

# **¿ESTÁ BIEN CALCULADO EL CUPO?**

**Angel de la Fuente  
Instituto de Análisis Económico (CSIC)**

**Septiembre de 2010**

# 1. INTRODUCCIÓN

- Los territorios forales disfrutaban de un sistema de financiación muy diferente del que se aplica en el resto de España.

Las haciendas territoriales recaudan prácticamente todos los impuestos y realizan una transferencia a la hacienda central (el *cupo* o *aportación*) para ayudar a financiar los servicios generales que sigue prestando el Estado.

- Los resultados del sistema son muy favorables a los territorios forales, que disfrutaban de niveles de financiación por habitante muy superiores a los de cualquier comunidad de régimen común.
- El sistema ha sido objeto de creciente controversia. Una serie de estudios cuestionan tanto el sistema *per se* como la forma en la que se ha aplicado en la práctica.

- Para determinar si el cupo es razonable o no, necesitamos fijar algún *criterio*.

En el presente trabajo la referencia es *la propia Ley del Concierto*, en la que se fijan principios generales que luego se concretan en las leyes quinquenales del cupo.

La pregunta que guía el análisis es si esto se hace de una forma razonable.

Hay otras posibilidades:

p. ej. Monasterio (2009) pregunta si el cupo se ajusta a lo que exige la teoría del federalismo fiscal,

o podemos valorar sus resultados en términos de equidad, o de su adecuación al principio constitucional de igualdad

## 2. EL CUPO Y SUS AJUSTES

$$\begin{aligned} CUPO &= i * (G^{na} - INGNC - D) \\ (1) \quad &= i * \left[ (G^{na} - INT - V) - INGNC - (D - INT - V) \right] \\ &= i * (GP^{na} - INGNC - DP) \end{aligned}$$

donde  $i$  = índice de imputación;  $G^{na}$  = gasto no asumido;  $INGNC$  = ingresos no concertados;  $INT$  = intereses;  $V$  = vencimientos;

$D$  = déficit (gasto presupuestario, incl.  $V+INT$ , menos ingresos presupuestarios)

$GP^{na}$  y  $DP$  = gasto no asumido y déficit primarios (netos de flujos financieros), ofrecen una imagen más clara de los flujos que nos interesan.

## *Ajustes:*

- *Por déficit:* para no pagar dos veces por el gasto estatal financiado con déficit— en el momento de producirse el gasto y en el futuro, al contribuir a pagar los intereses generados (que son una carga no asumida).
- *Por ingresos no concertados:* puesto que una parte corresponde al PV, se descuentan de las cargas no asumidas para calcular el cupo.
- *Ajustes "a consumo" del IVA y los Impuestos Especiales:* para que el reparto de los ingresos tributarios refleje las cargas realmente soportadas por los residentes en cada territorio.
- Hay otros ajustes menores, en principio de carácter técnico.

- La *ley del Concierto* fija principios y directrices generales., p. ej.:
  - Respeto de la solidaridad en los términos previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.
  - Se consideran cargas no asumidas las ligadas a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por el PV;  
han de incluirse el FCI y los intereses y cuotas de amortización de la deuda del Estado.
  - El índice de imputación se fijará "básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado."
  - El ajuste por IVA se realizará tomando como referencia el peso del PV en el consumo.
- Los "detalles" van en las *leyes quinquenales* del Cupo, con muy pocas explicaciones.

### 3. LA CORRECCIÓN POR DÉFICIT

- Buesa (2007), JCyL (2008) y Monasterio (2009) cuestionan su cálculo. Sostienen que el concepto de déficit que se utiliza es incorrecto y se traduce en un aumento injustificado de la corrección.
- El argumento es incorrecto, aunque hasta cierto punto comprensible. El concepto de déficit que se utiliza en el cálculo del cupo difiere del habitual de una forma que se presta a confusión. En particular, incluye los vencimientos de la deuda.
- Sin embargo, esta partida "vuelve a salir" al incluirse en las cargas no asumidas, con lo que el importe del cupo termina siendo independiente de los vencimientos como parece lógico.

