

¿Está bien calculado el cupo?

Angel de la Fuente*

Instituto de Análisis Económico (CSIC)

revisado, noviembre de 2009

Resumen

En este trabajo se analizan las relaciones financieras entre el Estado y las Haciendas territoriales vascas desde la perspectiva de su adecuación a la ley del Concierto de 2002. Su principal conclusión es que la contribución del País Vasco a la Hacienda estatal es muy inferior a lo que debería ser de acuerdo con la legislación básica actualmente en vigor. El origen del desajuste está en las leyes quinquenales del Cupo, donde los principios y procedimientos de valoración establecidos en la ley del Concierto se concretan de una forma muy discutible. Los problemas fundamentales que se detectan son dos. Primero, la valoración de las cargas estatales no asumidas por el País Vasco que se recoge en los anexos de las leyes quinquenales está fuertemente sesgada a la baja. Y segundo, el ajuste por IVA se realiza utilizando valores desfasados de los coeficientes que recogen el peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto. El efecto conjunto de ambos factores ha sido el de rebajar la contribución vasca a los gastos del Estado en 2.800 millones de euros en 2002 y en casi 4.500 millones en 2007.

Abstract

This paper analyzes the financial relations between the Basque provinces and the central Government of Spain. Its main conclusion is that the Basque contribution to the Spanish Treasury is much lower than it should be according to the basic law that regulates the economic relations between the two administrations (the so-called *ley del Concierto*). The discrepancy arises because the quinquennial laws that regulate the details of these relations (*leyes del Cupo*) do not adequately reflect the principles and valuation procedures set out in the basic law. There are two main problems. First, the cost of the central government services that should be cofinanced by the Basque territories is severely underestimated. And second, the adjustment made to bring VAT revenues in line with effective burdens is calculated using outdated values of the Basque country's share in national consumption and in the overall VAT tax base. The combined effect of these factors has been a reduction in the Basque contribution to the central Treasury of around 2.800 million euros in 2002 and almost 4.500 million in 2007.

Palabras clave: concierto vasco, cupo

Clasificación JEL/JEL classification: H77

Key words: Basque regional financing, cupo

* Este trabajo ha sido financiado por la Fundación Caixa Galicia y por el Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2008-04837/ECON. Agradezco los comentarios y sugerencias de Antoni Zabalza, Agustín Manzano, Julio López Laborda y Luis González Calbet.

1. Introducción

Las tres provincias vascas y la comunidad foral de Navarra disfrutaban de un sistema fiscal y de financiación diferente del que se aplica en el resto de las comunidades autónomas españolas. El llamado sistema de concierto o convenio otorga a los territorios forales un nivel muy elevado de autonomía fiscal. Éstos recaudan íntegramente las principales figuras tributarias que conforman el sistema fiscal español y regulan la mayor parte de las mismas sujetas únicamente a algunas limitaciones generales tales como el mantenimiento de una presión fiscal similar a la existente en el resto de España. Las leyes del Concierto vasco y del Convenio navarro regulan también las relaciones financieras entre el Estado y los territorios forales. Puesto que los rendimientos del grueso de los impuestos se atribuyen a las Haciendas forales, la normativa establece que la contribución de los hogares y empresas de estos territorios a la financiación de los servicios comunes que presta el Estado se canalizará a través de una transferencia de estas Haciendas a la Hacienda estatal. Esta transferencia se conoce como “cupo” en el caso vasco y como “aportación” en el navarro. El Concierto y el Convenio también establecen mecanismos de compensación entre las distintas Haciendas implicadas con el objetivo de asegurar que el reparto final de los ingresos tributarios refleja correctamente las cargas fiscales efectivamente soportadas por los residentes de cada territorio.

El diseño y los resultados del sistema foral de financiación han sido objeto de creciente controversia en años recientes. Tal como se han implementado, los modelos de concierto y convenio han permitido al País Vasco y a Navarra disfrutar de niveles de financiación por habitante muy superiores a los observados en cualquier comunidad de régimen común. En 2005, por ejemplo, las administraciones vascas disponían, a igualdad de competencias, de una financiación por habitante superior en más de un 70% a la de sus homólogas catalanas, que se situaban aproximadamente en el promedio de los territorios de régimen común (de la Fuente, 2008).¹ El origen de esta anómala situación parece ser doble. En primer lugar, el sistema de concierto o convenio permite que, a pesar de su elevado nivel de renta, los territorios forales queden excluidos en la práctica de los principales mecanismos de redistribución regional. Con una excepción muy poco significativa (el Fondo de Compensación Interterritorial), los ciudadanos de las comunidades forales no contribuyen a financiar las transferencias de nivelación que complementan la financiación de las comunidades de menor renta. En segundo lugar, algunos autores han sostenido que los detalles del procedimiento de cálculo del cupo y la aportación reducen la contribución de las Haciendas forales a la caja común por debajo de lo que sería razonable. Los aspectos más controvertidos de este cálculo han sido la valoración de

¹ Castells et al (2005, pp. 222-23), Zubiri (2007, p. 378) y de la Fuente y Vives (2003, pp. 50-4) obtienen resultados similares para otros períodos.

las competencias no asumidas por las administraciones forales que se utiliza para fijar el importe del cupo y la aportación y las correcciones a la baja de ambos pagos por el déficit estatal y por el llamado ajuste por IVA.²

En el presente trabajo se analizan las relaciones financieras entre el Estado y las provincias vascas, dejando el caso de Navarra para una futura extensión del mismo. La pregunta que intentaré responder es la siguiente. Teniendo en cuenta tanto el cupo como las correcciones por déficit e IVA, ¿se ajusta la aportación vasca a la Hacienda estatal a lo establecido en la propia ley del Concierto? El análisis se centrará en los aspectos cuantitativamente más importantes del sistema foral, dejando de lado muchos detalles del mismo que previsiblemente tienen un impacto poco significativo sobre sus resultados financieros.³

El resto del trabajo está organizado como sigue. En la sección 2 se describen los elementos fundamentales de la metodología que se utiliza para fijar el cupo y las correcciones al mismo. Las secciones 3-5 analizan los tres puntos conflictivos identificados más arriba. En la sección 3 se argumenta que la corrección por déficit practicada en las leyes quinquenales del cupo es correcta a pesar de estar formulada de una forma poco transparente y contraintuitiva. En las secciones 4 y 5 se concluye que tanto la valoración de las competencias no asumidas como el ajuste por IVA se realizan de una forma incorrecta que se traduce en una infravaloración muy significativa de la contribución de las Haciendas forales vascas a la Hacienda estatal. La sección 6 resume los resultados del análisis y analiza sus implicaciones desde la óptica de la redistribución territorial. Finalmente, la sección 7 concluye y los Anexos recogen algunos detalles metodológicos y describen los datos que sirven de base a los cálculos presentados en el texto.

2. Aspectos esenciales del cálculo del cupo y sus ajustes

La ley del Concierto fija las bases de la metodología que ha de utilizarse para calcular el cupo y sus ajustes. La ley prevé que este cálculo se realice quinquenalmente, en los llamados años base, y remite a las leyes del Cupo la determinación de algunos coeficientes utilizados en el cálculo, presumiblemente con el fin de permitir su adecuación a posibles cambios en las magnitudes económicas que se toman como referencia. En estas leyes se establece también el mecanismo de

² Véase Sevilla (2001), Castells et al (2005), López Laborda (2006 y 2007), de la Fuente (2006), Buesa (2007) y JCyL (2008). Todos ellos coinciden en que la aportación de las comunidades forales a la Hacienda estatal debería revisarse al alza para incluir una aportación a la nivelación interterritorial y/o para corregir algunos aspectos del cálculo del cupo y sus ajustes que se consideran discutibles y generan en el mismo un significativo sesgo a la baja. De una forma mucho más matizada, Zubiri (2004 y 2007) también parece compartir estas tesis. Más adelante volveré en mayor detalle sobre los resultados y conclusiones de algunos de estos estudios.

³ Implícitamente, por tanto, se están dando por buenas las correcciones por los ingresos no concertados del Estado y por la (menguante) parte de las cotizaciones sociales destinada a financiar la sanidad y los servicios sociales, el ajuste por impuestos especiales y las "compensaciones financieras" ligadas a estos tributos, la definición de los "puntos de conexión" fijados para los diferentes impuestos, incluyendo los ajustes por las retenciones del IRPF practicadas por la Hacienda central a residentes en el País Vasco, y otras correcciones menores. Algunos aspectos de estos ajustes son discutibles pero en cualquier caso su impacto conjunto es muy inferior al de los elementos del Concierto que aquí se analizan. Para más detalles sobre estos temas véanse por ejemplo Zubiri y Vallejo (1995), Monasterio y Suárez Pandiello (1998), Zubiri (2007) y OCTE (2008).

actualización del cupo dentro de cada quinquenio. Hasta el momento, el cupo del año base se ha actualizado de acuerdo con un índice que refleja la evolución de los ingresos tributarios del Estado que no han sido cedidos a las comunidades autónomas.

En esta sección se describe el procedimiento general fijado en la Ley del Concierto para el cálculo del cupo del año base y de los ajustes al mismo por IVA y por el déficit estatal, así como la forma en la que algunos aspectos de este cálculo se han concretado en las dos últimas leyes quinquenales del Cupo, las correspondientes a 2002 y 2007.

2.1. El cupo del año base y la corrección por déficit

El sistema de Concierto sigue una lógica inversa a la del sistema de financiación de las comunidades no forales o de régimen común. A pesar del intenso proceso de descentralización fiscal que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas, el Estado mantiene el control directo sobre buena parte de los rendimientos tributarios generados en "territorio común" y utiliza estos recursos para financiar sus propias competencias y para complementar los ingresos de las comunidades autónomas no forales de forma que todas ellas dispongan de los recursos necesarios para prestar un nivel similar de servicios en áreas de su competencia con independencia de su capacidad fiscal. En las comunidades forales, por contra, son las Haciendas territoriales las que recaudan la práctica totalidad de los tributos (excluyendo las cotizaciones sociales) y después transfieren al Estado la parte que les corresponde del gasto que éste realiza en el ejercicio de aquellas competencias que no han sido asumidas por estas comunidades o por sus instituciones locales.

Para calcular la aportación vasca a la Hacienda estatal, el gasto (G) de la Administración central (el "Estado" de aquí en adelante) se divide en dos partidas. La primera de ellas, el *gasto asumido* o *cargas asumidas* (G^a), corresponde al gasto del Estado (dirigido presumiblemente a los territorios de régimen común) que está ligado a las competencias que han sido asumidas en el País Vasco por la comunidad autónoma o por las diputaciones forales. La segunda partida, las *cargas no asumidas* (G^{na}), engloba el gasto estatal (en todo el territorio nacional) en materias que no han sido transferidas a las instituciones vascas. De acuerdo con la Ley del Concierto, las Haciendas vascas contribuyen a financiar sólo este segundo componente del gasto estatal, que correspondería aproximadamente al gasto que tendría que realizar el Estado si todas las comunidades autónomas tuviesen las mismas competencias que el País Vasco.

El primer paso para calcular el cupo del año base consiste en multiplicar el importe de las cargas no asumidas por un *índice de imputación* (i) que refleja la parte del gasto estatal no asumido que corresponde financiar al País Vasco (o más precisamente, a sus haciendas provinciales). Por tanto, lo que llamaré el cupo preliminar (C^p) viene dado por

$$(1) C^p = i * G^{na} = i * (G - G^a)$$

El importe así obtenido se somete seguidamente a una serie de ajustes con el fin de llegar al cupo final. En este apartado consideraré únicamente el más importante de estos ajustes, por el

que el cupo preliminar se reduce en proporción al déficit del Estado (D) utilizando el mismo índice de imputación que se aplica a las cargas no asumidas. El cupo corregido por déficit vendría dado por

$$(2) C^{cd} = C^p - i * D = i * (G^{na} - D)$$

El ajuste por déficit es necesario para evitar que el País Vasco pueda terminar "pagando dos veces" por el mismo gasto estatal. En ausencia de esta corrección, las Haciendas vascas pagarían siempre la parte que les corresponde del gasto no asumido en el momento en el que éste se realiza. Pero si este gasto se financiase en parte con déficit, se produciría también un aumento del *stock* de deuda estatal con el consiguiente incremento de la carga futura de intereses. Puesto que los intereses de la deuda estatal se consideran una carga no asumida, las Haciendas vascas tendrían que ayudar a pagar el incremento de los gastos financieros del Estado a pesar de haber desembolsado íntegramente en su momento la parte que les corresponde del gasto estatal, lo que no sería lógico.

Hay dos formas de evitar este "doble cargo". La primera es que el País Vasco pague de inmediato su parte de las cargas no asumidas pero no contribuya a sufragar los intereses que este gasto pudiese generar en el futuro cuando se financia parcialmente con déficit (aunque sí tendría que asumir los correspondientes al *stock* histórico de deuda acumulada antes de la promulgación de la Ley del Concierto). La segunda opción, que es la que se ha adoptado en la Ley, es que el País Vasco haga lo mismo que el Estado: esto es, que no pague ahora por la parte del gasto estatal que se financia con déficit pero que, en contrapartida, asuma en el futuro la parte que le corresponde de los intereses ligados al incremento resultante de la deuda del Estado.

La ley del Concierto no concreta demasiado los detalles de los cálculos esbozados en los párrafos anteriores. No indica, por ejemplo, qué concepto de déficit ha de utilizarse para corregir el cupo. En relación con la determinación de las cargas no asumidas, sólo establece dos precisiones. Primero, que éstas se calcularán deduciendo del total de gastos del Presupuesto del Estado la asignación íntegra que a nivel nacional corresponda a las competencias que hayan sido efectivamente asumidas por las instituciones vascas. Y segundo, que tendrán la consideración de cargas no asumidas, además de los intereses de la deuda estatal, las amortizaciones o vencimientos de la misma (lo que no tiene mucho sentido),⁴ el Fondo de Compensación Interterritorial y las transferencias a organismos públicos cuyas competencias no hayan sido asumidas por el País Vasco. En cuanto al índice de imputación, la ley dice que éste se fijará "básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado" (art. 57). Finalmente, el Concierto establece también algunos principios generales que han de regir las relaciones financieras entre ambas administraciones. Entre ellos está el respeto a la autonomía fiscal y financiera de las instituciones vascas pero también el respeto a la

⁴ Los vencimientos de la deuda no son, estrictamente hablando, una partida de gasto de acuerdo con los criterios contables habituales. Además, su inclusión efectiva en la base del cupo (que, como veremos enseguida, no llega a producirse en la práctica) permitiría al Estado manipular éste a su favor simplemente reduciendo el plazo de madurez de su deuda.

solidaridad interterritorial en los términos previstos en la Constitución -- algo que, como veremos, no resulta fácil de encontrar en las Leyes del Cupo.

