suavizado el impacto para las comunidades del colapso recaudatorio que se ha producido durante la crisis.

Los cuadros n.ºs 7 y 8 sugieren diversas conclusiones:

a) El sistema común debería ser igualitario en términos per cápita (todas las comunidades autónomas deberían tener los mismos recursos para financiar las mismas competencias) y progresivo en términos del PIB (las más ricas de-

berían quedarse con un porcentaje menor de su renta).

Se puede argumentar que la igualdad per cápita no es posible porque el sistema no la busca. Esto es cierto, porque el sistema busca igualar los recursos por unidad de necesidad. El problema es que la medición de la necesidad es arbitraria y responde más a criterios políticos que económicos (16). En este contexto, evaluar los resultados del sistema en términos per cápita es la opción más razonable.

En términos per cápita el sistema produce disparidades de hasta un 25 por 100. Y estas disparidades no siguen una pauta bien definida. No es que el tama-

ño sea determinante ni que las ricas reciban menos que las pobres; algo que, de hecho, tampoco estaría justificado porque no hay razones para que, por ejemplo, un madrileño, además de pagar más, reciba menos prestaciones públicas que un extremeño. Simplemente hay comunidades que, por la definición arbitraria de necesidad que se usa, están peor tratadas. La Comunidad Valenciana es el caso más extremo (recibe un 12 por 100 menos que el promedio). Murcia y Baleares reciben en torno a un 10 por 100 menos, y Madrid y Andalucía en torno a un 5 por 100 por debajo de la media. Canarias y Cantabria son quienes más reciben per cápita. En el primer caso se beneficia de su régimen

fiscal especial y de todas las bonificaciones del sistema a la insularidad. En el segundo, no hay razón aparente que lo justifique. De la misma forma, desde un punto de vista económico, es difícil explicar por qué Extremadura recibe un 20 por 100 más que Andalucía o por qué Baleares recibe un 20 por 100 menos que La Rioja. Cuando la financiación se analiza en términos del PIB hay tres anomalías que destacan claramente y rompen la idea de progresividad. Murcia, Comunidad Valenciana y Baleares reciben muchos menos recursos (en porcentaje del PIB) que otras comunidades similares o, incluso, más ricas. Canarias, por otro lado, recibe una financiación superior a comunidades similares.

Todas estas anomalías ponen de manifiesto lo cuestionable del modelo común de distribución de recursos y transmiten una sensación de arbitrariedad que se añade a los demás problemas del sistema: falta de consenso sobre hasta dónde debe llegar la redistribución y el efecto desestabilizador del referente foral.

b) El sistema foral produce muchos más recursos que el sistema común. En 2007 producía algo más de un 75 por 100 de recursos per cápita extra. Esta cantidad ha ido aumentando progresivamente debido, fundamentalmente, a que la recaudación de la CAPV ha ido aumentando en relación a la de TC. A esto hay que añadir que el cupo ha ido disminuyendo (véase la sección IV) y que la CAPV se ha ido quedando con un porcentaje mayor de los aumentos fiscales que las comunidades de régimen común. Además, aunque el efecto sea marginal, hay que tener en cuenta que la población en TC ha aumentado, mientras que en el País Vasco ha disminuido. En 2009 y 2010, los peores de la cri-

sis fiscal, las diferencias fueron especialmente elevadas porque la CAPV vio caer menos sus ingresos que TC. Al final del periodo, los recursos per cápita duplican a los del sistema común.

Evidentemente estos resultados dependen de la valoración de competencias asumidas estimada en el cuadro n.º 5. Cada 1.000 millones más de valoración reducirían los recursos per cápita en 500 euros. Si, como en el cupo, las competencias se valoraran en casi 7.000 millones en 2007, resultaría que el sistema foral produciría ese año una pérdida (en relación al común) de más de 350 euros per cápita. Algo difícil de creer. En todo caso, estas cifras reafirman la necesidad de que se realice una valoración pública y detallada del coste de las competencias asumidas por la CAPV.

Expresado en términos del PIB, el País Vasco tiene en 2011 en torno a un 45 por 100 más que el promedio del sistema común. Esto equivale a 5,6 puntos del PIB. Solo Extremadura tiene unos recursos comparables. Las diferencias con comunidades comparables en términos de riqueza son muy amplias. El País Vasco, por ejemplo, conserva un 70 por 100 más de sus recursos que Cataluña.

c) Los resultados son algo distintos cuando, en vez de analizar las diferencias de recursos con el criterio devengo (cuadro n.º 7), se utilizan las liquidaciones presupuestarias (cuadro n.º 8). Con las liquidaciones las diferencias de recursos entre el sistema foral y el común son mayores en 2007, similares en 2011 y mucho menores (tanto per cápita como en porcentaje del PIB) en los demás años, especialmente en 2009. En promedio, la diferencia per cápita se reduce en 20 puntos (situán-

dose un 86 por 100 más). En términos del PIB, la diferencia se reduce a 4,4 puntos.