- Más generalmente, lo relevante no es si el concepto de déficit que se usa para el cálculo del cupo tiene o no sentido en si mismo, sino si éste, en combinación con el resto de los elementos del sistema, tiene el efecto buscado de hacer que el PV pague justo la parte que le toca de las cargas no asumidas,

esto es, hace que el valor presente del flujo de cupos sea igual al producto del índice de imputación por la suma de la deuda inicial del Estado y el valor presente del flujo de cargas no asumidas.

- Es sencillo comprobar que el procedimiento actual asegura que esto será así --siempre que el Gobierno central siga una política fiscal sostenible.

Por tanto, el ajuste por déficit es correcto.



## 4. LA VALORACIÓN DE LAS CARGAS NO ASUMIDAS

- El importe de las cargas no asumidas (a cofinanciar) que se fija en la ley del Cupo es sorprendentemente reducido.

**Cuadro 2: Valoración de las cargas no asumidas en las leyes del Cupo (millones de euros)**

---

	2002	2007
1. Total cargas no asumidas teóricas (con <i>INT</i> y <i>V</i> )	66.692	85.753
2. Intereses de la deuda ( <i>INT</i> )	17.730	15.925
3. Vencimientos de deuda ( <i>V</i> )	24.523	33.372
4. <i>Cargas primarias no asumidas = 1-2-3</i>	24.440	36.456
5. Gasto primario del Estado	101.851	139.121
6. <i>Cargas prim no asumidas/Gasto prim del Estado = 4/5</i>	24,0%	26,2%

---

- La valoración es muy poco plausible porque las competencias que implican mayor gasto ya han sido transferidas a todas las CCAA dejando al Estado a cargo básicamente de servicios generales que habrían de considerarse cargas no asumidas.
  - Es cierto, sin embargo, que hay excepciones importantes:
    - 1) *Competencias comunes* que aún no han sido completamente transferidas (educación y sanidad en Ceuta y Melilla, medios al servicio de la Administración de Justicia...)
    - 2) *Competencias peculiares de las administraciones vascas*: gestión tributaria, financiación local, policía y tráfico.
    - 3) Áreas en las que el Estado gasta poco o nada directamente en el País Vasco y sí en otros sitios: carreteras, prestaciones no contrib...
- ¿Cuánto se gasta el Estado en todo esto (en toda España)?*

### Cuadro 3: Una valoración alternativa de las cargas primarias del Estado asumidas por el País Vasco (millones de euros)

---

<i>Competencias comunes aún no traspasadas a todos</i>	2002	2007
Atención sanitaria (territorio Insalud e ISM no transferido)	10.747	254
Educación no universitaria	424	723
Medios al servicio de la administración de justicia	435	472
Financiación complementaria (otras transferencias a CCAA)	3.453	5.789
<b><i>1. total competencias comunes</i></b>	<b>15.059</b>	<b>7.238</b>
 <i>Competencias atípicas de las instituciones vascas</i>		
Gestión tributaria	996	1.155
Financiación local	10.210	13.684
Policía y tráfico	4.149	6.997
<b><i>2. total competencias atípicas</i></b>	<b>15.356</b>	<b>21.836</b>

---

### Cuadro 3: continuación

---

<i>Áreas en las que el Estado gasta poco o nada en PV</i>	2002	2007
Infraestructuras de carreteras	2.818	5.181
Ayudas a la vivienda	606	1.155
Cultura	226	358
Serv. sociales y prestaciones asistenciales y no contributivas	3.642	4.703
Cooperación local	162	191
Subvenciones gestionadas por CCAA	446	594
<b>3. total áreas con bajo gasto estatal en el PV</b>	<b>7.900</b>	<b>12.182</b>
<b>4. Otros (parte imputada de gastos generales)</b>	<b>2.258</b>	<b>3.924</b>

---

### Cuadro 3: continuación

	2002	2007
<b>5. Total cargas primarias asumidas =1+2+3+4</b>	<b>40.573</b>	<b>45.179</b>
como % del gasto primario del Estado = 5/7	<b>39,8%</b>	<b>32,5%</b>
<b>6. Cargas primarias asumidas según la Ley del Cupo</b>	<b>77.412</b>	<b>102.665</b>
como % del gasto primario del Estado =6/7	<b>76,0%</b>	<b>73,8%</b>
7. Nota: gasto primario total del Estado	101.851	139.121
8. Nota: nivelación regional (Fdo. de Suficiencia a comp. hom.)	19.482	28.943