El Cupo en la práctica

Los detalles del cálculo del cupo se concretan en el articulado de las sucesivas leyes quinquenales y, muy especialmente, en un anexo de una única página en el que, con muy pocas explicaciones, se fija la valoración de las cargas no asumidas y de las correcciones pertinentes.

De acuerdo con lo establecido en la ley del Concierto, el cálculo se realiza a partir de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) del año base, tomando como referencia los agregados de gasto e ingreso presupuestario correspondientes al subsector Estado (excluyendo por tanto los Organismos Autónomos y la Seguridad Social). Hay que resaltar que el concepto de gasto que se utiliza en los PGE responde a un criterio de caja y es un tanto peculiar por cuanto incluye tanto los intereses de la deuda estatal como sus vencimientos, mientras que el ingreso no incluye las emisiones de deuda. La diferencia entre gasto e ingreso así definidos, que es el indicador de déficit que se utiliza en las leyes del Cupo, es siempre positiva y se aleja muy significativamente de los conceptos de déficit más habituales en contabilidad nacional, como son las necesidades de financiación del Estado o el déficit primario.

Cuadro 1: Gastos e ingresos del (subsector) Estado de acuerdo con los PGE y con las leyes del Cupo (millones de euros corrientes)

<i>Según PGE</i>	2002	2007
1. Gasto no financiero del Estado (GNF)	101.851,4	139.120,6
2. Intereses de la deuda (INT)	17.729,9	15.925,0
3. Vencimientos de deuda (V)	24.522,9	33.371,8
4. Gasto total a efectos del cálculo del Cupo (G) = 1+2+3	144.104,2	188.417,4
5. Ingresos del Estado (ING)	111.187,8	147.545,1
6. Déficit a efectos del cálculo del cupo (D ^g) = 4-5	32.916,4	40.872,3
7. Déficit no financiero (DNF) = 1-5	-9.336,4	-8.424,5
 <i>Según las leyes del Cupo</i>		
8. Gasto	144.104,2	188.417,4
9. Déficit	32.916,4	40.872,3
10. Ingreso = 8-9	111.187,8	147.545,1

- Fuentes: Leyes del Cupo de 2002 y 2007, Anexos (BOE 2002 y 2007) y Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2002 y 2007. Resumen general por servicios y capítulos del presupuesto de gastos y Resumen general de ingresos por artículos y secciones. Subsector Estado. Los PGE se pueden consultar en: http://www.sgpg.pap.meh.es/SGPG/Cln_Principal/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/PresupuestosEjerciciosAnteriores.htm

El Cuadro 1 muestra los datos más relevantes.⁵ Los gastos del Estado se han desglosado en tres partidas: los intereses de la deuda (INT), los reembolsos o vencimientos de la misma (V) y lo

⁵ Véanse los cuadros A.1 y A.2 del Anexo 2 para un desglose más detallado de los presupuestos de gasto e ingresos del Estado.

que llamaré *gasto (estrictamente) no financiero*⁶ (*GNF*), que incluye todos los demás conceptos. Tenemos por tanto que

$$(3) G \equiv GNF + INT + V = G^a + G^{na}$$

donde *INT* y *V* corresponden, respectivamente, a los capítulos 3 y 9 de la Sección 06 de los Presupuestos Generales del Estado (Deuda Pública). Puesto que, como hemos visto, los intereses y los vencimientos han de incluirse en el gasto no asumido, esta última partida puede también descomponerse de forma similar, de modo que tenemos

$$(4) G^{na} \equiv GNF^{na} + INT + V$$

donde *GNF^{na}* es el gasto no financiero no asumido por el País Vasco y

$$(5) G^a = GNF - GNF^{na}$$

el gasto asumido. Utilizando (3), el déficit del Estado que se utiliza a efectos del cálculo del cupo de acuerdo con las leyes quinquenales (*D^q*) puede escribirse en la forma

$$(6) D^q = G - ING = GNF + INT + V - ING = (GNF - ING) + INT + V \equiv DNF + INT + V$$

donde *DNF* ($\equiv GNF - ING$) es el déficit primario o no financiero del Estado.

Substituyendo (4) y (6) en (2), el cupo corregido por déficit, calculado de acuerdo con el procedimiento fijado en las leyes quinquenales (*C^q*), viene dado por

$$(7) C^q = i * (G^{na} - D^q) = i * [(GNF^{na} + INT + V) - (DNF + INT + V)] = i * (GNF^{na} - DNF)$$

o, utilizando (5), por la siguiente expresión equivalente

$$(7') C^q = i * (GNF^{na} - DNF) = i * [GNF^{na} - (GNF - ING)] = i * [ING - (GNF - GNF^{na})] = i * (ING - G^a)$$

donde *G^a* es el gasto estatal en competencias que han sido asumidas por las instituciones vascas.

Examinando las ecuaciones (7) y (7') vemos que la corrección por déficit practicada en las leyes quinquenales hace desaparecer de la fórmula del cupo tanto los vencimientos como los intereses de la deuda estatal. Puesto que tanto *INT* como *V* entran con el mismo signo en el gasto no asumido y en el déficit, las dos se anulan, lo que hace que el importe neto del cupo termine dependiendo únicamente de los ingresos estatales y del volumen de gasto asumido o, de forma equivalente, del gasto no asumido y del déficit no financiero. La desaparición de los vencimientos de la ecuación resulta razonable ya que, como hemos visto, no se les puede considerar realmente una partida de gasto. Más dudas suscita a primera vista la aparente desaparición de los intereses pero, como veremos en la sección 3, también resulta ser correcta.

⁶ El término podría prestarse a confusión puesto que en la terminología presupuestaria habitual, el "gasto no financiero" incluye los intereses de la deuda. Pese a ello, lo mantendré porque no se me ocurre ningún otro que no sea demasiado largo. En el presente trabajo, la expresión entrecomillada se refiere siempre al gasto estatal neto de intereses y vencimientos de la deuda y viene definida sin ambigüedad posible por la ecuación (3).

2.2. El ajuste por IVA en la ley del Concierto

Las leyes del Cupo y del Concierto establecen una serie de mecanismos para adecuar el reparto de los ingresos tributarios entre administraciones a las cargas soportadas por sus ciudadanos. La más importante de estas correcciones es el llamado ajuste por IVA (o ajuste a consumo del IVA). Un ajuste de este tipo es necesario por dos razones. La primera es que puesto que la recaudación del IVA que grava las importaciones desde países no comunitarios corre exclusivamente a cargo del Estado, éste debe transferir a las Haciendas forales la parte de tales ingresos que corresponde al consumo vasco de bienes importados. La segunda es que, incluso en el caso del IVA por operaciones interiores (que grava también las adquisiciones intracomunitarias), quien recauda en primera instancia el tributo no es necesariamente el que lo soporta. Mientras que el impuesto lo terminan pagando íntegramente los consumidores finales, los ingresos los realizan las empresas en proporción al valor añadido en cada una de las etapas del proceso de producción, generalmente en la región en la que está localizada su sede social. Puesto que no hay ninguna garantía de que productores y consumidores estén distribuidos de la misma forma en el territorio, en ausencia del ajuste, una de las dos Haciendas en juego podría terminar quedándose con más ingresos de los que le corresponden con el consiguiente perjuicio para la otra.

La forma más sencilla de proceder sería calcular el importe del ajuste por IVA (A) de forma que los ingresos finales del País Vasco por este concepto (IVA_{pv}), definidos como la suma de la recaudación directa de las haciendas vascas (R_{pv}) y del propio ajuste, sean proporcionales a su peso en el consumo final del conjunto de España (excluyendo aquellos territorios donde no se aplica el IVA). Tendríamos, por tanto

$$(8) \quad IVA_{pv} = R_{pv} + A = c * IVA_{TOT} \Rightarrow A = c * IVA_{TOT} - R_{pv}$$

donde IVA_{TOT} son los ingresos totales por IVA en España y c el peso del País Vasco en el consumo total del país (tras excluir a Canarias, Ceuta y Melilla, donde el IVA no se aplica).

De acuerdo con la ley del Concierto, esta fórmula se aplica sin modificación alguna en el caso del IVA ligado a importaciones (IVA^{IMP}). Puesto que en este caso no hay recaudación directa de las haciendas vascas, tendremos

$$(9) \quad IVA_{pv}^{IMP} = A^{IMP} = c * IVA_{TOT}^{IMP}$$

Sin embargo, en el caso del IVA por operaciones interiores (IVA^{INT}) la utilización de este procedimiento dejaría a las administraciones vascas prácticamente sin incentivos para gestionar eficientemente el impuesto en su territorio. Bajo este esquema, sus ingresos por IVA dependerían fundamentalmente de la recaudación en territorio común, que tiene un peso muy superior al del País Vasco en el rendimiento total del tributo. De hecho, dado que todos los ingresos se repartirían en proporción al peso de cada territorio en el consumo, cada euro adicional de IVA que las Haciendas forales recaudasen en el País Vasco aumentaría sus ingresos totales en sólo c céntimos (donde, como veremos más adelante, c está por debajo de 0,10).

Presumiblemente para evitar este problema, el ajuste por operaciones interiores se calcula tomando como base no la recaudación real por IVA interior sino una recaudación teórica que se obtiene aplicando a la base total del impuesto (B) el menor de los tipos medios observados en el País Vasco y en el *territorio común* (definido a estos efectos como el resto de España, incluyendo Navarra y excluyendo Canarias, Ceuta y Melilla).⁷

El resultado final de este procedimiento, cuyos detalles se discuten en la sección 2 del Anexo 1, es el siguiente. Sea

$$(10) b \equiv \frac{B_{PV}}{B_{TOT}}$$

el peso del País Vasco en la base teórica total del IVA interior a nivel nacional. Cuando el peso de esta comunidad en la recaudación por IVA interior es mayor que su peso en la base del impuesto, esto es, cuando

$$\frac{R_{PV}^{INT}}{R_{TC}^{INT}} > \frac{b}{1-b}$$

donde el sufijo TC corresponde al territorio común (en el que, a estos efectos se incluye Navarra), entonces el ajuste por IVA interior vendría dado por

$$(11) A^{INT} = (c-b) \frac{R_{TC}^{INT}}{1-b}$$

y en caso contrario por

$$(11') A^{INT} = (c-b) \frac{R_{PV}^{INT}}{b}$$

Obsérvese que, en ambos casos, el rendimiento del impuesto en el territorio con el tipo medio más bajo "se eleva al total nacional," dividiéndolo por su peso en la base del impuesto.

3. ¿Está bien hecha la corrección por déficit?

Tomando como dada la lógica del sistema foral, tal como se especifica en la ley del Concerto, cabe preguntarse si la concreción de la misma que se realiza en las leyes quinquenales es o no razonable. Como ya hemos visto, algunos aspectos del cálculo del cupo y de sus ajustes han sido cuestionados en la literatura. En esta sección y en las dos siguientes se analizan los tres aspectos más importantes y más controvertidos de la metodología establecida en las dos últimas leyes quinquenales del cupo: la implementación de las correcciones por déficit y por IVA y la valoración de las cargas no asumidas.

Algunos autores han cuestionado la lógica de la corrección por déficit que se practica en las leyes quinquenales del cupo. Buesa (2007, p.6) y JCyL (2008, p. 11) destacan que el déficit

⁷ Otra posible razón para utilizar el menor de los tipos medios es la que apuntan Zubiri y Vallejo (p. 42): se trataría de "proteger" a la Hacienda que realice la transferencia de ajuste, minimizando el valor de ésta.

recogido en los anexo de las leyes del Cupo es muy superior al déficit “real” del Estado.⁸ En algún sentido, esto es sin duda cierto. Como ilustración, el déficit utilizado a efectos del cálculo del cupo de 2007 se fijó en más de 40.000 millones de euros a pesar de que las cuentas públicas españolas presentaban en ese año un claro superávit en términos de las necesidades de financiación del Estado. En el presente contexto, sin embargo, la cuestión relevante no es si el concepto de déficit estatal que se especifica en las leyes quinquenales es o no razonable en sí mismo, sino si este concepto, en combinación con el resto de los elementos de la fórmula que fija la ley, alcanza o no el objetivo que parece exigir la lógica de la corrección por déficit, esto es, que la Hacienda vasca termine pagando exactamente la parte que le corresponde de las cargas no asumidas, sin “dobles cargos” pero también sin “rebajas” ocultas.

La forma más sencilla y transparente de abordar el problema consiste en trabajar con el valor presente descontado de los flujos relevantes de gastos y pagos en vez de con los valores anuales contemporáneos de tales magnitudes. Si aceptamos la lógica de la corrección por déficit resumida en la sección 2.1, la pregunta que debemos responder es si el valor descontado del flujo de cupos futuros es igual al producto del índice de imputación por la suma de la deuda inicial y el valor descontado del gasto no financiero del Estado en competencias no asumidas por las instituciones vascas. Trabajando por conveniencia en tiempo continuo, podemos decir que el ajuste por déficit que se fija en las leyes quinquenales del cupo es correcto si y sólo si⁹

$$(12) \quad V(C^q) \equiv \int_0^{\infty} e^{-R(t)} C_t^q dt = i * \left(D_o + \int_0^{\infty} e^{-R(t)} GNF_t^{na} dt \right) \equiv i * (D_o + V(GNF^{na}))$$

donde D_o es la deuda inicial del Estado y $e^{-R(t)}$ el factor de descuento correspondiente al período t , calculado a partir de los tipos anuales de interés, $r(t)$, de forma que

⁸ En JCyL (2008) este hecho se atribuye, correctamente, a la contabilización como gasto de los vencimientos de la deuda, pero no se tiene en cuenta que esto sirve para contrarrestar la inclusión de esta partida entre las cargas no asumidas lo que, en mi opinión, tampoco es correcto.

En el caso de Buesa, el argumento es más confuso. Este autor avanza dos objeciones al actual ajuste por déficit pero no termina de desarrollarlas. La primera es que el procedimiento utilizado supone implícitamente que el déficit estatal se genera únicamente en las competencias no asumidas. La segunda es que el déficit debería en todo caso calcularse o bien incluyendo en los ingresos estatales los rendimientos de los tributos cedidos a las comunidades autónomas o bien excluyendo de los gastos estatales las transferencias a las comunidades autónomas. En relación con la segunda objeción, no termino de entender su lógica. Si los ingresos por tributos cedidos se contabilizasen como ingresos a efectos del cálculo del déficit, su cesión a las comunidades de régimen común debería contabilizarse también dentro de las cargas asumidas, con lo que el importe del cupo no variaría (a no ser que se modificase la interpretación de la ley para contabilizar al menos parte de este gasto implícito como una carga no asumida. Para una propuesta en esta dirección, véase la sección 4). En cuanto a la primera, se intuye que lo que pide Buesa es que el déficit se “reparta” de alguna forma entre ambas administraciones, en vez de descontarse íntegramente de la base del cupo, tal como sugiere Zubiri (2004 p. 202). Este último autor considera que podría ser razonable deducir de la base del cupo sólo la parte del déficit estatal que corresponde a las competencias no asumidas.