La explicación está en el sistema de anticipos y el retraso de las devoluciones de los años 2008 y 2009. En la práctica, esto ha servido para aminorar el impacto que ha tenido la crisis recaudatoria en las finanzas de las comunidades autónomas porque les ha permitido diluir en el tiempo la caída de la recaudación

3. Las causas de los recursos adicionales

El sistema foral es un sistema de base territorial. La CAPV se queda con los impuestos que recauda y paga al Estado una cantidad (el cupo) como contraprestación por lo que el Estado gasta en la comunidad (17). Este pago no depende de lo que recauda el País Vasco, por lo que, cuanto más recaude, más se queda. A más renta de la CAPV, más capacidad financiera. El sistema común se basa en la necesidad. Es un sistema muy igualitarista en el que un 70 por 100 de lo recaudado se aporta a un fondo común redistributivo. Y el resto también tiene un componente redistributivo (18). En un sentido básico son, por tanto, sistemas muy distintos. Uno se basa en la capacidad y otro en la necesidad. Las causas por las que el sistema foral da lugar a más recursos que el sistema común son varias:

a) *La definición del cupo.* El cupo no incluye una aportación sustancial a la redistribución entre regiones (19). Simplemente, si el cupo se definiera como la diferencia entre lo que recauda la CAPV (o lo que se debería recaudar con los mismos impuestos que TC) y la necesidad estimada de la CAPV (con el mismo sistema

que en TC), ambos sistemas serían equivalentes desde el punto de vista financiero. Alternativamente, se podría sumar a las competencias no asumidas una cantidad en concepto de aportación a la solidaridad entre regiones. Esta cantidad podría estimarse en función de la cuantía del Fondo de Garantía de Servicios Fundamentales.

b) El nivel de riqueza de la CAPV. Como el cupo no depende de la recaudación de la CAPV, la mayor riqueza de la CAPV se traduce en más recursos per cápita. Más aún cuando, como ha ocurrido a partir de 2008, su recaudación aumenta en relación a la del Territorio Común.

c) La valoración de las competencias asumidas. Hay dos problemas. Por un lado, a falta de una lista pública de competencias asumidas, los análisis disponibles sugieren que hay una sobrestimación de las competencias asumidas por la CAPV. Simplemente, hay muchas competencias que no está claro por qué se consideran asumidas. Por otro lado, las competencias asumidas se financian (implícitamente) a la CAPV en proporción a la renta, mientras que el sistema común financia las competencias en proporción a la necesidad (relativa). Y, aunque con matices, la necesidad relativa es proporcional a la población (relativa). Esto establece una diferencia en favor de la CAPV. La forma de solucionar esto sería valorar las competencias asumidas en proporción a su población relativa (en vez del 6,24 por 100) y delimitar con precisión las competencias asumidas.

d) El cálculo de los ingresos no concertados. En el cálculo del cupo se restan determinadas can-

tidades en concepto de impuestos y otros ingresos que el Estado recauda en la CAPV. En 2007 estos ajustes por ingresos del Estado en la CAPV redujeron el cupo en más de 1.000 millones. Esta cantidad parece, sin embargo, elevada para los conceptos que en teoría debería incluir, por lo que sería razonable revisar el cálculo de este ajuste.

e) El cálculo del ajuste por IVA y otros flujos financieros. El sistema incluye un ajuste por IVA que favorece de forma sustantiva a la CAPV. Además tiene otras transferencias, como las denominadas «compensaciones financieras», que también benefician a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

f) La deducción del endeudamiento en el cupo (20). En el cálculo del cupo se resta todo el déficit del Estado, no solo la parte del déficit imputable a las competencias no asumidas. En teoría esto no es una ventaja, porque en compensación la CAPV paga los intereses asociados a todo el endeudamiento y sumará al cupo (cuando se produzca) todo el superávit presupuestario. En la práctica, sin embargo, sí ha sido una ventaja porque el Gobierno central casi nunca ha tenido superávit (21). Esto ha retrasado el pago de las competencias no asumidas y, además, lo ha hecho por más de la parte del déficit que corresponde a competencias no asumidas. Evidentemente, si empezara a haber superávits de forma sistemática el cupo aumentaría.