- La valoración directa de las cargas asumidas sugiere que éstas están enormemente sobrevaloradas en las Leyes del Cupo.
- El ejercicio es un tanto arriesgado por la absoluta falta de transparencia sobre la valoración oficial de las competencias y porque la distribución de competencias entre el Estado y las regiones no es siempre nítida,  
pero debería darnos una idea aproximada de lo que podría ser una valoración razonable de las competencias asumidas por el País Vasco y sus diputaciones.
- Una importante competencia estatal que las administraciones vascas no han asumido y a la que por lo tanto deberían contribuir es la nivelación regional.
- *Implicaciones:* el cupo es menos del 40% de lo que debería ser -- sin tocar la Ley del Concierto.

## Cuadro 5: Comparación entre Ley del Cupo y estimación alternativa, 2007

	<i>Ley del Cupo</i>	<i>Valoración directa</i>	<i>Diferencia (infravaloración en Ley)</i>
por cargas prim. no asumidas:			
nivelación territorial	0	1.790	1.790
otras cargas no asumidas	2.275	4.019	1.745
<i>total por cargas no asumidas</i>	<i>2.275</i>	<i>5.809</i>	<i>3.535</i>
- corrección por déficit primario	-526	-521	5
- corrección por ingresos no concertados	720	713	-6
<b>= <i>cupo corregido</i></b>	<b><i>2.081</i></b>	<b><i>5.617</i></b>	<b><i>3.537</i></b>
<i>Nota: índice de imputación</i>	<i>6,24%</i>	<i>6,18%</i>	

- *Nota:* Como índice de imputación se utiliza el peso del PV en el PIB español.

## 5. EL AJUSTE POR IVA

- En principio, el ajuste depende del peso del PV en el consumo y en la base teórica del impuesto a nivel nacional (excluyendo los territorios donde no se aplica el IVA).
- Sin embargo, los porcentajes que fijan las leyes quinquenales no se han actualizado en muchos años. El resultado es una muy significativa sobrevaloración del ajuste a favor del PV.

**Cuadro 6: Coeficientes utilizados en el ajuste por IVA  
Valor fijado en las leyes del Cupo vs. dato real más cercano**

---

	<i>Año 2002</i>		<i>Año 2007 o más cercano</i>	
	<i>ley del cupo</i>	<i>dato real</i>	<i>ley del cupo</i>	<i>dato real</i>
<i>peso del PV en el consumo</i>	6,875%	5,700%	6,875%	5,359%
<i>peso en la base IVA interior</i>	5,765%	5,962%	5,765%	5,806%*