⁹ Obsérvese que estoy suponiendo implícitamente que el cupo se recalcula cada “año” de acuerdo con la metodología de señalamiento fijada en la ley quinquenal, lo que no es el caso. Es posible que el método de actualización del cupo entre años base haga que la igualdad deseada no se cumpla exactamente, pero las desviaciones debidas a este hecho deberían ser relativamente pequeñas. En particular, puesto que el cupo se actualiza de acuerdo con la evolución de los ingresos estatales, la ecuación (7') implica que la aproximación será exacta si el cociente entre el gasto asumido y los ingresos estatales se mantiene constante en el tiempo.

$$(13) R(t) = \int_0^t r(s) ds .$$

Utilizando (7'), tenemos

$$V(C^q) \equiv \int_0^{\infty} e^{-R(t)} C_t^q dt = \int_0^{\infty} e^{-R(t)} i * (ING_t - G_t^a) dt = i * (V(ING) - V(G^a))$$

con lo que la condición relevante se convierte en

$$(14) V(ING) - V(G^a) = D_o + V(GNF^{na})$$

Planteadas así las cosas, resulta sencillo comprobar que esta igualdad es equivalente a la restricción presupuestaria intertemporal del Estado una vez se impone en la misma la condición habitual para eliminar sendas explosivas de endeudamiento. De esto se deduce que el ajuste por déficit fijado en las leyes quinquenales es correcto. La sección 1 del Anexo 1 contiene una demostración formal de la deseada equivalencia.

4. La valoración de las cargas no asumidas

El Cuadro 2 muestra la valoración de las cargas estatales no asumidas por el País Vasco de acuerdo con los anexos de las leyes quinquenales del cupo de 2002 y 2007.¹⁰ Del importe total de tales cargas se han restado los intereses y vencimientos de la deuda estatal para obtener la valoración implícita en cada una de estas leyes de las cargas no financieras no asumidas, a cuya financiación han de contribuir las Haciendas vascas.

Cuadro 2: Valoración de las cargas no asumidas de acuerdo con las leyes del Cupo (millones de euros corrientes)

	2002	2007
1. Total cargas no asumidas	66.692,5	85.752,6
2. Intereses de la deuda	17.729,9	15.925,0
3. Vencimientos de deuda	24.522,9	33.371,8
4. Cargas no financieras no asumidas = 1-2-3	24.439,8	36.455,8
5. Gasto no financiero del Estado	101.851,4	139.120,6
6. Cargas no asumidas/Gasto no financiero del Estado = 4/5	24,0%	26,2%

- Fuentes: Cuadro 1 y Leyes del Cupo de 2002 y 2007 (BOE 2002 y 2007). Anexo.

El resultado del cálculo es cuando menos llamativo. De acuerdo con las leyes del Cupo, únicamente una cuarta parte del gasto no financiero del Estado corresponde a competencias y

¹⁰ Las leyes del Cupo no ofrecen ningún detalle sobre cómo se llega a la valoración de las cargas no asumidas que allí se presenta. La única excepción concierne a la policía autonómica vasca y resulta muy reveladora. Puesto que ésta se considera una carga asumida (lo que es cierto), siguiendo la metodología habitual se procede a deducir del gasto del Estado una partida que tendría que corresponder al gasto total del Estado a nivel nacional en la competencia correspondiente. Esta partida, sin embargo, se fija en 6.172,4 millones de euros para 2002 y en 10.189,1 millones para 2007, lo que supone en ambos años un 135% del presupuesto total de gastos del Ministerio del Interior. En este caso, por tanto, el procedimiento habitual de valoración de las competencias asumidas se abandona en favor de una solución *ad-hoc* que resulta claramente favorable a las Haciendas vascas.

servicios que no han sido asumidos por las instituciones vascas. Esta conclusión resulta muy poco plausible dado que, al menos en 2007, las competencias más importantes en términos de gasto (y en particular la sanidad y la educación) ya habían sido asumidas por todas las comunidades autónomas, dejando al Estado (del que, recordemos, se excluye la Seguridad Social) a cargo fundamentalmente de la provisión de bienes públicos de ámbito nacional cuyo coste, en principio, debería considerarse una carga no asumida por el País Vasco.

Es verdad, sin embargo, que existen excepciones importantes a esta regla general. En primer lugar, el Estado sigue siendo responsable en ciertas partes de España de algunos servicios que han sido transferidos a la mayor parte de los territorios autónomos pero no a todos. En el año 2007, y en lo que concierne a la educación y la sanidad, esta excepción afecta únicamente a Ceuta y Melilla (así como a ciertos servicios del Instituto Social de la Marina) pero en los presupuestos de 2002 todavía se contemplaba la gestión directa de la sanidad por parte del Estado en buena parte del antiguo territorio INSALUD durante algunos meses. Un caso similar se da aún en nuestros días con los medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia, que han sido transferidos a muchas de las comunidades autónomas, incluyendo el País Vasco, pero no a todas ellas.¹¹ Por otra parte, el Estado continúa aportando por diversas vías fondos complementarios que ayudan a financiar ciertas competencias en las comunidades de régimen común.

En segundo lugar, la comunidad autónoma vasca o sus diputaciones provinciales han asumido tres competencias importantes que no tienen otros territorios. Las dos primeras son la policía autonómica y la gestión de los tributos más importantes (incluyendo el IRPF, el Impuesto de Sociedades, el IVA y los Impuestos Especiales). La tercera tiene que ver con la financiación de las entidades locales. Mientras que en el resto de España estas administraciones reciben transferencias estatales que constituyen una de sus principales fuentes de financiación, en el caso del País Vasco la práctica totalidad de estos fondos provienen de las diputaciones forales.

Finalmente, existen una serie de áreas en las que, sin que en ocasiones parezca existir una asimetría legal clara entre la comunidad vasca y las restantes, el gasto del Estado en el País Vasco es nulo o al menos muy inferior al que se realiza en otras regiones (directamente o a través de subvenciones gestionadas por las comunidades autónomas), con lo que la financiación de la competencia corre en efecto a cargo del Gobierno vasco o de las diputaciones forales. Esta situación se da en relación con la inversión en carreteras y las ayudas para el acceso a la vivienda, los servicios sociales y prestaciones asistenciales y no contributivas (que, en una proporción creciente, ya no se financian con cotizaciones sociales sino con transferencias del

¹¹ Por contra, el País Vasco es la única comunidad autónoma que en 2007 no había asumido la gestión de las políticas activas de empleo y la formación profesional ocupacional. En buena lógica, el gasto del Estado en el País Vasco por estos conceptos debería "elevarse a nivel nacional," dividiéndolo por el coeficiente de imputación y el resultado debería computarse como una carga no asumida a efectos del cálculo del cupo. Con la ley del Cupo en la mano, resulta imposible saber si esta corrección se practica o no. A la vista de los resultados, sin embargo, no parece probable que sea así.

Estado), en algunos programas del Ministerio de Cultura y en el programa de cooperación local del Ministerio de Administraciones Públicas.¹²

De acuerdo con la metodología que se establece en las leyes del Concerto y del Cupo, el gasto total del Estado por los distintos conceptos que acabo de indicar se considera como una carga asumida por el País Vasco y se resta por tanto del gasto no financiero del Estado para obtener el valor de las cargas no asumidas que dan lugar al grueso del cupo.

Cuadro 3: Una valoración directa de las cargas no financieras del Estado asumidas por el País Vasco (millones de euros corrientes)

<i>Competencias comunes</i>	2002	2007
Atención sanitaria (territorio Insalud e ISM no transferido)	10.747,3	254,1
Educación no universitaria	424,1	723,5
Medios al servicio de la administración de justicia	435,0	471,6
Financiación complementaria (otras transferencias a CCAA)	3.453,2	5.789,0
1. total competencias comunes	15.059,5	7.238,2
<i>Competencias atípicas de la CAPV y de las diputaciones forales</i>		
Gestión tributaria	996,1	1.154,6
Financiación local	10.210,3	13.683,9
Policía y tráfico	4.149,4	6.997,1
2. total competencias atípicas	15.355,8	21.835,6
<i>Áreas en las que el Estado gasta poco o nada en el PV</i>		
Infraestructuras de carreteras	2.817,9	5.180,6
Ayudas a la vivienda	605,9	1.155,2
Cultura	226,0	358,0
Servicios sociales y prestaciones asistenciales y no contributivas	3.642,0	4.703,5
Cooperación local	161,9	190,7
Subvenciones gestionadas por CCAA	445,9	593,6
3. total áreas con bajo gasto estatal en el PV	7.899,6	12.181,5
4. Otros (parte imputada de gastos generales)	2.258,4	3.924,0
5. Total cargas no financieras asumidas =1+2+3+4	40.573,3	45.179,3
como % del gasto no financiero del Estado = 5/7	39,8%	32,5%
6. Cargas no financieras asumidas según Ley del Cupo	77.411,6	102.664,7
como % del gasto no financiero del Estado =6/7	76,0%	73,8%
7. Nota: total gasto no financiero del Estado	101.851,4	139.120,6
8. Nota: nivelación regional (Fdo. de Suficiencia a competencias homogéneas)	19.481,6	28.942,6

El Cuadro 3 intenta aproximar el coste total de las competencias relevantes a partir de la información sobre gasto desglosado por programas que se ofrece en los Presupuestos Generales del Estado (PGE).^{13,14} El ejercicio es arriesgado por varios motivos. Uno de ellos es que la nula

¹² Véase de la Fuente (2000b).

¹³ El ejercicio es en principio muy similar al que realiza Sevilla (2000, pp. 149-50 y 152-57). Sin embargo, este autor no ofrece los detalles suficientes sobre su metodología para hacernos una idea de las diferencias que puedan existir entre ambos. La única precisión que ofrece en este sentido es que las cargas asumidas se calculan en términos generales como "la suma de los créditos dotados en los distintos departamentos

información que se ofrece en las leyes del Cupo sobre las partidas que se consideran asumidas y no asumidas y el limitado desglose funcional y geográfico que se ofrece en los PGE hace difícil afinar los cálculos. Otra dificultad es que el reparto de competencias entre la administración central y las autonómicas es poco nítido en muchas áreas. Por ejemplo, todas las comunidades autónomas tienen competencias en materias como cultura, agricultura e industria, pero el Estado mantiene niveles significativos de gasto en estas áreas que en principio financian servicios y programas de interés general. El margen de error es, por tanto, significativo pero aún así el ejercicio debería darnos al menos una idea aproximada del orden de magnitud del posible sesgo en la valoración de las competencias asumidas y no asumidas que se recoge en la ley del Cupo. Ante las limitaciones de la información disponible, he preferido pecar de prudente en caso de duda y considerar como cargas asumidas el coste total de algunos programas que sin duda contienen elementos significativos de interés general para el conjunto del país. Por ejemplo, he considerado como carga asumida el gasto total en los cuerpos de seguridad del Estado. Además del presupuesto completo de la Policía Nacional y de la Guardia Civil (que siguen actuando en el País Vasco en determinadas materias e instalaciones) y de la Jefatura de Tráfico, esta partida incluye los programas de actuación en materia de droga, de formación de los cuerpos de seguridad y el coste de los cuerpos en reserva.

Además de las tres partidas que acabo de citar, en el Cuadro 3 se incluye también una cuarta que corresponde a la parte imputable a las cargas asumidas de una serie de gastos generales del Estado. Estos son, en particular, las pensiones de los funcionarios (“clases pasivas”), las cuotas patronales pagadas por el Estado a las mutuas sanitarias de funcionarios, la reserva presupuestaria para imprevistos que se recoge fundamentalmente en el llamado Fondo de Contingencia, el Parque Móvil del Estado, la gestión del patrimonio del Estado y ciertos gastos de carácter general del Ministerio de Hacienda (incluyendo el coste de la política presupuestaria y del control interno que realiza la Intervención General del Estado). El procedimiento de imputación de estos gastos se discute en el Anexo 2.

El tratamiento de la nivelación regional

Una partida importante que figura en el Cuadro 3 sólo como nota (fila 8) son las transferencias de nivelación regional, que he identificado con el Fondo de Suficiencia calculado a competencias homogéneas sobre la base de los ingresos tributarios presupuestados en cada año (véase el Anexo 2).¹⁵ A diferencia del resto de las transferencias a las comunidades autónomas

ministeriales para servicios pendientes de traspaso a las demás comunidades autónomas, más en principio, los créditos de la denominada sección 32 que es donde se recogen todas las transferencias de la hacienda central a las CCAA” (p. 149). En la segunda parte del ejercicio se restan de la sección 32 las transferencias de nivelación a favor de las comunidades autónomas, pero no se especifica como se calculan éstas.

¹⁴ Véase el Anexo para un listado detallado de los programas presupuestarios que he clasificado como cargas asumidas y una descripción del procedimiento utilizado para estimar la parte asumida de algunas partidas estatales de gastos generales.

¹⁵ A diferencia de sus antecesores, el Fondo de Suficiencia del actual sistema de financiación regional es básicamente una transferencia de nivelación pura. Las regiones de régimen común con mayor capacidad fiscal se financian íntegramente con el rendimiento de los tributos cedidos (y de hecho tienen un pequeño excedente que da lugar a un Fondo de Suficiencia negativo en los casos de Madrid y Baleares). Las

de régimen común (donde se incluyen entre otras muchas cosas las garantías sanitarias, la dotación complementaria para sanidad y la financiación de competencias atípicas o parcialmente transferidas, como la policía autónoma catalana) esta partida no ha sido incluida entre las cargas asumidas por el País Vasco. La razón es que, en mi opinión, la nivelación regional es por definición una competencia no transferible de la Administración central que las instituciones vascas ciertamente no han asumido y a cuya financiación deberían contribuir.¹⁶ Es cierto, sin embargo, que se trata de fondos que terminan financiando gasto en competencias asumidas por la comunidad vasca, lo que hace posible (aunque complicado) argumentar que deberían tratarse como una carga asumida. Como veremos enseguida, el tratamiento de esta partida es importante en términos cuantitativos pero no altera cualitativamente las conclusiones del ejercicio.