En todo caso, la evolución de la capacidad financiera relativa del País Vasco y las comunidades de régimen común depende de variables como la recaudación relativa o la población relativa de la CAPV. Si, como en los últimos

años, la recaudación relativa aumenta y la población relativa disminuye, la situación financiera de la CAPV (en términos de ingresos per cápita) mejorará.

IV. VENTAJAS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA

El Concierto Económico ha permitido que los recursos del País Vasco se resientan mucho menos de la crisis económica que los de otras comunidades autónomas, por varias razones:

1. *La evolución de la recaudación*, que durante la crisis se ha comportado moderadamente mejor que la del Territorio Común.

2. *El cupo a pagar se ha reducido tanto en términos absolutos como en porcentaje de los ingresos fiscales de la CAPV.* De esta forma, la CAPV se ha quedado con un porcentaje mayor de lo que recauda. El cupo evoluciona a la misma tasa que la recaudación del Estado (22). La caída de la recaudación del Estado ha hecho que el cupo disminuya en valor absoluto. Además, como la recaudación de la CAPV ha caído menos que la del Estado, el cupo ha disminuido como porcentaje de los ingresos concertados (del 12 al 9 por 100, e incluso hasta el 6,7 por 100). También ha caído en porcentaje del PIB (del 2,5 al 1,5 por 100, e incluso menos).

3. *La base territorial del Concierto ha hecho que el País Vasco se quede con casi todos los aumentos del IVA e impuestos especiales*, mientras que las comunidades de régimen común han recibido muy poco.

En el sistema común, cuando suben los tipos del IVA y los impuestos especiales, la dotación del Fondo de suficiencia disminu-

ye en el valor estimado de la recaudación adicional. De esta forma, las comunidades de régimen común solo participan en los aumentos a través de los efectos de estas subidas en los ITE, que es el índice que se utiliza para actualizar los Fondos de suficiencia y garantía. El País Vasco, sin embargo, se queda con casi todo el aumento de recaudación (23).

4. *Los aumentos del IRPF se quedan en la CAPV.* En la CAPV el IRPF no ha aumentado mucho durante la crisis. Sin embargo, los aumentos producidos (24) se han quedado todos para financiar gastos de la CAPV. En el resto de España el IRPF ha aumentado mucho, especialmente por la vía del aumento de la tarifa complementaria. Esta tarifa ha tenido dos consecuencias. Primero, ha cerrado la vía para que las comunidades autónomas aumenten sus propios tipos significativamente (25). Segundo, ha hecho que en cada comunidad se pague más IRPF sin que casi nada de estos impuestos adicionales se haya quedado en la comunidad. En realidad, si el País Vasco hubiera aumentado el IRPF como en el resto de España, sus recursos

autonómicos habrían aumentado sustancialmente.

5. *Acceso más fácil al crédito.* Por su mayor capacidad financiera, las agencias de calificación siempre han otorgado a la CAPV *ratings* de solvencia algo más altos que a otras comunidades autónomas, e incluso que al Gobierno central. Esto, combinado con la fortaleza de las cajas de ahorro vascas, ha facilitado el acceso al crédito por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

V. LOS IMPUESTOS EN EL PAÍS VASCO

En esta sección se analizan las ventajas fiscales que ha supuesto el Concierto para los contribuyentes vascos y se exploran las ganancias que produce el ajuste por IVA.

1. Reducciones fiscales

Las autoridades forales han trasladado parte de los beneficios del Concierto a los contribuyentes por la vía de impuestos más bajos. El cuadro n.º 9 cuantifica

la magnitud de las rebajas fiscales en el País Vasco.

En el caso del IRPF la rebaja media en relación al sistema fiscal promedio de España en el periodo 2007-2011 es del 15 por 100. Esto puede parecer extraño porque, como muestra el cuadro número 2, la recaudación en el País Vasco es similar al promedio de España. La explicación de esta aparente paradoja es simple. La CAPV es más rica que el promedio y el IRPF es un impuesto progresivo. Por lo tanto, si el IRPF fuera el mismo (igual definición de base, tipos iguales, etcétera) debería recaudar más en porcentaje del PIB.

En el impuesto de sucesiones la rebaja promedio ha sido del 30 por 100. Esto no es extraño porque tradicionalmente ha tenido tipos más bajos y bonificaciones más amplias que las del resto de España. En el ITPAJD los tipos más reducidos que aplica la CAPV se traducen en unos ingresos casi un 40 por 100 más bajos, y en sucesiones y donaciones la caída es de más del 50 por 100.