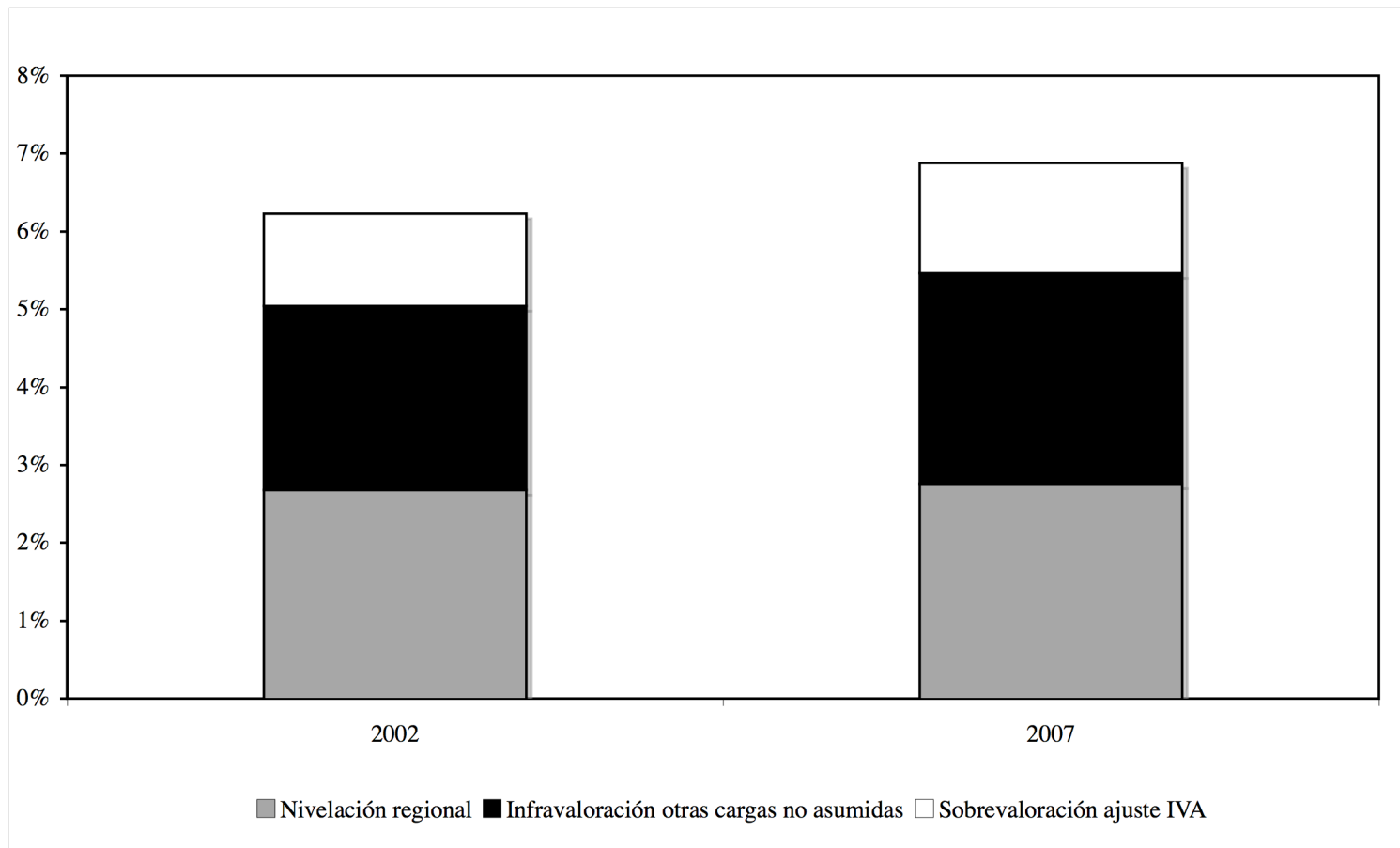
---



**Cuadro 8: Ajuste por IVA con los coeficientes de la Ley del Cupo  
y con el dato real  
(millones de euros corrientes)**