Como indican Castells et al (2005), la inclusión del Fondo de Suficiencia entre las cargas no asumidas plantearía el problema de que la contribución de las comunidades forales a la nivelación territorial dependería del peso de los rendimientos de los tributos cedidos en la financiación de las comunidades de régimen común. En tales circunstancias, un aumento en los porcentajes de cesión de ciertas figuras tributarias, acompañado de una reducción equivalente del Fondo de Suficiencia, reduciría el importe del cupo (al disminuir los ingresos estatales sin alterar las cargas asumidas, tal como éstas se definirían con mi interpretación de la Ley del Concierto). En parte para evitar este problema, tanto Castells et al (2005) como López Laborda (2007) se inclinan por la alternativa de incluir explícitamente a las comunidades forales en un esquema común de nivelación que aseguraría la equivalencia financiera del régimen foral con el sistema común de financiación. Coincido con ambos autores en que ésta sería la opción más deseable. Sin embargo, tiene el inconveniente de que exigiría una reforma en profundidad de la ley del Concierto mientras que la inclusión del Fondo de Suficiencia entre las cargas no asumidas encajaría perfectamente con la ley del Concierto actualmente vigente y con el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco -- y de hecho lo haría mejor que la práctica actual, dada la clara referencia a la solidaridad interterritorial que recogen ambos textos (arts. 48 y 41f respectivamente en BOE 1979 y 2002a).

Una posible forma de evitar el problema que señala Castells consistiría en contabilizar los rendimientos de los tributos cedidos a las comunidades de régimen común a la vez como ingresos y como gastos estatales a la hora de calcular el cupo. El gasto total en financiación regional, incluyendo tanto las transferencias explícitas del Estado como las implícitas en las cesiones tributarias, se dividiría a su vez en dos partes. El coste total de las cesiones tributarias necesarias para que las regiones con mayor capacidad fiscal puedan autofinanciarse se

transferencias del Fondo sirven para completar los ingresos del resto de las regiones de forma que todas ellas puedan prestar servicios similares.

¹⁶ Como observa López Laborda (2007), la doctrina del Tribunal Supremo parece en principio consistente con la idea de que las comunidades forales deberían contribuir a la nivelación interterritorial. En su sentencia de 4 de diciembre de 2004 sobre la validez de las normas forales que regulan el Impuesto de Sociedades (TS 2004, fundamento de derecho undécimo), el Tribunal se apoya en el principio constitucional de igualdad y en las normas de armonización incluidas en la Ley del Concierto para concluir que la aportación al Estado de las Comunidades Forales debería ser equivalente a la que se habría producido de aplicarse en ellas la normativa común y que estas comunidades han de contribuir en la misma proporción que las demás a la financiación de las cargas generales del Estado.

consideraría una carga asumida, mientras que los recursos necesarios para completar la financiación de los demás territorios (esto es, las transferencias de nivelación) se incluirían en las cargas no asumidas con independencia de como se instrumenten.

Implicaciones para el cálculo del cupo

Los resultados recogidos en el Cuadro 3 confirman la impresión de que las leyes quinquenales del cupo han infravalorado muy significativamente las cargas estatales no asumidas por las instituciones vascas. Restando el valor estimado de las cargas asumidas (fila 5 del Cuadro 3) del gasto no financiero del Estado (fila 7 del mismo cuadro) obtenemos una estimación “directa” de las cargas no financieras no asumidas que podemos comparar con la recogida en las leyes del Cupo. El Cuadro 4 muestra los datos necesarios expresados como porcentaje del gasto no financiero del Estado. De acuerdo con mi estimación, las Haciendas vascas deberían cofinanciar un 60% del gasto no financiero del Estado en 2002 y un 67% en 2007, pero sólo contribuyen a pagar en torno a un 25% en ambos años. Por lo tanto, la base efectiva del cupo (entendida aquí como las cargas no financieras no asumidas) recogería menos del 40% del gasto estatal relevante. Aún si excluimos la partida de nivelación regional de las cargas a cofinanciar, esta cifra no llegaría al 60%.

**Cuadro 4: Cargas no financieras no asumidas
comparación entre las Leyes del Cupo y una estimación alternativa
(porcentaje del gasto no financiero del Estado)**

	2002	2007
<i>Según las leyes del Cupo</i>	24,0%	26,2%
<i>Cálculo directo</i>	60,2%	67,5%
<i>Cálculo directo - nivelación regional</i>	41,0%	46,7%

Los Cuadros 5 y 6 resumen las implicaciones del análisis precedente para la fijación del cupo. Cada cuadro está dividido en dos bloques que describen, respectivamente, el cálculo de la base y de la cuota del cupo a partir de la ecuación

$$(7) C^q = i * (GNF^{na} - DNF)$$

utilizando dos procedimientos alternativos. El primero es el adoptado en las leyes quinquenales de 2002 y 2007. El segundo procedimiento difiere del anterior en que i) se utiliza la valoración directa de las cargas no asumidas presentada en el Cuadro 3 y ii) en consonancia con lo dispuesto en la Ley del Concierto, se adopta como índice de imputación el peso real del País Vasco en el PIB nacional de acuerdo con la Contabilidad Regional del INE (2008b), lo que se traduce en una pequeña reducción de este índice.

El resultado es similar en ambos años: el cupo corregido por déficit que se fija en ambas leyes quinquenales está ligeramente por debajo de la mitad del valor que se obtiene por el procedimiento alternativo de cálculo. La diferencia entre ambos importes es de unos 2.300 millones de euros en 2002 y aumenta hasta 3.500 millones en 2007. Excluyendo la contribución a

la nivelación regional, estas cifras se reducirían aproximadamente a la mitad, hasta 1.065 y 1.756 millones de euros respectivamente.

Cuadro 5: Comparación entre Ley del Cupo y estimación alternativa, 2002

1. Cálculo de la base del Cupo			
	<i>Ley del Cupo (val. efectiva)</i>	<i>Valoración alternativa</i>	<i>Diferencia (infravaloración en Ley)</i>
cargas no financieras no asumidas			
nivelación territorial	0,0	19.481,6	19.481,6
otras cargas no asumidas	24.439,8	41.796,4	17.356,7
<i>total cargas no fin. no asumidas</i>	<i>24.439,8</i>	<i>61.278,1</i>	<i>36.838,3</i>
- corrección por déficit no financiero	-9.336,4	-9.336,4	0,0
= base corregida por déficit	33.776,2	70.614,5	36.838,3
pesos	47,8%	100,0%	52,2%
2. Cálculo del Cupo			
por cargas no fin. no asumidas:			
nivelación territorial	0,0	1.209,0	1.209,0
otras cargas no asumidas	1.525,0	2.593,8	1.068,7
<i>total por cargas no asumidas</i>	<i>1.525,0</i>	<i>3.802,8</i>	<i>2.277,7</i>
- corrección por déficit no financiero	-582,6	-579,4	3,2
= cupo corregido por déficit	2.107,6	4.382,2	2.274,5
pesos	48,1%	100,0%	51,9%
<i>Nota: índice de imputación</i>	<i>6,24%</i>	<i>6,21%</i>	

Cuadro 6: Comparación entre Ley del Cupo y estimación alternativa, 2007

1. Cálculo de la base del Cupo			
	<i>Ley del Cupo (val. efectiva)</i>	<i>Valoración alternativa</i>	<i>Diferencia (infravaloración en Ley)</i>
cargas no financieras no asumidas			
nivelación territorial	0,0	28.942,6	28.942,6
otras cargas no asumidas	36.455,8	64.998,6	28.542,8
<i>total cargas no asumidas</i>	<i>36.455,8</i>	<i>93.941,2</i>	<i>57.485,4</i>
- corrección por déficit no financiero	-8.245,5	-8.424,5	0,0
= base corregida por déficit	44.880,4	102.365,8	57.485,4
pesos	43,8%	100,0%	56,2%
2. Cálculo del Cupo			
por cargas no fin. no asumidas:			
nivelación territorial	0,0	1.796,1	1.796,1
otras cargas no asumidas	2.274,8	4.033,7	1.758,8
<i>total por cargas no asumidas</i>	<i>2.274,8</i>	<i>5.829,8</i>	<i>3.554,9</i>
- corrección por déficit no financiero	-525,7	-522,8	2,9
= cupo corregido por déficit	2.800,5	6.352,6	3.552,0
pesos	44,1%	100,0%	55,9%
<i>Nota: índice de imputación</i>	<i>6,24%</i>	<i>6,21%</i>	

Comparación con los resultados de otros estudios

Dado lo abultado de las discrepancias existentes entre la valoración de las cargas no asumidas que se presenta en el apartado anterior y la recogida en las leyes quinquenales, así como la incertidumbre que genera la falta de transparencia oficial sobre el cálculo del cupo, resulta conveniente comparar los resultados resumidos arriba con los obtenidos en otros trabajos con objetivos similares.

Como ya hemos visto, Sevilla (2001) realiza un ejercicio muy similar al resumido en los apartados anteriores con datos de 1997. Mis resultados para 2002 parecen ser aproximadamente consistentes con los suyos en lo que concierne a la infravaloración de las cargas no asumidas, excluyendo la nivelación territorial. De acuerdo con este autor, las cargas no asumidas del Estado estaban infravaloradas en ese año en 1.8 billones de ptas., lo que suponía un 30% de su importe "correcto" neto de intereses y vencimientos de la deuda estatal. Según mis cálculos, el grado de infravaloración en 2002 era algo superior, situándose en el 40%, lo que podría reflejar, en proporciones imposibles de determinar, tanto discrepancias metodológicas entre los dos estudios como posibles diferencias entre las leyes quinquenales del cupo de 1997 y 2002 en términos de la generosidad de la valoración de las competencias estatales. En cuanto a las transferencias de nivelación, la estimación de Sevilla asciende a 7,64 billones de ptas. (7,77 sin excluir el FCI) o 45.900 millones de euros, lo que, por comparación con mis resultados para 2002, parece demasiado elevado para recoger únicamente las transferencias "puras" de nivelación que, en mi opinión, es la partida que debería incluirse en la base del cupo.¹⁷ De hecho, la estimación de estas transferencias que ofrece el autor es positiva incluso para las regiones de mayor renta, incluyendo a las comunidades forales, lo que sugiere que se incluyen aquí partidas de otra naturaleza.

El trabajo de Zubiri y Vallejo (1995, pp. 90-101) y Zubiri (2007, pp. 382-84) ofrece también una referencia indirecta potencialmente relevante a la hora de cuantificar la posible infravaloración de las cargas no asumidas. Utilizando datos de 1991 y 2002 respectivamente, en estos estudios se analizan las implicaciones que tendría la generalización del sistema de cupo a todas las regiones españolas. Los resultados del cálculo indican que una reforma de este tipo supondría una merma muy considerable de recursos para el Estado, lo que lleva a sus autores a concluir que la generalización no es viable porque dejaría a la Administración central sin los ingresos necesarios para financiar sus competencias.

Sevilla (2001) también lleva a cabo un ejercicio de la misma naturaleza y sostiene que el mismo viene a ser equivalente a su cálculo directo de la infravaloración de las cargas no asumidas. En mi opinión, sin embargo, esta segunda vía no permite alcanzar conclusión alguna sobre la bondad de la valoración de las cargas no asumidas que se utiliza en el cálculo del cupo. Para ver por qué, supongamos que, efectivamente, el sistema de concierto se generaliza de forma que todas las comunidades autónomas pasan a ejercer las mismas competencias que el País Vasco y conservan los rendimientos íntegros de todos los tributos, netos de un cupo calculado con la

¹⁷ Los datos de intereses y vencimientos y el importe del FCI se toman de la ley de Presupuestos para 1997 (BOE, 1996).

misma valoración de las cargas no asumidas que se utiliza en el caso vasco. Para simplificar, supongamos también que el déficit no financiero del Estado es cero. En estas circunstancias, las cargas no asumidas serían el único gasto estatal y la suma de los cupos regionales sería exactamente igual al coste fijado para las mismas en la ley quinquenal del cupo, sea éste correcto o no. Si lo es, el Estado podrá seguir ofreciendo los mismos servicios que antes en ámbitos de su competencia exclusiva, y en caso contrario tendrá que recortar sus prestaciones. Lo que no podemos saber sin realizar un cálculo directo es en qué caso estamos. En ambos casos, será cierto que el Estado contará con muchos menos recursos que antes de la reforma, pero también lo es que tendrá menos obligaciones de gasto. En consecuencia, la merma de recursos que Zubiri y Vallejo estiman para el Estado debería verse compensada por una reducción en sus necesidades de gasto que estos autores parecen haber infravalorado. Zubiri (2007) es demasiado parco en sus explicaciones para intentar ver de dónde podría provenir el problema. En el caso de Zubiri y Vallejo (1995), los autores recogen correctamente (en algunos casos como correcciones al alza de los cupos regionales en vez de como reducciones de las necesidades de gasto estatal) las partidas de gasto en educación, sanidad y policía así como la ligada a la financiación de las entidades locales, pero no parecen haber tenido en cuenta la desaparición de las transferencias de nivelación, el ahorro de los costes de la gestión tributaria estatal o la desaparición de la financiación estatal de las prestaciones sociales no contributivas entre otras partidas que aparecen en el Cuadro 3 y que también desaparecerían de los presupuestos estatales bajo un sistema generalizado de cupo.

5. El ajuste por IVA en la práctica

La ley del Concierto remite a la ley del Cupo para la fijación en cada quinquenio de los coeficientes que se utilizan para calcular el importe del ajuste por IVA. Aunque la lógica del ajuste es impecable, la forma en que su cálculo se concreta en las leyes quinquenales resulta muy discutible debido fundamentalmente a que los valores de estos coeficientes que allí se fijan tienen poco que ver con las magnitudes económicas que los mismos tendrían que reflejar de acuerdo con la ley del Concierto (JCyL, 2008 y Zubiri, 2004).

**Cuadro 7: Coeficientes utilizados en el ajuste por IVA
Valor fijado en las leyes del Cupo vs. dato real más cercano**

	Año 2002		Año 2007 o más cercano	
	ley del cupo	dato real	ley del cupo	dato real
peso del PV en el consumo (c)	6,875%	5,700%	6,875%	5,407%*
índices	120,6	100,0	127,1	100,0
peso en la base IVA interior (b)	5,765%	5,962%	5,765%	5,815%**
índices	96,7	100,0	99,1	100,0
$R_{PV}^{INT} / R_{TC}^{INT}$	6,734%	6,734%	7,173%	7,173%*
b/1-b	6,118%	6,340%	6,118%	6,174%**

- Notas: (*) = dato de 2006, (**) = dato de 2004

El Cuadro 7 compara los valores de los coeficientes *c* y *b* que se fijan en las leyes quinquenales del Cupo con el dato real disponible más cercano conceptualmente y en el tiempo a la magnitud

que se pretende medir en cada caso. El indicador de consumo (*c*) que he utilizado es el componente principal del índice que elabora el INE para repartir el tramo autonómico del IVA entre las comunidades autónomas de régimen común (INE, 2006) y mide el peso de cada territorio en el consumo final interior de las familias, ponderando el gasto en distintos bienes de acuerdo con el tipo de IVA aplicable en cada caso.¹⁸ Por otra parte, el peso del País Vasco en la base teórica del IVA interior (*b*) se calcula por el procedimiento establecido en la ley del Concierto (véase la sección 2 del Anexo 1) utilizando datos de la Contabilidad Regional del INE (2008b) y de comercio exterior (MITC, 2008). Los datos utilizados para el cálculo se recogen en el último apartado del Anexo 2.