Globalmente considerada, la magnitud de la reducción fiscal

CUADRO N.º 9

LAS REBAJAS FISCALES DEL PAÍS VASCO (2007-2011)

	MILLONES DE EUROS					Promedio	EN PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN POTENCIAL					Promedio
	2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011	
IRPF	826,0	867,0	717,0	648,0	823,0	1.033	17,7	17,4	14,6	13,7	16,1	15,9
IS.....	1.265,0	885,0	551,0	551,0	315,0	714	38,7	31,0	27,2	32,7	20,1	29,9
Patrimonio.....	9,5	18,6	0,0	0,0	0,0	14	5,8	9,3	0,0	0,0	0,0	7,5
Sucesiones y donaciones...	100,8	95,6	80,7	77,8	59,0	83	57,0	53,9	50,2	52,4	43,3	51,4
Transmisiones y AJD.....	372,0	185,0	152,0	195,0	99,0	201	40,6	39,0	37,5	40,2	28,9	37,2
IVMH.....	21,0	22,0	21,0	24,0	30,0	23	29,0	29,0	29,0	32,4	38,3	31,5
Tasa de juego	17,5	17,8	15,0	12,0	-5,2	11	20,3	21,9	20,3	17,0	-10,6	13,8
Directos concertados.....	-167,0	-177,0	-199,0	-223,0	-264,0	-206	-2,9	-3,0	-3,6	-4,4	-5,0	-3,8
TOTAL (1)	2.613	2.091	1.537	1.508	1.320	1.814	27,9	23,6	19,9	20,9	18,1	22,1
En porcentaje del PIB	4,1	3,2	2,4	2,3	2,0	2,8						

Nota: (1) El total (tanto absoluto como en porcentaje) se refiere a los impuestos contemplados en el cuadro.

Fuente: Véase Anexo.

es importante y en el promedio 2007-2011 se sitúa en torno a 1.800 millones de euros anuales. Esto equivale a casi 900 euros per cápita (aunque buena parte de la reducción beneficia a las empresas) y en torno a 2,5 puntos del PIB. Evidentemente, la diferencia ha sido mayor en los años de bonanza económica y menor en los de recesión. En 2007, por ejemplo, la recaudación por sociedades fue inusualmente elevada en TC, y los diferentes incentivos fiscales de la CAPV implicaron una pérdida recaudatoria excepcionalmente alta.

2. El ajuste por IVA

Para intentar clarificar las ganancias del ajuste por IVA el cuadro n.º 10 recoge algunos indicadores sencillos correspondientes a 2010 (26). Tanto en

proporción al consumo como en proporción al PIB, o incluso a la recaudación teórica, lo que ingresa el País Vasco por IVA es desproporcionadamente elevado. El País Vasco representa solo el 5,3 por 100 del consumo interior de los hogares en España (excluida Canarias), pero obtiene el 8,3 por 100 de la recaudación. Esto resulta en un tipo efectivo teórico (cociente entre recaudación y consumo interior) del 13,5 por 100, mientras que para casi todas las comunidades de régimen común el tipo oscila en torno al 8,5 por 100 (27). Navarra tiene un tipo del 10,5 por 100.

El cuadro n.º 10 pone de manifiesto que la recaudación por IVA en porcentaje del PIB tiende a disminuir a medida que la región es más rica. Las comunidades más ricas tienen recaudaciones por IVA de en torno al

5 por 100 del PIB. El País Vasco llega al 7 por 100 y Navarra se aproxima al 6 por 100. Si miramos al cociente (recaudación teórica/recaudación real), los resultados son los mismos. Para la mayoría de las comunidades autónomas este cociente está muy próximo a uno, en el País Vasco la recaudación excede en un 66 por 100 a la teórica y en Navarra en un 27 por 100.

Determinar con precisión las ganancias para la CAPV del ajuste por IVA excede del propósito de este trabajo. Con todo, el cuadro n.º 11 ofrece una cuantificación basada en indicadores sencillos. Lo que se ha hecho es distribuir entre las comunidades autónomas el IVA recaudado en proporción al consumo interior e imputar a la CAPV una cantidad igual a su participación en este consumo. El sistema es similar al

CUADRO N.º 10

INDICADORES DEL IVA (2010)