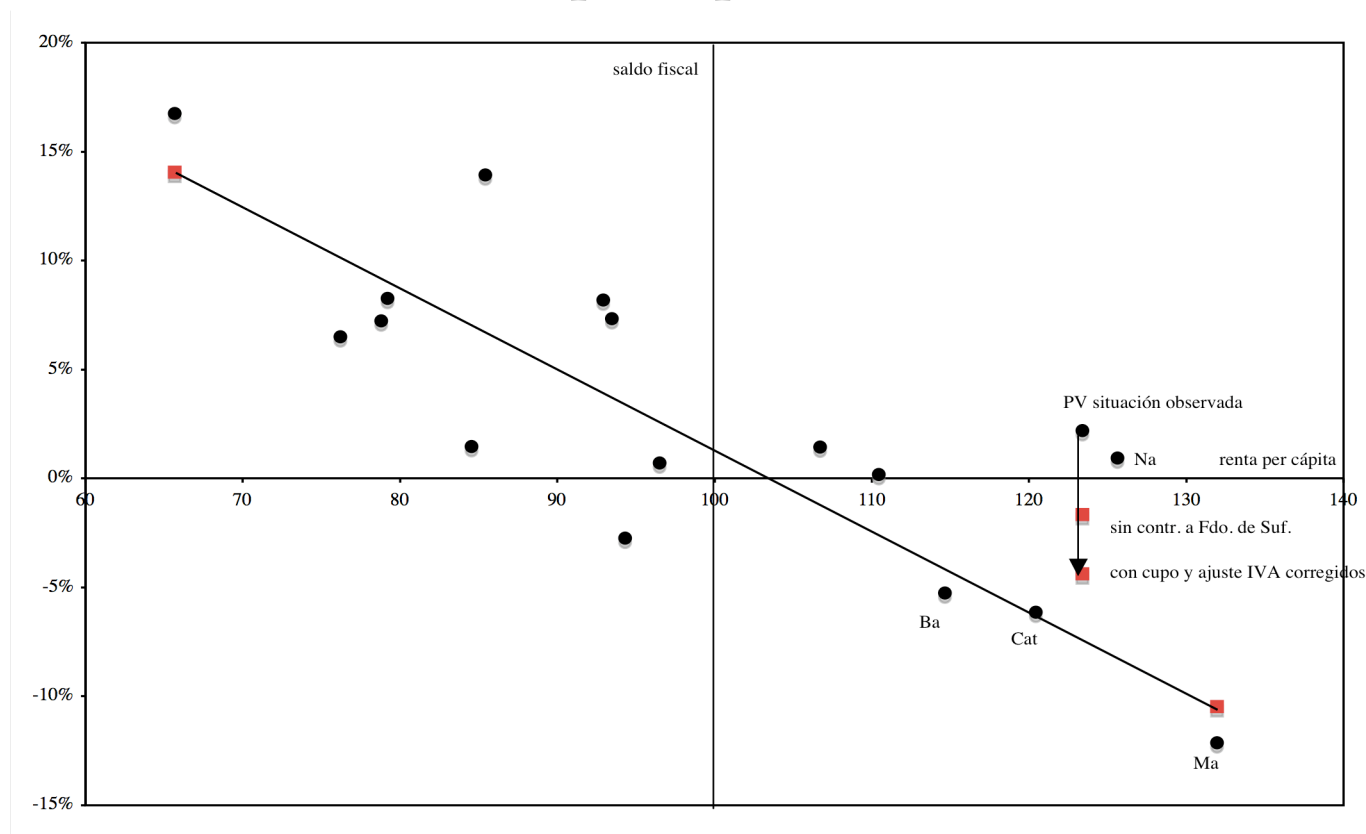
<i>2007</i>	<i>ley del Cupo</i>	<i>con dato real</i>	<i>diferencia</i>
IVA importaciones	644	502	142
IVA operaciones interiores	575	-232	807
<i>total ajuste por IVA</i>	1.219	270	949
<i>nota: dato directo*</i>	1.176		