Como se observa en el Cuadro 7, las leyes del Cupo sobrevaloran el peso real del País Vasco en el consumo final en más de un 20% e infravaloran, aunque sólo ligeramente, su peso en la base teórica del IVA. Estas distorsiones, sin embargo, no alteran la ordenación del País Vasco y el territorio común en términos de sus tipos medios de gravamen. Con ambos conjuntos de datos,

se cumple que $\frac{R_{PV}^{INT}}{R_{TC}^{INT}} > \frac{b}{1-b}$ por lo que el tipo mínimo a aplicar para el cálculo de la corrección es

el correspondiente al territorio común.

Cuadro 8: Recaudación directa por IVA

	2002	2007
<i>IVA importaciones (Estado)</i>	10.724,2	9.371,0
<i>IVA interior, territorio común</i>		
Estado antes de ajustes	27.473,3	47.952,7
Navarra, gestión directa	615,7	891,5
<i>total IVA interior territorio común</i>	28.089,0	48.844,2
<i>País Vasco, gestión directa</i>	1.891,5	3.661,1

Notas:

- La mayor parte de los datos provienen de MEH (2007) y AEAT (2008) y corresponden a la recaudación directa medida con un criterio de caja. Ambas fuentes coinciden en años comunes excepto en lo que concierne al ajuste con Navarra, donde hay una diferencia apreciable entre ellas. Los datos de recaudación por gestión directa en los territorios forales provienen de Gobierno Vasco (2008) y Gobierno de Navarra (2008b).

- En MEH (2007) y AEAT (2008) la recaudación por operaciones interiores del Estado se da neta del ajuste total por IVA con el País Vasco y Navarra (incluyendo también la parte del ajuste que corresponde al IVA ligado a importaciones). Para recuperar la recaudación directa del Estado sumo a la cifra anterior los ajustes con ambos territorios forales. En el caso del País Vasco, esta cifra se toma de la misma fuente en cada año. Dadas las discrepancias existentes en las fuentes primarias, en el caso de Navarra utilizo el dato de MEH (2007) para 2002 y para 2007 el dato de Gobierno de Navarra (2008a) que parece más consistente con MEH (2007) que con AEAT (2008).

¹⁸ El índice de reparto final que elabora este organismo también tiene en cuenta la distribución territorial de la compra de vivienda nueva y de ciertos componentes del gasto de las administraciones públicas y de las instituciones sin ánimo de lucro que también están sujetas a un IVA no deducible. El INE sólo calcula estos componentes del índice para las regiones de régimen común en parte porque en su estimación se utilizan datos proporcionados por la AEAT, que no opera en los territorios forales. En cualquier caso, el indicador de consumo familiar tiene un peso superior al 75% en el índice de reparto final, por lo que debería proporcionar una aproximación muy aceptable al mismo.

El Cuadro 8 muestra la recaudación directa (antes del ajuste) de cada territorio por los distintos componentes del IVA. Utilizando estos datos y los coeficientes recogidos en el Cuadro 7 resulta sencillo calcular el importe del ajuste por IVA en 2002 y 2007 de acuerdo con las leyes quinquenales vigentes en cada año y el resultado alternativo que se obtendría utilizando los datos reales, tal como parece exigir la ley del Concierto.

Cuadro 9: Ajuste por IVA con los coeficientes de la Ley del Cupo y con el dato real (millones de euros corrientes)

2002	ley del Cupo	dato real	diferencia
IVA importaciones	737,3	611,2	126,0
IVA operaciones interiores	330,9	-78,4	409,3
<i>total ajuste por IVA</i>	<i>1.068,1</i>	<i>532,8</i>	<i>535,3</i>
<i>nota: dato directo*</i>	<i>1.057,4</i>		
2007	ley del Cupo	dato real	diferencia
IVA importaciones	644,3	506,7	137,5
IVA operaciones interiores	575,3	-211,6	786,9
<i>total ajuste por IVA</i>	<i>1.219,6</i>	<i>295,2</i>	<i>924,4</i>
<i>nota: dato directo*</i>	<i>1.194,0</i>		

(*) Ajuste total por IVA en 2002 y 2007 de acuerdo con MEH (2007) y AEAT (2008) respectivamente.

El Cuadro 9 recoge los resultados. Puesto que los coeficientes que fija la ley del Cupo son más favorables al País Vasco que el dato real, el ajuste por IVA que se realiza en la práctica es muy superior a lo que exigiría una aplicación rigurosa de la ley del Concierto. El grueso del problema proviene del ajuste por operaciones interiores, que pasaría a ser negativo en vez de positivo si se utilizase el peso real del País Vasco en el consumo y en la base teórica del IVA. El importe total de la diferencia supera los 500 millones de euros en 2002 y se acerca al millardo en 2007.¹⁹

6. A modo de resumen

El Gráfico 1 resume los cálculos realizados en las secciones anteriores. Sumando a la infravaloración del cupo la sobrevaloración del ajuste por IVA se obtienen cifras muy respetables. Las Haciendas forales vascas aportaron a las arcas del Estado 2.800 millones de euros menos de lo que deberían haber aportado en 2002 y casi 4.500 millones en 2007, lo que supone respectivamente un 6,23% y un 6,88% del PIB del País Vasco.

Tan considerable rebaja en la contribución vasca a los gastos del Estado explica por sí sola la peculiar situación de la región en términos de la redistribución interterritorial. El Gráfico 2 muestra la relación existente entre los saldos fiscales regionales estimados por Uriel y Barberán (2007) y la renta per cápita relativa de las distintas comunidades autónomas. Generalmente, las regiones con menores niveles de renta tienen saldos positivos con el Estado y a la inversa. Las

¹⁹ Utilizando un procedimiento similar al aquí expuesto y trabajando con datos de consumo de la Contabilidad Regional del INE, JCyL (2008) estima que el sesgo a favor del País Vasco en el ajuste por IVA ascendía en 2002 a 580 millones de euros.

comunidades vasca y navarra, sin embargo, son una excepción a esta regla. Pese a disfrutar de niveles de renta muy superiores al promedio español, estas regiones registran un superávit fiscal con el Estado, mientras que Cataluña, Baleares y Madrid, con niveles de renta similares, tienen déficits fiscales que suponen entre un 5% y un 12% de su PIB.

Gráfico 1: Infravaloración de la aportación vasca a la Hacienda central (porcentaje del PIB del País Vasco)

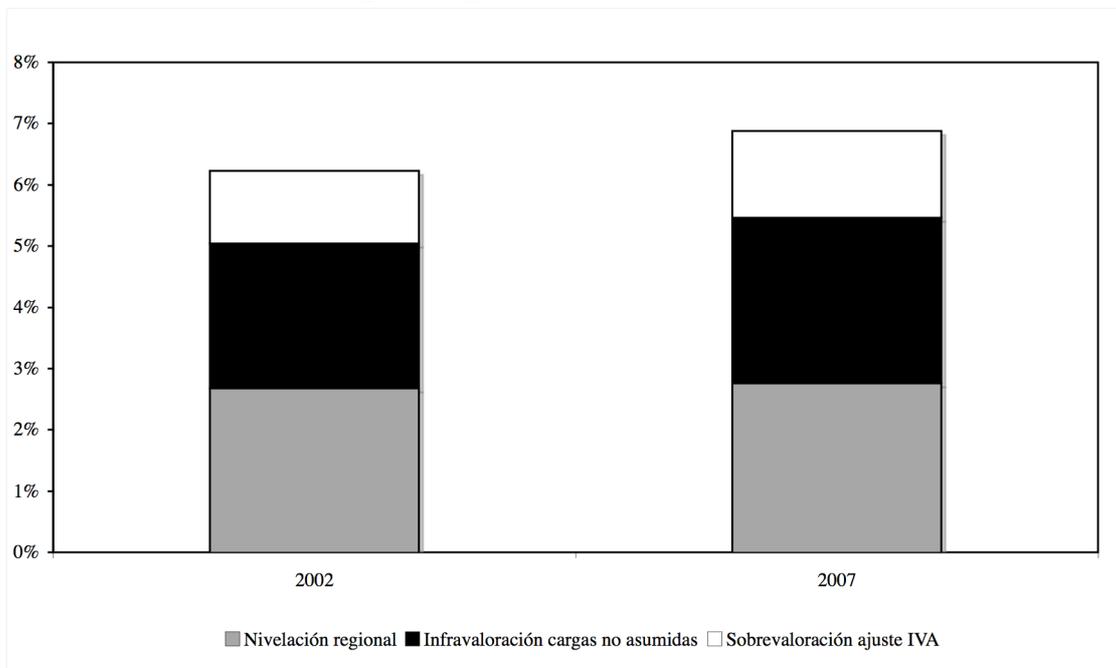
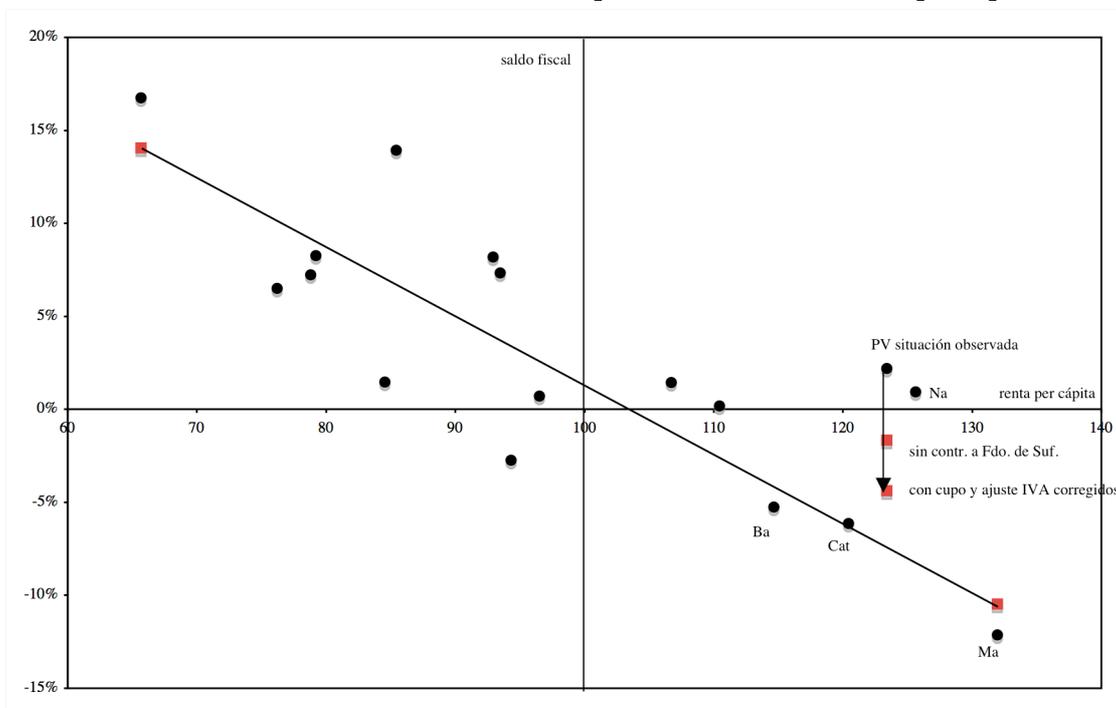


Gráfico 2: Saldos fiscales como fracción del PIB (promedio 2001-05) vs. PIB per cápita en 2003



- Nota: La recta de regresión se ajusta utilizando sólo los datos de las regiones de régimen común.
 - Fuentes: Uriel y Barberán (2007) e INE (2008b).

La flecha que apunta hacia abajo desde la posición observada del País Vasco ilustra el efecto que tendría sobre el saldo fiscal de esta comunidad la corrección al alza de sus aportaciones a la Hacienda estatal de acuerdo con los cálculos realizados en este trabajo. Si tomamos el promedio de las cifras resumidas en el Gráfico 1 para 2002 y 2007, el País Vasco tendría que aportar un 6,55% adicional de su PIB a las arcas del Estado. Esto nos llevaría al más bajo de los puntos indicados con un cuadrado, dejando a la región situada cerca de la línea ajustada de regresión que resume la relación media entre nivel de renta y saldo fiscal en las comunidades de régimen común. Si eliminamos la parte de la corrección imputable a la nivelación regional, el acercamiento a la recta de regresión sería menor pero todavía muy significativo.

7. Conclusión

En este trabajo se han analizado las relaciones financieras entre el Estado y las Haciendas territoriales vascas desde la perspectiva de su adecuación a la ley del Concierto de 2002. Su principal conclusión es que la contribución del País Vasco a la Hacienda estatal es muy inferior a lo que debería ser de acuerdo con la legislación básica actualmente en vigor. El origen del desajuste está en las leyes quinquenales del Cupo, donde los principios y procedimientos de valoración establecidos en la ley del Concierto se concretan de una forma muy discutible. Los problemas fundamentales que se detectan son dos. Primero, la valoración de las cargas estatales no asumidas por el País Vasco que se recoge en los anexos de las leyes quinquenales está fuertemente sesgada a la baja. Y segundo, el ajuste por IVA se realiza utilizando valores desfasados de los coeficientes que recogen el peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto. El efecto conjunto de ambos factores ha sido el de rebajar la contribución vasca a los gastos del Estado en 2.800 millones de euros en 2002 y en casi 4.500 millones en 2007, lo que supone respectivamente un 6,23% y un 6,88% del PIB del País Vasco.

Otra conclusión importante que se puede extraer del ejercicio es que la privilegiada situación financiera de la que disfrutaban las provincias vascas no es una consecuencia inevitable de las peculiaridades institucionales de estos territorios que se recogen en la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco y se desarrollan en la ley del Concierto. En términos de redistribución regional, el auténtico problema no es el régimen foral per se,²⁰ sino la muy discutible concreción financiera del mismo que se ha hecho en las leyes quinquenales del Cupo en clara violación de la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE).

²⁰ Hay que reconocer, sin embargo, que algunas de estas peculiaridades pueden resultar problemáticas en sí mismas por otros motivos. Un caso claro es la capacidad normativa de los territorios forales en materia del Impuesto de Sociedades, que les sitúa en una posición de indudable ventaja en procesos de posible competencia fiscal con otras comunidades autónomas. Por otra parte, la ventaja derivada de este instrumento sería mucho menor sin el "colchón financiero" que resulta de la infravaloración del cupo.