	ÍNDICE RIQUEZA (1)	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN				RECAUDACIÓN COMO PORCENTAJE DE		
		PIB	IVA	Consumo interior	Recaudación teórica (2)	PIB	Consumo	Recaudación teórica
Extremadura.....	71	1,7	1,9	1,9	2,0	6,1	8,8	1,03
Andalucía.....	77	14,1	15,8	16,7	16,9	6,1	8,3	1,01
Castilla-La Mancha	81	3,7	3,9	3,5	3,7	5,7	9,8	1,14
Murcia	85	2,8	2,7	2,7	2,7	5,4	8,9	1,08
Comunidad Valenciana....	90	10,0	10,3	10,7	10,7	5,6	8,4	1,04
Galicia.....	92	5,6	5,7	5,9	6,1	5,5	8,4	1,00
Asturias.....	95	2,2	2,4	2,6	2,6	5,7	8,0	0,96
Castilla y León	98	5,5	5,4	5,5	5,5	5,4	8,6	1,05
Cantabria	99	1,3	1,3	1,4	1,4	5,7	8,6	1,05
Baleares	106	2,6	3,7	4,5	4,4	7,9	7,3	0,91
Aragón	113	3,3	3,0	3,0	3,0	5,0	8,7	1,08
La Rioja	113	0,8	0,7	0,7	0,7	4,7	8,5	1,07
Cataluña	119	19,4	17,4	18,5	18,1	4,9	8,2	1,03
Madrid.....	132	18,7	15,4	15,5	15,3	4,5	8,7	1,08
TOTAL COMÚN.....	100	91,8	89,9	93,1	93,1	5,3	8,5	1,03
Navarra	129	1,8	1,9	1,6	1,6	5,7	10,5	1,27
País Vasco	135	6,4	8,3	5,3	5,3	7,0	13,5	1,66
TOTAL ESPAÑA	102	100	100	100	100	5,5	8,8	1,10

Notas:

(1) Riqueza medida por el PIB per cápita. 100 = Promedio común.

(2) Ponderando cada grupo de consumo por su tipo teórico.

Fuente: Elaboración a partir de INE y AET.

usado para repartir la participación del IVA entre las comunidades de régimen común (28). El cuadro n.º 11 cuantifica la diferencia entre lo que obtiene ahora la CAPV (recaudación propia más ajuste por IVA) y lo que obtendría si el IVA se repartiera en proporción al consumo. Con esta aproximación, el ajuste por IVA ha producido unas ganancias de entre 1.200 y 1.450 millones de euros anuales, equivalentes a entre un 30 y un 35 por 100 de la recaudación. Estas estimaciones podrían refinarse, pero es claro que existe una sobrestimación sustancial del ajuste por IVA.

VI. CONCLUSIONES

1. El País Vasco tiene unos niveles de gasto público y de calidad de los bienes y servicios públicos entre los más elevados de España. Es la comunidad que más gasta en educación, sanidad y servicios sociales y, según diversas evaluaciones, la que obtiene casi siempre mejores resultados en estos ámbitos. Los impuestos son, además, más bajos que en el resto de España. Por otro lado, después de casi treinta años, en 2008 ha recuperado su lugar tradicional como comunidad más rica de España. Sin duda, el Concerto Económico ha contribuido de forma sustancial a todos estos logros.

2. El sistema foral presenta ventajas financieras (más recursos) y fiscales (menos impuestos).

3. Para cuantificar las ventajas financieras es necesario valorar las competencias adicionales que tiene la CAPV. Este procedimiento es totalmente opaco y debería clarificarse. Esto es, debería haber una lista pública de qué hace la CAPV (que en otras comunidades

CUADRO N.º 11
GANANCIAS ASOCIADAS AL AJUSTE POR IVA

	MILLONES DE EUROS		PORCENTAJE DEL IVA	
	CI (1)	CR (2)	CI (1)	CR (2)
2007	1.568	1.250	32,4	25,8
2008	1.454	1.181	34,1	27,7
2009	1.506	1.325	42,7	37,5
2010	1.607	1.347	35,6	29,8
2011	1.190	930	29,1	22,7
Promedio.....	1.465	1.206	34,5	28,4

Notas:
(1) Distribuyendo la recaudación en proporción al consumo interior (excluidas Canarias, Ceuta y Melilla).
(2) En proporción al consumo regional (excluidas Canarias, Ceuta y Melilla).
Fuente: Elaboración a partir de datos del INE y Min hac (2013).

autónomas hace el Estado) y en cuánto se valora el coste de estas competencias. La valoración global a efectos de cupo es de casi 7.000 millones de euros, equivalentes a casi el 50 por 100 del gasto del sector público vasco. En este trabajo se ha optado por una cuantificación menor, en torno a los 2.000 millones.

5. En términos de devengo, el sistema foral genera muchos más recursos que el sistema común. En 2007 producía alrededor de un 75 por 100 de recursos per cápita extra. Esta cantidad ha ido aumentando de manera progresiva debido, fundamentalmente, a que la recaudación de la CAPV ha ido aumentando en relación a la de TC en 2011 y los recursos per cápita duplican a los del sistema común. En términos del PIB, la CAPV tiene en torno a un 45 por 100 más de recursos que el promedio del sistema común.