## Resumen: ¿Cuánto paga de menos el PV? (porcentaje del PIB del País Vasco)

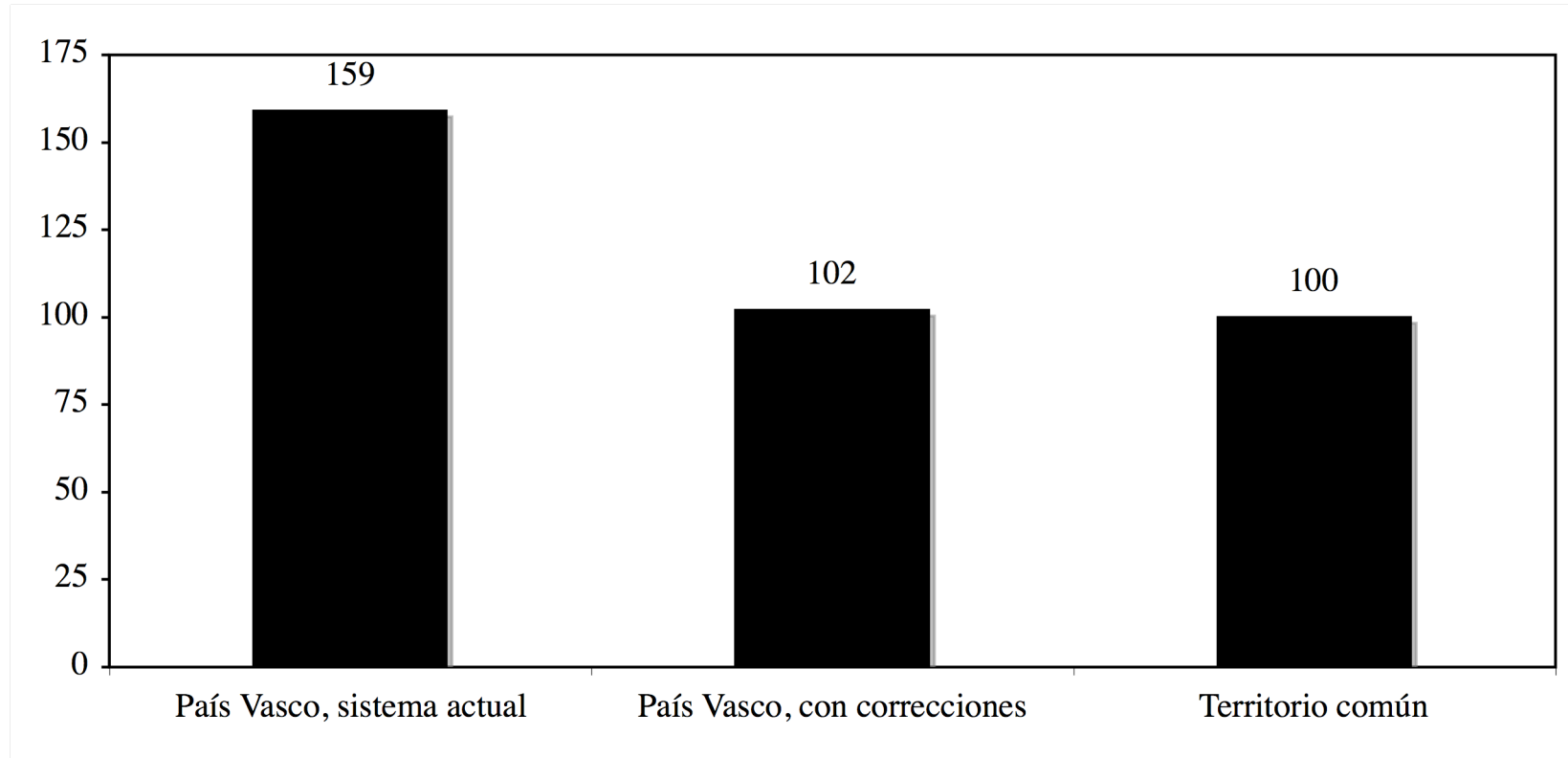


## 6. IMPLICACIONES PARA LA REDISTRIBUCIÓN REGIONAL Y LA FINANCIACIÓN COMPARADA

Gráfico 2: Saldos fiscales como fracción del PIB (promedio 2001-05) vs. PIB per cápita en 2003



**Gráfico 3: Financiación per cápita a competencias homogéneas, 2007**



- *Nota:* con las competencias de las CCAA de régimen común homogeneizadas al alza con las del País Vasco, incluyendo las diputaciones forales.

## 7. CONCLUSIÓN

- En España tenemos *dos sistemas* de financiación regional *muy diferentes*: el sistema foral de cupo o concierto y el sistema común.
- En la práctica, las comunidades forales disfrutan de una financiación por habitante muy superior a las demás (en torno al 60% a igualdad de competencias).
- Más que el sistema en sí, esto se debe en buena parte a la muy cuestionable interpretación de la ley del Concierto que se hace en las leyes quinquenales que fijan los detalles del cálculo.
- En cualquier caso, los resultados del sistema de concierto violan la prohibición constitucional de que el régimen autonómico pueda comportar privilegios económicos o sociales

- y constituyen una fuente permanente de tensión dentro del sistema de régimen común porque hay otras regiones ricas que aspiran a disfrutar de los mismos privilegios.
- Los resultados de ambos subsistemas no pueden seguir siendo tan diferentes. El Cupo y sus ajustes han de revisarse al alza aunque el ajuste debería ser gradual.