ANEXO 1

A1.1. La restricción presupuestaria intertemporal del Gobierno central

Sea D_t la deuda del Gobierno central. Trabajando en tiempo continuo, la restricción presupuestaria "de flujo" del Estado viene dada por

$$(A.1) \dot{D}_t = INT_t + GNF_t - ING_t = INT_t + DNF_t = r(t)D_t + DNF_t$$

donde $r(t)$ es el tipo de interés en el momento t . Integrando (A.1) entre 0 y s , es fácil obtener la siguiente expresión equivalente²¹

$$(A.2) D_s e^{-R(s)} = D_0 + \int_0^s DNF_t e^{-R(t)} dt$$

que dice que el valor presente (en el momento 0) de la deuda existente en el momento s es igual a la deuda inicial más el valor descontado de los déficits primarios acumulados entre 0 y s . Claramente, esta expresión es una mera descripción del proceso de acumulación de la deuda pública y no impone, per se, ninguna restricción a la capacidad de endeudamiento del Gobierno. Para imponer una restricción de este tipo que excluya sendas explosivas de la deuda pública, la práctica habitual consiste en imponer una condición de frontera (o de "exclusión de los juegos de Ponzi") de la forma²²

$$(A.3) \lim_{s \rightarrow \infty} D_s e^{-R(s)} = 0$$

que asegure que la deuda estatal ha de crecer asintóticamente a una tasa inferior al tipo de interés. Tomando límites en (A.2) cuando $s \rightarrow \infty$, la condición dada en (A.3) implica

$$(A.4) \lim_{s \rightarrow \infty} D_s e^{-R(s)} = D_0 + \int_0^{\infty} DNF_t e^{-R(t)} dt = 0$$

de donde

$$(A.5) D_0 = - \int_0^{\infty} DNF_t e^{-R(t)} dt = \int_0^{\infty} (ING_t - GNF_t) e^{-R(t)} dt = V(ING) - V(GNF)$$

Esta expresión exige que el valor presente del flujo de ingresos del Gobierno central sea igual a la suma de su deuda inicial y el valor presente de su flujo de gastos. Desagregando el gasto no financiero del Estado en la parte asumida y no asumida por las administraciones vascas, obtenemos la igualdad deseada:

$$(A.6) D_0 + V(G^a) + V(GNF^{na}) = V(ING)$$

²¹ Véase de la Fuente (2000a), pp. 428-29

²² Véase Blanchard y Fischer (1989), p. 127.

A1.2. El ajuste por IVA

De acuerdo con la ley del Concierto, la base del IVA interior en el territorio i se aproxima como

$$(A.7) B_i = VAB_i - FBC_i - EX_i + AI_i$$

donde VAB es el valor añadido bruto al coste de los factores, FBC la formación bruta de capital, EX las exportaciones y AI las adquisiciones intracomunitarias. La primera partida se excluye de la base porque el IVA pagado en bienes de capital se devuelve a las empresas al ser deducible del IVA a ingresar, la segunda porque las exportaciones están exentas del impuesto (en origen) y la tercera se suma porque las importaciones de países comunitarios están sujetos al IVA interior (en destino). El tipo medio del IVA interior en el territorio i vendrá dado por el cociente entre la recaudación obtenida en el mismo y la base teórica correspondiente:

$$(A.8) \tau_i = \frac{R_i}{B_i} \quad \text{de donde} \quad R_i = \tau_i B_i$$

Para clarificar la lógica del ajuste, supongamos por el momento que el IVA interior se reparte en proporción al consumo de la misma forma que el IVA sobre las importaciones. Tendríamos entonces

$$(A.9) IVA_{PV}^{INT} = R_{PV}^{INT} + \tilde{A}^{INT} = c * R_{TOT}^{INT}$$

(donde se utiliza la tilde para destacar que éste no es realmente el ajuste que se practica). Despejando \tilde{A}^{INT} , reescribiendo la recaudación por IVA en términos de la base del impuesto y su tipo medio y operando, el ajuste que habría que realizar con este hipotético procedimiento se puede expresar en la forma

$$(A.10) \begin{aligned} \tilde{A}^{INT} &= c * R_{TOT}^{INT} - R_{PV}^{INT} = c * \tau_{TOT} B_{TOT} - \tau_{PV} B_{PV} \\ &= c * \tau_{TOT} B_{TOT} - \tau_{PV} \frac{B_{PV}}{B_{TOT}} B_{TOT} \equiv (c * \tau_{TOT} - b * \tau_{PV}) B_{TOT} \end{aligned}$$

donde

$$(A.11) b \equiv \frac{B_{PV}}{B_{TOT}}$$

es el peso del País Vasco en la base teórica total del IVA a nivel nacional.

La fórmula del ajuste por IVA que se especifica en la ley del Concierto es idéntica a (A.10) excepto en que los tipos medios vasco y nacional se reemplazan por el menor de los tipos medios correspondientes al País Vasco y al territorio común (donde se incluye Navarra)

$$(A.12) \tau_{\min} = \min \{ \tau_{PV}, \tau_{TC} \}$$

De esta forma, el ajuste se convierte en

$$(A.13) A^{INT} = (c - b) \tau_{\min} B_{TOT}$$

Para ver de qué forma la corrección elimina el problema de incentivos indicado en el texto, sumemos a esta cantidad la recaudación directa de las Haciendas vascas por IVA interior para obtener sus ingresos totales y operemos para obtener la siguiente expresión:

$$(A.14) \quad \begin{aligned} IVA_{PV}^{INT} &= R_{PV}^{INT} + A^{INT} = \tau_{PV} B_{PV} + (c-b)\tau_{\min} B_{TOT} = \tau_{PV} B_{PV} + c * \tau_{\min} B_{TOT} - b * \tau_{\min} B_{TOT} \\ &= \tau_{PV} B_{PV} - \frac{B_{PV}}{B_{TOT}} \tau_{\min} B_{TOT} + c * \tau_{\min} B_{TOT} = (\tau_{PV} - \tau_{\min}) B_{PV} + c * \tau_{\min} B_{TOT} \end{aligned}$$

Si las Haciendas vascas consiguen mantener un tipo medio del IVA al menos igual al del territorio común,²³ cualquier aumento adicional en su recaudación directa se traduce uno a uno en un aumento de sus ingresos totales. Si, por el contrario, el tipo medio del territorio común es mayor que el vasco, el primer término de la expresión se anula (pues entonces $\tau_{\min} = \tau_{PV}$) y este incentivo desaparece. En este caso, sin embargo, es el tipo vasco el que se aplica a la base total para determinar el segundo componente de la expresión, por lo que sigue existiendo un fuerte incentivo para no adoptar una política recaudatoria laxa.

Dado que en la ley del Concierto no se habla explícitamente de tipos medios, resultará conveniente reescribir la ecuación (A.13) de una forma ligeramente distinta. Cuando $\tau_{PV} > \tau_{TC}$ tenemos

$$(A.13') \quad \begin{aligned} A^{INT} &= (c-b)\tau_{\min} B_{TOT} = (c-b)\tau_{TC} B_{TOT} = (c-b) \frac{R_{TC}^{INT}}{B_{TC}} B_{TOT} \\ &= (c-b) \frac{R_{TC}^{INT}}{(B_{TOT} - B_{PV}) / B_{TOT}} = (c-b) \frac{R_{TC}^{INT}}{1-b} \end{aligned}$$

mientras que en el caso contrario ($\tau_{PV} < \tau_{TC}$) la ecuación se convierte en

$$(A.13'') \quad \begin{aligned} A^{INT} &= (c-b)\tau_{\min} B_{TOT} = (c-b)\tau_{PV} B_{TOT} = (c-b) \frac{R_{PV}^{INT}}{B_{PV}} B_{TOT} \\ &= (c-b) \frac{R_{PV}^{INT}}{B_{PV} / B_{TOT}} = (c-b) \frac{R_{PV}^{INT}}{b} \end{aligned}$$

Estas son las expresiones que aparecen en la ley del Concierto. En cada caso, la recaudación observada en el territorio con el tipo impositivo medio más bajo se eleva a nivel nacional dividiéndola por su peso en la base total.

Por último, observamos que la condición sobre los tipos medios, $\tau_{PV} > \tau_{TC}$, también se puede reformular en términos de la recaudación directa y de los pesos de cada territorio en la base total del impuesto. Dado que

$$\tau_{PV} = \frac{R_{PV}^{INT}}{B_{PV}} \quad \text{y} \quad \tau_{TC} = \frac{R_{TC}^{INT}}{B_{TC}}$$

²³ Obsérvese que esto no depende sólo de la eficacia recaudatoria relativa de ambas administraciones sino también de la composición de su base en términos del peso de productos sujetos a distintos tipos de gravamen.

se cumplirá que $\tau_{PV} > \tau_{TC}$ si y solo si

$$(A.15) \quad \frac{R_{PV}^{INT}}{B_{PV}} > \frac{R_{TC}^{INT}}{B_{TC}} \Leftrightarrow \frac{R_{PV}^{INT}}{R_{TC}^{INT}} > \frac{B_{PV}}{B_{TC}} \Leftrightarrow \frac{R_{PV}^{INT}}{R_{TC}^{INT}} > \frac{B_{PV} / B_{TOT}}{B_{TC} / B_{TOT}} = \frac{b}{1-b}$$

donde la última desigualdad es la que se utiliza en la ley del Concierto.

ANEXO 2: Datos detallados y estimación de algunas partidas

A2.1. Valoración de las cargas no asumidas

En esta sección se presentan con un mayor nivel de detalle los datos que he utilizado en el texto y se describe el procedimiento empleado para estimar algunas partidas de gasto asumido por el País Vasco.

Los Cuadros A.1 y A.2. muestran el desglose de los gastos e ingresos del subsector Estado de acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de los años 2002 y 2007, que son los años base para las dos últimas revisiones quinquenales del cupo.

Ciertas partidas de gasto exigen alguna explicación. La sección de “gastos de diversos ministerios” engloba varios programas que corresponden a gastos compartidos por todos los departamentos. La mayor de estas partidas corresponde a las cuotas patronales pagadas a las mutualidades sanitarias de funcionarios (MUFACE, MUGEJU e ISFAS). También se incluyen aquí las aportaciones a los planes de pensiones de los funcionarios, parte del gasto relacionado con la gestión del patrimonio del Estado y el parque móvil ministerial y (sólo en 2007) una partida para gastos imprevistos. También he trasladado a esta sección, deduciéndola del gasto de los ministerios, algunos gastos generales del Ministerio de Economía y Hacienda a los que daré el mismo tratamiento que a estas partidas. Se trata del gasto de este ministerio en gestión de clases pasivas y patrimonio del Estado, gestión presupuestaria y control interno y contabilidad pública.

La sección de “clases pasivas” incluye las pensiones de los funcionarios del Estado y una partida de “pensiones de guerra” que recoge pensiones e indemnizaciones a supervivientes de la Guerra Civil, familiares, presos políticos y militares mutilados en acto de servicio. La sección de “relaciones financieras con la UE” incluye la aportación española al presupuesto de la Unión Europea y a la ayuda comunitaria al desarrollo. Finalmente, el “fondo de contingencia” de ejecución presupuestaria es una partida reservada para imprevistos (créditos extraordinarios y ampliaciones de crédito que puedan autorizarse durante el transcurso del año). De acuerdo con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el importe de dicha partida ha de fijarse en el 2% del límite de gasto establecido para cada año. La estimación de los componentes asumidos y no asumidos de estas partidas se discute más adelante.

Los Cuadros A.3 y A.5 muestran el desglose estimado de los gastos estatales (excluyendo los vencimientos de la deuda) en cargas asumidas y no asumidas por las instituciones vascas en 2002 y 2007. Para el caso de los Ministerios, los Cuadros A.4 y A.6 contienen un listado más

**Cuadro A.1: Desglose de los gastos del subsector Estado en los PGE
(millones de euros corrientes)**

	2002	2007
1. Altas instituciones del Estado	262,4	386,8
<i>Ministerios</i>		
Asuntos Exteriores	892,1	2.238,5
Defensa	6.322,6	8.052,8
Administraciones Públicas	448,2	611,3
Presidencia	234,5	275,2
Justicia	1.080,6	1.411,8
interior	4.582,9	7.565,4
Fomento	7.482,4	11.578,8
Vivienda	0,0	1.254,8
Trabajo y Asuntos Sociales	4.478,2	7.197,8
Agricultura, Pesca y Alimentación	1.387,6	1.758,3
Medio Ambiente	1.918,0	2.542,8
Sanidad y Consumo	11.403,2	873,6
Economía	3.468,2	
Hacienda	1.751,0	
Economía y Hacienda		4.674,7
Industria, Turismo y Comercio		7.060,4
Ciencia y Tecnología	3.555,1	
Educación y Ciencia		5.674,9
Educación, Cultura y Deporte	2.107,2	
Cultura		752,8
- gastos generales de Economía y Hacienda*	-448,0	-523,4
2. total Ministerios	50.663,8	63.000,5
<i>Otras secciones</i>		
Gastos de diversos ministerios	1.937,8	2.317,1
+ gastos generales de Economía y Hacienda*	448,0	523,4
Clases pasivas	6.413,0	8.727,0
Entes territoriales	33.145,1	48.415,5
Fondo de Compensación Interterritorial	894,7	1.237,6
Relaciones financieras con la Unión Europea	8.086,5	11.654,2
Fondo de Contingencia		2.858,5
3. total otras secciones	50.925,2	75.733,3
<i>Deuda pública</i>		
4.1. Vencimientos (cap. 9)	24,522,9	33.371,8
4.2 Intereses (cap. 3)	17,729,9	15.925,0
4. total Deuda Pública	42,252,8	49.296,8
5. Gasto del Estado a efectos del cupo (1+2+3+4)	144.104,2	188.417,4
<i>Memo:</i>		
6. Gasto del Estado sin vencimientos (= 5 - 4.1)	119.581,2	155.045,6
7. Gasto no financiero del Estado (= 6 - 4.2)	101.851,4	139.120,6

- *Notas:* Los datos provienen de los Presupuestos Generales del Estado y se refieren al subsector Estado. Esto es, no incluyen ni la Seguridad Social, ni los Organismos Autónomos y Entes Públicos o empresas públicas, aunque sí las transferencias del Estado a los mismos que financian el grueso de sus actividades.

- Altas instituciones del Estado = Casa Real, Cortes Generales, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y Consejo General del Poder Judicial.

Notas al Cuadro A.1, continuación:

(*) Los programas incluidos en esta partida son los siguientes: gestión de clases pasivas, gestión del patrimonio del Estado, gestión presupuestaria y control interno y contabilidad pública.