6. En términos de caja las diferencias son menores. La explicación está en el sistema de anticipos y el retraso de las devoluciones de los años 2008 y 2009. En la práctica esto ha servido para aminorar el impacto que ha tenido la crisis recaudatoria en las finanzas de las comuni-

dades autónomas. El resultado es que, en términos de caja, tanto la diferencia de la CAPV en recursos per cápita como en porcentaje del PIB se reducen 20 puntos.

7. El sistema foral da lugar a más recursos por varias razones: a) La definición del cupo sobrealimenta las competencias asumidas y los ingresos no concertados y no incluye una aportación sustancial a la redistribución entre comunidades autónomas; b) La deducción de todo el déficit del Estado permite un diferimiento efectivo de parte del pago por las competencias no asumidas; c) El ajuste por IVA y otros flujos financieros, y d) Al ser un sistema de base territorial, la mayor riqueza per cápita de la CAPV le asegura más recursos per cápita.

8. Para igualar la capacidad financiera del sistema foral a la del común se debería incluir como competencia no asumida un porcentaje elevado del Fondo de garantía de servicios fundamentales, revisar la lista y la valoración de las competencias no asumidas, reevaluar la valoración de los ingresos no concertados, mejorar la estimación del ajuste por IVA y eliminar las compensaciones financieras.

9. El sistema foral ha ayudado al País Vasco a superar la crisis mejor que otras comunidades autónomas porque la caída de recaudación ha sido menor, el cupo a pagar se ha reducido, la base territorial del Concierto ha hecho que la CAPV se quede con casi todos los aumentos del IVA e impuestos especiales, y el acceso al crédito ha sido más fácil. Además, en la CAPV no se ha pagado la tarifa complementaria y los aumentos del IRPF que ha habido se han quedado en la CAPV.

10. Los impuestos en el País Vasco son más bajos que en TC. En el caso del IRPF, la rebaja media (en el periodo 2007-2011) ha sido del 15 por 100. En sociedades, del 30 por 100. En transmisiones y actos jurídicos documentados los tipos más bajos que aplica la CAPV se traducen en unos ingresos casi un 40 por 100 más bajos, y en sucesiones y donaciones la reducción es de más del 50 por 100. El resultado es una rebaja fiscal de 2,8 puntos del PIB. Las reformas fiscales realizadas y pendientes reducirán estas diferencias pero no las eliminarán. Existe, además, una sobreestimación sustancial del ajuste por IVA que puede llegar hasta a 30 o 35 por 100 de la recaudación.

NOTAS

(1) Las cifras del cuadro n.º 2 incluyen el gasto que realiza la CAPV en algunas prestaciones que solo han sido asumidas por la CAPV (pensiones no contributivas, por ejemplo). Por otro lado, incluye el gasto de las diputaciones en la CAPV (porque ellas realizan muchos gastos sociales que en otras comunidades son competencia del Gobierno autónomo). Estos elementos pueden introducir un cierto sesgo al alza en la magnitud de la diferencia, pero no desvirtúan el hecho de que en la CAPV hay un gasto per cápita mucho más alto.

(2) En 2011, por ejemplo, la renta de imitación era 658,5 euros (más que el salario mínimo), y con hijos podía llegar a 935,38.

(3) Fundación BBVA, datos del Proyecto «Capital y Crecimiento».

(4) Las mejores son el País Vasco (57), Madrid (55,3) y Navarra (54,2). Las peores son (al margen de Ceuta y Melilla) Andalucía (41), Extremadura (42,7) y Canarias (43,7).

(5) Según la reforma prevista, el tipo máximo en TC será el 45 por 100 en el año 2016, mientras que en los tres territorios de la CAPV el tipo se unifica en el 49 por 100 desde 2013. El tipo del ahorro en la CAPV llega al 25 por 100 (aunque se mantiene el mínimo exento en dividendos), mientras que en TC se reducirá al 23 por 100 en 2016.

(6) Por ejemplo, en la CAPV se mantiene la deducción por vivienda, se actualizan las plusvalías, las deducciones son más amplias, las rentas no salariales reciben mejor tratamiento, etcétera.

(7) Valor Añadido Bruto-Exportaciones-Importaciones.

(8) La definición de necesidad que se usa no es el resultado de ningún estudio o análisis de los determinantes del coste en recursos de proveer niveles uniformes de servicios. Es el resultado de muchos acuerdos políticos que daban resultados aceptables para todos.

(9) La efectividad, no obstante, de esta política fiscal a la hora de estimular la creación de empresas dista mucho de estar clara.

(10) Según Eurostat, en 2011 el País Vasco ocupa el lugar 41 en una lista de 308 regiones.