- Fuente: Presupuestos Generales del Estado de 2002 y 2007. Resumen general por servicios y capítulos del presupuesto de gastos. Subsector Estado.

http://www.sggp.pap.meh.es/presup/PGE2002_Ley/R2LA13G04.htm

http://www.sggp.pap.meh.es/Presup/PGE2007Ley/PGE-ROM/N_07_S_R_6_2_801_1.htm

detallado de las cargas asumidas desglosadas por programas presupuestarios en el que se muestra también el componente de costes de personal de cada partida. Este último dato se utilizará para imputar algunas partidas de gastos generales tal como se indica más adelante. Los datos que se recogen en estos cuadros provienen fundamentalmente del desglose por programas de los PGE pero se utilizan también algunas fuentes complementarias para cuantificar las subvenciones del Estado gestionadas por las comunidades autónomas y el componente de nivelación de las transferencias a las comunidades autónomas.

Debido a las limitaciones de la información disponible, el desglose del gasto en cargas asumidas y no asumidas presenta dificultades conceptuales o prácticas en algunos casos. Seguidamente se discuten las partidas más problemáticas y se describe la solución adoptada en cada caso.

Clases pasivas, aportaciones patronales a las mutuas sanitarias de funcionarios y otros gastos generales (Cuadros A.3 y A.5)

Como ya he indicado, las cuotas “patronales” pagadas por el Estado a las mutualidades sanitarias de funcionarios no se incluyen en las partidas de personal de los distintos ministerios y programas sino que figuran en su integridad en la sección de “gastos de diversos ministerios.” Resulta necesario, por tanto, repartir esta partida entre las cargas asumidas y no asumidas. Para ello, he tomado como referencia el peso de las competencias asumidas por el País Vasco en el gasto total de personal de las Altas Instituciones del Estado y de los Ministerios (excluyendo algunos gastos generales del Ministerio de Hacienda), donde se concentra la práctica totalidad del gasto estatal en personal (el resto de las secciones son fundamentalmente transferencias y gastos financieros). El porcentaje que se considera asumido de las cargas de personal del Estado se recoge en las últimas filas de los Cuadros A.4 y A.6. Multiplicando esta cifra por el importe total de la partida a repartir, se obtiene el valor estimado de su componente asumido que figura en los Cuadros A.3 y A.5.

La sección de *clases pasivas* resulta difícil de encajar en el esquema de valoración de cargas que se esboza en las leyes del Cupo y del Concierto porque buena parte del gasto actual en pensiones de funcionarios del Estado tiene su origen en un pasado en el que la distribución de competencias entre las distintas administraciones españolas era muy diferente de la actual. En la práctica, he optado por ignorar este problema (lo que sin duda genera un sesgo favorable al País Vasco en el reparto de esta carga) y desglosar la partida de pensiones de funcionarios (que constituye el grueso de la sección) utilizando el procedimiento expuesto en el párrafo anterior. En el caso de las pensiones de guerra, sin embargo, he considerado que se trata de una carga enteramente no asumida por el País Vasco.

**Cuadro A.2: Desglose de los ingresos del subsector Estado de acuerdo con los PGE
(millones de euros corrientes)**

	2002	2007
1. Impuestos directos		
IRPF	30.967,5	39.474,0
Impuesto de sociedades	18.982,4	41.641,0
Impuesto sobre la renta de no residentes	1.042,8	1.800,0
Sucesiones y donaciones	9,0	30,0
Impuesto sobre el patrimonio	352,1	42,0
otros impuestos directos	15,0	
total impuestos directos	51.368,8	82.987,0
2. Cotizaciones sociales (clases pasivas)	715,2	937,6
3. Impuestos indirectos		
Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	7,2	14,0
IVA	30.266,4	36.538,0
Impuestos especiales	13.170,0	10.961,0
Derechos de aduana y exacciones reguladoras (tráfico exterior)	1.066,2	1.700,0
Impuesto sobre azúcar e isoglucosa	43,3	29,0
Impuesto sobre primas de seguros	934,0	1.494,0
otros impuestos indirectos	1,8	4,0
total impuestos indirectos	45.488,8	50.740,0
4. Tasas, precios públicos y otros ingresos		
Tasas (incluyendo tasas sobre el juego)	1.119,1	850,0
Precios públicos	71,2	8,2
Compensación UE por recaudación recursos propios	277,4	487,5
Otros ingresos por prestación de servicios	369,6	27,8
Venta de bienes	36,3	15,0
Reintegros de operaciones corrientes	150,3	90,4
Recargos y multas	607,3	755,2
Otros ingresos	252,1	252,0
total tasas, precios públicos y otros ingresos	2.883,2	2.486,1
5. Transferencias corrientes		
de Loterías y Apuestas del Estado	1.805,0	2.550,0
de otros Organismos Autónomos	178,8	319,8
de la Seguridad Social	150,1	161,9
de sociedades mercantiles estatales y entidades empresariales	30,6	
Cupo del País Vasco	1.147,3	1.374,0
Aportación de Navarra	460,0	588,0
otras transferencias de CCAA	263,4	673,2
del Fondo Social Europeo	156,8	90,0
total transferencias corrientes	4.192,1	5.756,9
6. Ingresos patrimoniales		
Intereses de préstamos y depósitos	737,9	627,6
Beneficios del Banco de España	3.671,1	1.258,4
otros ingresos patrimoniales	9,9	46,5
total ingresos patrimoniales	4.418,8	1.932,5
7. Enajenación de inversiones reales	108,2	109,0

Cuadro A.2: Continuación

	2002	2007
8. Transferencias de capital		
de Fondos europeos	1.416,6	1.590,0
otras transferencias	28,1	8,0
total transferencias de capital	1.444,7	1.598,0
9. Activos financieros (reintegro de préstamos concedidos)	568,1	998,0
10. Total ingresos del Estado según PGE	111.187,8	147.545,1

- *Nota:* Los datos provienen de los Presupuestos Generales del Estado y se refieren al subsector Estado.
- *Fuentes:* Presupuestos Generales del Estado de 2002 y 2007. Estado de ingresos. Estructura económica de los recursos que se prevé liquidar durante el ejercicio
http://www.sggp.pap.meh.es/presup/PGE2002_Ley/doc/2/1/2/1/R2LA2I019800.PDF
http://www.sggp.pap.meh.es/Presup/PGE2007Ley/PGE-ROM/doc/1/2/1/2/1/N_07_S_R_2_101_1_2_198_1_101_1.PDF

También he repartido en base al peso de las cargas asumidas en los gastos de personal una serie de partidas de gastos generales incluidas originalmente en la sección de gastos de diversos ministerios y en la correspondiente al Ministerio de Hacienda. Se trata de parte de los costes de gestión del Patrimonio del Estado, del parque móvil ministerial y de clases pasivas así como de los programas de política presupuestaria, control interno y contabilidad pública. He optado por este procedimiento en vez de por imputarlas en proporción al peso de las cargas asumidas en el gasto total (excluyendo los gastos generales) por considerar que las grandes partidas de transferencias que se recogen en las secciones no ministeriales del presupuesto no generan costes de gestión ni mucho menos proporcionales a su volumen.

Imprevistos y fondo de contingencia (Cuadro A.5)

Dada su naturaleza, ambas partidas se imputan en proporción al peso de las cargas asumidas y no asumidas en el resto del gasto estatal (incluyendo los intereses de la deuda pero no los vencimientos). Los porcentajes de interés se muestran en el penúltimo bloque de filas del Cuadro A.5

Medios al servicio de la Administración de Justicia

La gestión de los medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia es la más importante de las competencias “comunes” que aún no ha sido transferida a todas las comunidades autónomas. En aquellos territorios que todavía no han asumido esta competencia, el Estado sigue prestando el servicio directamente y su coste se incluye en el programa de “tribunales de justicia y ministerio fiscal,” junto con el de otros servicios de interés general que continúan siendo competencia del Estado en todo el territorio nacional (entre los que están los sueldos de los magistrados y fiscales de toda España). Resulta, por lo tanto, necesario estimar qué parte de esta partida corresponde al coste de las competencias pendientes de transferir a algunas comunidades autónomas, que es la parte que se debería incluir entre las cargas asumidas por el País Vasco.

Cuadro A.3: Gasto del Estado asumido y no asumido por secciones, 2002
(millones de euros corrientes)

	<i>gasto total</i>	<i>cargas asumidas</i>	<i>cargas no asumidas</i>
Altas Instituciones del Estado	262,4		262,4
Ministerios			
Asuntos Exteriores	892,1		892,1
Defensa	6.322,6		6.322,6
Administraciones Públicas	448,2	161,9	286,3
Presidencia	234,5		234,5
Justicia	1.080,6	435,0	645,6
Hacienda (neto de gastos generales)	1.303,0	996,1	306,9
Interior	4.582,9	4.149,4	433,5
Fomento	7.482,4	3.423,8	4.058,6
Educación, Cultura y Deporte	2.107,2	650,1	1.457,1
Trabajo y Asuntos Sociales	4.478,2	3.642,0	836,2
Ciencia y Tecnología	3.555,1	0,4	3.554,7
Agricultura, Pesca y Alimentación	1.387,6	60,2	1.327,5
Medio Ambiente	1.918,0	58,3	1.859,7
Economía	3.468,2	264,9	3.203,3
Sanidad y Consumo	11.403,2	10.809,4	593,8
total Ministerios (sin gastos generales de Hacienda)	50.663,8	24.651,5	26.012,3
total Ministerios + Altas Instituciones	50.926,2	24.651,5	26.274,8
porcentaje	100,0%	48,4%	51,6%
Otras secciones			
Fondo de Compensación Interterritorial	894,7		894,7
Relaciones financieras con la Unión Europea	8.086,5		8.086,5
Clases pasivas			
Pensiones de guerra	638,5		638,5
Pensiones y otras prestaciones de clases pasivas*	5.774,4	1.598,1	4.176,4
Entes territoriales			
Financiación corporaciones locales	10.210,3	10.210,3	
Nivelación regional**	19.481,6		19.481,6
Otras transferencias a comunidades autónomas	3.453,2	3.453,2	
Intereses	17.729,9		17.729,9
Gastos generales del Ministerio de Hacienda*	448,0	124,0	324,1
Gastos de diversos ministerios			
cuotas y aportaciones mutualidades de funcionarios*	1.491,7	412,8	1.078,9
patrimonio del Estado, parque móvil y otros*	446,1	123,4	322,6
total otras secciones	68.655,0	15.921,8	52.733,2
	100,0%	23,2%	76,8%
Total gasto (excluyendo vencimientos deuda)	119.581,2	40.573,3	79.007,9
<i>peso en el total</i>	100,0%	33,9%	66,1%
Total gasto no financiero	101.851,4	40.573,3	61.278,1
<i>peso en el total</i>	100,0%	39,8%	60,2%

- Notas: (*) Imputado en base al porcentaje de gastos de personal de los Ministerios (excluyendo gastos generales de Hacienda) que se considera asumido por el País Vasco (véase el Cuadro A.4). (**) Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas. Véase el texto.

- Fuentes: Cuadro A.4 para Ministerios y Presupuestos Generales del Estado de 2002. Tomo VII. Memorias para el resto de partidas. http://www.sgpg.pap.meh.es/presup/PGE2002_Ley/R2LA7.htm

**Cuadro A.4: Detalle de programas clasificados como gasto asumido por el País Vasco
Ministerios, año 2002 (millones de euros corrientes)**

		<i>gasto total</i>	<i>personal (cap. 1)</i>
<i>prog.</i>	<i>Ministerio de Hacienda (neto de gastos generales)</i>	996,1	711,4
613G	Aplicación del sistema tributario estatal	996,1	711,4
	<i>Ministerio del Interior</i>	4.149,4	3.335,4
222A	Seguridad ciudadana	2.942,1	2.421,5
222B	Seguridad vial (Jefatura de Tráfico)	530,8	265,8
221B	Formación cuerpos de seguridad	83,2	64,1
222C	Actuaciones policiales en materia de droga	40,7	31,4
222D	Fuerzas y cuerpos en reserva	552,7	552,7
	<i>Ministerio de Sanidad y Consumo</i>	10.809,4	
800X	Transferencias al Insalud, gestión directa	10.675,1	
800X	Transferencias al ISM, gestión directa	72,2	
varios	Otras subvenciones gestionadas por CCAA	62,1	
	<i>Ministerio de Educación, Cultura y Deporte</i>	650,1	319,0
421B	Formación permanente del profesorado de educación	5,9	1,5
422A	Educación infantil y primaria	236,2	216,4
422C	Educación secundaria, FP y escuelas oficiales de idiomas	154,0	47,6
422F	Enseñanzas artísticas	3,2	2,6
422E	Educación especial	10,2	6,7
422J	Educación compensatoria	6,4	3,8
423B	Servicios complementarios de la enseñanza (1)	8,3	0,5
452A	Archivos	44,1	10,7
452B	Bibliotecas (2)	17,0	0,9
453A	Museos (3)	114,4	19,1
453B	Exposiciones	3,3	0,7
455D	Promoción del libro y publicaciones culturales	13,4	2,3
458C	Conservación y restauración de bienes culturales	24,7	5,2
458D	Protección del Patrimonio Histórico	9,1	1,1
	<i>Ministerio de Administraciones Públicas</i>	161,9	3,5
912B	Cooperación económica local del Estado	161,9	3,5
	<i>Ministerio de Fomento</i>	3.423,8	97,7
513D	Creación de infraestructura de carreteras	2.105,9	53,3
513E	Conservación y explotación de carreteras	644,0	39,5
511D	Dirección y servicios generales (parte) (4)	68,0	
431A	Promoción y ayudas rehabilitación y acceso a vivienda	605,9	4,9
	<i>Ministerio de Justicia</i>	435,0	344,9
142A	Trib. de Justicia y Ministerio Fiscal (parte estimada) (5)	435,0	344,9
	<i>Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</i>	3.642,0	8,3
313L	Otros servicios sociales del Estado	225,1	2,8
313H	Acción en favor de los migrantes	69,4	4,2
313O	Atención a la infancia y a la familia	39,8	1,2
314I	Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales	100,6	0,1
800X	Transf. para servicios sociales del ISM no transferido	49,4	
800X	Aportación al IMSERSO	268,5	
800X	Transferencias para financiar prestaciones no contributivas	2.889,2	

**Cuadro A.4: Detalle de programas clasificados como gasto asumido por el País Vasco
Ministerios, año 2002 (millones de euros corrientes)**

	<i>gasto total</i>	<i>personal (cap. 1)</i>
Otras subvenciones gestionadas por CCAA	383,8	
varios Agricultura, pesca y alimentación	60,2	
varios Economía	264,9	
varios Ciencia y tecnología	0,4	
varios Medio Ambiente	58,3	
Total ministerios (sin gastos generales de Hacienda)	24.651,5	4.820,1
gasto total del Estado en personal (sin gastos generales)		17.416,9
% asumido de los gastos de personal del Estado		27,7%

- *Notas:*

(1)-(3) importe neto de transferencias a (1) Colegio de España de París, (2) Biblioteca Nacional y (3) Museos del Prado y Reina Sofía.