(11) El cupo es igual al 6,24 por 100 del valor de las cargas no asumidas menos algunos ajustes adicionales. Las cargas no asumidas son simplemente el presupuesto del Estado menos las cargas asumidas. Como el cupo paga solo la parte del gasto del Estado que se financia con ingresos no financieros, de las cargas asumidas también se resta el déficit. También se restan los ingresos que se supone que el Estado obtiene en la CAPV (véase ZUBIRI, 2011 y 2013).

(12) DE LA FUENTE (2010) se basa en las cifras del cupo provisional y por ello la base correcta de comparación son los 6.406,3 millones de euros imputados provisionalmente en el cupo como valor de las competencias asumidas.

(13) Que incluyen el coste real de algunas partidas como, por ejemplo, la policía autónoma o la valoración de la financiación de las entidades locales en proporción a la recaudación.

(14) A fin de evitar una doble contabilización se han restado únicamente los ajustes del cuadro n.º 5 que corresponden a competencias que el Estado no financia en otras comunidades autónomas con transferencias al margen del sistema general.

(15) Incluye las diputaciones porque, por un lado, hay comunidades uniprovinciales (donde la comunidad autónoma ejerce las funciones de la diputación) y, por otro, en la CAPV las diputaciones realizan funciones que

en otras comunidades autónomas corresponden a la comunidad.

(16) En el sistema común las variables usadas en la distribución y los pesos de las variables siempre se han escogido para que dieran el resultado políticamente deseado.

(17) Estrictamente hablando, solo se paga con impuestos la parte de los gastos que el Estado financia con impuestos (por eso se resta el déficit del Estado al calcular el cupo). Véase ZUBIRI (2013).

(18) El Fondo de suficiencia garantiza una redistribución adicional a la del Fondo de garantía de los servicios fundamentales.

(19) La aportación es considerar como competencia no asumida el FCI (que apenas supone el 1 por 100 de las competencias por las que se paga) y utilizar como índice de pago la renta relativa de la CAPV (en vez de la población). En muchos casos, sin embargo, esto no es aportación a la solidaridad (el beneficio de la CAPV de muchos gastos del Estado es proporcional a la renta de la CAPV). Véase ZUBIRI (2011).

(20) Esta operación está revestida en una serie de sumas y restas que hacen complicado ver que, al final, la CAPV no paga directamente la amortización de deuda. Lo que hace es restar del cupo el déficit no financiero (neto de ingresos por activos financieros) y sumar, de producirse, el superávit no financiero (véase, por ejemplo, DE LA FUENTE, 2011).

(21) En los últimos treinta años, el Gobierno ha tenido superávit cuatro veces.

(22) En cada Ley de Cupo se calcula un cupo para un año base que luego se actualiza según la recaudación del Estado.

(23) El cupo aumenta cuando aumenta la recaudación por IVA del Estado. Sin embargo, esto no supone demasiado, y la CAPV se acaba quedando con el 90 por 100 de la recaudación adicional.

(24) Álava y Vizcaya aumentaron marginalmente el IRPF subiendo los tipos de la base del ahorro. Guipúzcoa subió los tipos de la base general, pero muy por debajo de TC. Además, los cambios de base fueron mucho menores que en TC.

(25) Tras el aumento de tipos del Gobierno central, cualquier aumento significativo de los tipos autonómicos se hubiera traducido en tipos marginales casi confiscatorios.

(26) Los resultados para otros años serían similares.

(27) Los datos de Baleares son claramente diferentes a los del resto de las comunidades. Esto se debe a la mayor importancia del sector turístico (que aumenta el consumo interior) y quizá a otros factores relacionados con la gestión del impuesto o la propia medición del PIB.

(28) El método es algo más complicado porque divide el IVA en recaudación asociada al consumo de los hogares entre la Formación

Bruta de Capital Fijo (FBCF) de las administraciones y otros conceptos. Luego reparte cada IVA en proporción a criterios adecuados (consumo interior ajustado por tipos, la FBCF, etcétera). El resultado final, sin embargo, no difiere demasiado de una imputación directa de todo el IVA en proporción al consumo interior (véase INE, 2014).

BIBLIOGRAFÍA

AET (varios años), Estadísticas de los declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Disponible en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2013), Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales. Disponible en: <http://www.directoressociales.com/>

DE LA FUENTE, A. (2011), «¿Está bien calculado el cupo?», *Moneda y Crédito*, 231: 93-150.

— (2013), «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2011». *Documentos de Trabajo* n.º 13/32, BBVA Research.

DE LA FUENTE, A.; BARBERÁN, R., y URIEL, E. (2014), «Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas». Disponible en: http://www.ief.es/documentos/noticias/2014_SCPTPropuestaMetodologica.pdf

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA DE LA SANIDAD PÚBLICA (2012), «La Salud y el Sistema Sanitario de las CC.AA.». Disponible en: <http://www.fadsp.org/index.php/observatorio-ccaa/informe-2012>

FUNDACIÓN BBVA: Datos del Proyecto «Capital y Crecimiento». Disponible en: <http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/index.jsp>

INE (2014), Nota sobre el cálculo del indicador de consumo para la distribución territorial del IVA. Año 2011. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0>

MARTÍNEZ, J., y ZUBIRI, I. (2014), «Los multiplicadores de la política fiscal en España», 139: 174-198.

MEDCP (2014), Estadísticas del Gasto en Educación. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico.html>

MINHAC (2013), Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español. Disponible en: http://www.minhap.gob.es/es-ES/Area%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx

MSSSI (2014), Estadísticas del Gasto Sanitario Público. Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/>

inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm

OCDE (2014), Indicadores de Bienestar Regional. Disponible en: <http://www.oecdregionalwellbeing.org/>

OCT (varios años), «Informe anual integrado de la Hacienda Vasca». Disponible en: http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-datpub/es/contenidos/informacion/publicaciones_dat/es_pub_dat/iai.html

PONCE, J. (2004), «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio. Informe comunidades autónomas», ISSN 1136-131X, pp. 800-822.

PROFESIONALES POR LA ÉTICA (2011), «Las políticas educativas en España. Ranking de excelencia educativa». Disponible en: <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2011/04/Presentaci%C3%B3n-nacional-2011-Final.pdf>

ZUBIRI, I. (2011), «Las Transferencias en los Sistema foral de la CAPV», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Eds.), *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (2013), «Una evaluación de la metodología, aplicación y justificación de los Sistemas Forales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1-2.

ANEXO

ESTIMACIÓN DE LAS REDUCCIONES FISCALES DEL PAÍS VASCO

Para cada impuesto se ha calculado una recaudación potencial que, por diferencia con la recaudación real, ha permitido estimar la rebaja fiscal. Los métodos de estimación son similares a los utilizados en De la Fuente *et al.* (2014).

IRPF: Para cada año se ha realizado una regresión entre la Cuota Líquida per cápita (CL) de cada comunidad autónoma y cuatro variables (todas en términos per cápita), la remuneración de asalariados (RA), las prestaciones sociales monetarias (PS), Rentas de la Propiedad (RP) y Excedente Bruto de Explotación (EBE). Por ejemplo, para el año 2010, la ecuación estimada ha sido:

$$CL = -966,497 + 0,2071RA + 0,1387PS + 0,099RP - 0,096EBE + \varepsilon \quad (R^2 = 0,99)$$

Posteriormente la CL obtenida para la CAPV se ha reducido en el porcentaje que en cada año se reduce la CL del Estado por las deducciones por maternidad y por hijos.

Sociedades: La recaudación teórica en la CAPV se ha calculado suponiendo que el cociente tipo efectivo sobre el EBE (Recaudación/EBE) debe ser el mismo en TC y en la CAPV. Esto produce mejores resultados que utilizar otros indicadores como la recaudación por gestión propia relativa por IVA (el IVA se basa en los mismos puntos de conexión que sociedades).

Sucesiones y donaciones: Ante la gran diversidad entre comunidades autónomas se ha optado por estimar la recaudación potencial suponiendo que la presión fiscal era la misma que en el promedio de las comunidades de régimen común.

Patrimonio: Se ha realizado una regresión entre la recaudación per cápita en cada comunidad autónoma y el PIB per cápita.

Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados: Se ha usado la presión fiscal promedio para estimar la recaudación potencial de la CAPV.

Ventas minoristas de determinados hidrocarburos: Se ha calculado el recargo medio en el tramo autonómico y se ha calculado la recaudación potencial de la CAPV suponiendo que aplicaba un recargo igual a ese promedio.

Tasa de juego: Se calcula suponiendo que el tipo efectivo sobre las cantidades jugadas es el mismo que en el promedio de las comunidades de régimen común.

Ajuste por impuestos directos concertados: Se calcula sumando dos conceptos. Primero las retenciones a funcionarios del Estado en la CAPV. Segundo, las retenciones a la deuda del Estado. El primero se calcula imputando a la CAPV un porcentaje (igual al de funcionarios del Estado en la CAPV en relación al total de funcionarios) de las retenciones ingresadas por el Estado por sus funcionarios. Para las segundas se imputa a la CAPV un porcentaje de retenciones en la deuda igual al PIB relativo de la CAPV.