(4) compensación por rebajas de peajes

(5) Véase el texto.

- *Fuentes:* Presupuestos Generales del Estado de 2002. Tomo VII. Memorias.

http://www.sgpg.pap.meh.es/presup/PGE2002_Ley/R2LA7.htm

y MEH (2007) para las subvenciones gestionadas por comunidades autónomas

<http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/HaciendasAutonomicas2002.htm>

La estimación del gasto relevante se basa en la valoración que se hace de los servicios transferidos en los últimos decretos de traspaso publicados. Estos son los correspondientes a Cantabria y Aragón, que asumieron esta competencia el 1 de enero de 2008 (BOE 2007a y b). Los citados decretos recogen el coste efectivo en 2007 de los servicios traspasados. Para cada región, calculo el coste per cápita del servicio dividiendo el coste efectivo por la población total de la comunidad de acuerdo con las estimaciones del INE (2008a) y me quedo con la mayor de las cifras resultantes. El coste de la competencia en 2007 se aproxima como el producto del coste por habitante así calculado y la población total de aquellas regiones que todavía no habían asumido la competencia en ese año. Estas regiones son, además de las dos ya citadas, Baleares, Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura, Murcia y la Rioja (MAP, 2008b).

Para estimar el gasto por el mismo concepto en el año 2002 estimo en primer lugar por el mismo procedimiento que acabo de describir el gasto que habría correspondido en 2007 a todas las regiones que no habían asumido la competencia en 2002 (las ya citadas más Madrid y Asturias). El resultado se extrapola hacia atrás hasta 2002 utilizando la tasa de crecimiento del gasto del Estado en justicia, homogeneizado por los traspasos realizados durante el período (MEH, 2008). Finalmente, dado que Madrid asume la competencia de justicia el 1 de julio de 2002 (BOE 2002), la parte imputable a esta región se reduce a la mitad para llegar a la estimación final de esta partida.

Cuadro A.5: Gasto del Estado asumido y no asumido por secciones, 2007
(millones de euros corrientes)

	<i>gasto total</i>	<i>cargas asumidas</i>	<i>cargas no asumidas</i>
<i>Altas Instituciones del Estado</i>	386,8		386,8
<i>Ministerios</i>			
Asuntos Exteriores	2.238,5		2.238,5
Defensa	8.052,8		8.052,8
Administraciones Públicas	611,3	190,7	420,7
Presidencia	275,2		275,2
Justicia	1.411,8	471,6	940,2
Economía y Hacienda (neto de gastos generales)	4.151,3	1.154,6	2.996,7
Interior	7.565,4	6.997,1	568,3
Fomento	11.578,8	5.180,6	6.398,2
Educación y Ciencia	5.674,9	723,5	4.951,4
Trabajo y Asuntos Sociales	7.197,8	4.703,5	2.494,3
Industria, Turismo y Comercio	7.060,4	68,0	6.992,4
Agricultura, Pesca y Alimentación	1.758,3	418,4	1.340,0
Medio Ambiente	2.542,8	61,6	2.481,1
Cultura	752,8	358,0	394,8
Sanidad y Consumo	873,6	299,7	573,9
Vivienda	1.254,8	1.155,2	99,5
<i>total Ministerios (neto de gastos generales del MEH)</i>	63.000,5	21.782,5	41.218,0
<i>total Ministerios + Altas Instituciones</i>	63.387,2	21.782,5	41.604,8
porcentaje	100,0%	34,4%	65,6%
<i>Otras secciones</i>			
Fondo de Compensación Interterritorial	1.237,6		1.237,6
Relaciones financieras con la Unión Europea	11.654,2		11.654,2
Clases pasivas			
Pensiones de guerra	440,7		440,7
Pensiones y otras prestaciones de clases pasivas	8.286,3	2.300,2	5.986,1
Entes territoriales			
Financiación corporaciones locales	13.683,9	13.683,9	
Nivelación regional*	28.942,6		28.942,6
Otras transferencias a comunidades autónomas	5.789,0	5.789,0	
Intereses	15.925,0		15.925,0
Gastos generales de Economía y Hacienda**	523,4	145,3	378,1
Gastos de diversos ministerios			
cuotas y aportaciones mutualidades de funcionarios**	1.848,7	513,2	1.335,5
patrimonio del Estado, parque móvil y otros**	298,8	83,0	215,9
Imprevistos***	169,7	49,4	120,2
Fondo de contingencia***	2.858,5	833,0	2.025,6
<i>total otras secciones</i>	91.658,3	23.396,9	68.261,5
	100,0%	25,5%	74,5%
<i>Total gasto (excluyendo vencimientos deuda)</i>	155.045,6	45.179,3	109.866,2
pesos en el total	100,0%	29,1%	70,9%
<i>Total (excl. vencimientos) - Imprevistos y F. Conting.</i>	152.017,4	44.296,9	107.720,4
pesos en el total	100,0%	29,1%	70,9%
<i>Total gasto no financiero</i>	139.120,6	45.179,3	93.941,2
pesos en el total	100,0%	32,5%	67,5%

- *Notas al Cuadro A.5:*

(*) Fondo de suficiencia a competencias homogéneas. Véase el texto.

(**) Imputado en base al porcentaje de gastos de personal que se considera asumido por el País Vasco (véase el Cuadro A.6).

(***) Imputado en base al porcentaje del resto de gastos (total menos imprevistos y fondo de contingencia) que se considera asumido por el País Vasco. (Penúltimo bloque de filas del presente cuadro).

- *Fuentes:* Cuadro A.6 y Presupuestos Generales del Estado de 2007. Serie roja. Presupuesto de gastos y memorias de objetivos. <http://www.spgg.pap.meh.es/Presup/PGE2007Ley/PGE-ROM/Cuerpo.htm>

Nivelación regional

He dividido la partida de transferencias a comunidades autónomas que se incluye en la sección de Entes Territoriales en dos partes. La primera de ellas (“nivelación regional”) se considera una carga no asumida. Su importe se iguala al valor estimado del Fondo de Suficiencia correspondiente a las competencias comunes a todas las comunidades autónomas, calculado de acuerdo con los ingresos tributarios del Estado presupuestados en cada año. Restando esta partida del total se obtiene como un residuo la partida de “otras transferencias a comunidades autónomas” que considero una carga asumida.

Para estimar el gasto en nivelación regional, parto del importe total del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas en el año base del sistema actual (1999), calculado como la suma de las dotaciones positivas del Fondo. Las dotaciones negativas del Fondo (correspondientes a Madrid y Baleares) no se restan de la cifra anterior porque esto supondría contabilizarlas dos veces: al tratarse de un ingreso no concertado del Estado, ya reducen el cupo final a través de un ajuste adicional por el que se descuenta del cupo el resultado de multiplicar tales ingresos por el índice de imputación.

La cantidad así obtenida se actualiza hasta 2002 y 2007 utilizando el ITE, esto es el índice de ingresos tributarios no cedidos del Estado (por IRPF, IVA e impuestos especiales) que se utiliza realmente para actualizar el Fondo de Suficiencia. La única salvedad es que, en vez de utilizar la recaudación real, el valor del ITE se calcula a partir de la recaudación presupuestada en cada año de interés. En el caso de 2002, he descontado del total presupuestado los tramos autonómicos del IVA e IIEE, que todavía se incluían en ese año en el presupuesto de ingresos del Estado. En 2007 estas partidas ya no se incluyen en los ingresos presupuestados del Estado. El Cuadro A.7 muestra los datos utilizados para calcular el ITE.

**Cuadro A.6: Detalle de programas clasificados como gasto asumido por el País Vasco
Ministerios, 2007 (millones de euros)**

		<i>gasto total</i>	<i>personal (cap. 1)</i>
	<i>Ministerio de Economía y Hacienda (neto de gastos generales)</i>	1.154,6	860,7
800X	parte, transferencias a la AEAT	1.154,6	860,7
	<i>Ministerio del Interior</i>	6.997,1	4.905
132A	Seguridad ciudadana	5.278,8	3.658,1
132B	Seguridad vial (Jefatura de Tráfico)	769,7	397,7
132C	Actuaciones policiales en materia de droga	63,5	51,2
131N	Formación de fuerzas y cuerpos de seguridad	135,0	47,6
131O	Fuerzas y cuerpos en reserva	750,1	750,1
	<i>Ministerio de Sanidad y Consumo</i>	299,7	
000X	Transferencias al INGS (Ceuta y Melilla)	201,8	
000X	Transferencias al ISM, gestión directa	52,3	
varios	Otras subvenciones gestionadas por CCAA	45,6	
	<i>Ministerio de Educación y Ciencia</i>	723,5	235,5
321N	Formación permanente del profesorado de educación	6,5	1,6
322A	Educación infantil y primaria	460,5	139,5
322B	Educación secundaria, FP y escuelas oficiales de idiomas	192,3	71,5
322E	Enseñanzas artísticas	4,8	3,7
322D	Educación especial	11,9	10,7
322G	Educación compensatoria	41,4	7,7
324M	Servicios complementarios de la enseñanza (2)	6,1	0,6
	<i>Ministerio de Cultura</i>	358,0	49,2
332A	Archivos	57,0	13,2
332B	Bibliotecas (3)	53,1	1,5
333A	Museos (4)	152,8	23,9
333B	Exposiciones	6,0	0,9
334B	Promoción del libro y publicaciones culturales	18,5	2,8
337B	Conservación y restauración de bienes culturales	58,0	5,5
337C	Protección del Patrimonio Histórico	12,6	1,3
	<i>Ministerio de Administraciones Públicas</i>	190,7	4,1
942A	Cooperación económica local del Estado	190,7	4,1
	<i>Ministerio de Fomento</i>	5.180,6	87,0
453B	Creación de infraestructuras de carreteras	2.744,4	51,7
453C	Conservación y explotación de carreteras	1.141,5	35,3
441M	Subvenciones y apoyo al transporte terrestre (parte) (5)	129,2	
451N	Dirección y Servicios Generales (parte) (6)	1.165,5	
	<i>Ministerio de Vivienda</i>	1.155,2	2,6
261N	Promoción y ayudas rehabilitación y acceso a vivienda	1.155,2	2,6
	<i>Ministerio de Justicia</i>	471,6	386,0
112A	Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal (parte estimada)*	471,6	386,0
	<i>Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</i>	4.703,5	12,1
231F	Otros servicios sociales del Estado	407,1	5,4
231B	Acción en favor de los migrantes	437,6	4,8
231G	Atención a la infancia y a la familia	52,9	1,9
212M	Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales	50,3	0,1
000X	Transf. para servicios sociales del ISM no transferido	29,8	

Cuadro A.6: Detalle de programas clasificados como gasto asumido por el País Vasco Ministerios, 2007 (millones de euros) – continuación

	<i>gasto total</i>	<i>personal (cap. 1)</i>
000X Aportación al IMSERSO (incluyendo Ley de Dependencia)	561,0	
000X Transf. para financiar prestaciones no contributivas	3.164,7	
<i>Otras subvenciones gestionadas por CCAA</i>	<i>548,0</i>	
Agricultura, pesca y alimentación	418,4	
Industria, turismo y comercio	68,0	
Medio ambientes	61,6	
total ministerios (sin gastos generales del MEH)	21.782,5	6.541,8
gasto total del Estado en personal (sin gastos generales)		23.566,6
% asumido del gasto de personal		27,8%

- *Notas:*

(1) parte imputada en proporción a las cargas de personal de los ministerios asumidas por el PV (excluyendo gastos generales del MEH)

(2) neto de transferencias al Colegio de España de París

(3) neto de transferencias a la Biblioteca Nacional

(4) neto de transferencias a los Museos del Prado y Reina Sofía

(5) parte correspondiente a carreteras (subvenciones a concesionarias autopistas de peaje)

(6) 50% de la aportación a SEITTSA (Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre) que hace tanto carreteras como ferrocarriles.

- *Fuentes:* Presupuestos Generales del Estado de 2007. Serie roja. Presupuesto de gastos y memorias de objetivos. <http://www.spgg.pap.meh.es/Presup/PGE2007Ley/PGE-ROM/Cuerpo.htm>

y MAP (2008a) para subvenciones gestionadas por las comunidades autónomas

[http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/info_ecofin/4asecorelcol/subven_2007/document es/SUBVENCIONES2007.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/info_ecofin/4asecorelcol/subven_2007/document_es/SUBVENCIONES2007.pdf)

Cuadro A.7: ITE estimado en base a los ingresos presupuestados (millones de euros corrientes)

<i>Ingresos presupuestados del Estado:</i>	2002	2007
IRPF	30.967	39.474
IVA	19.673	36.538
Impuestos Especiales	7.902	10.961
<i>1. Total</i>	<i>58.543</i>	<i>86.973</i>
2. Ingresos año base	53.822	53.822
3. ITE = 1/2	1,08770	1,61593

- *Fuentes:* PGE 2002 y 2007 y liquidación del sistema de financiación autonómica de 2002 (MEH, 2004) para los ingresos no cedidos del Estado por los tributos indicados en el año base del sistema de financiación actual (1999).

- *Nota:* La suma de las dotaciones positivas del Fondo de Suficiencia calculado a competencias homogéneas en el año base fue de 17,910.8 millones de euros.

A2.2. El ajuste por IVA

El Cuadro A.8 muestra los datos necesarios para calcular la base teórica del IVA por operaciones interiores de acuerdo con el procedimiento que se especifica en la ley del Concierto.

**Cuadro A.8: Cálculo de la base teórica del IVA por operaciones interiores
(millones de euros corrientes)**

<i>País Vasco</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>VAB a precios básicos</i>	41.022,3	43.443,3	46.477,4	50.165,7	54.160,2	58.379,6
<i>Form. bruta de capital fijo</i>	10.585,7	11.213,6	12.396,7			
<i>Exportaciones</i>	11.399,1	11.435,9	13.265,5	14.126,2	16.622,2	18.834,3
<i>Adq. intracomunitarias</i>	6.527,5	6.389,8	7.341,7	7.713,8	8.826,7	10.086,4
<i>Base teórica IVA interior</i>	25.564,9	27.183,6	28.156,9			
<i>territorio común</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>VAB a precios básicos</i>	591.124,1	632.042,0	676.771,7	727.506,2	781.187,9	841.128,5
<i>Form. bruta de capital fijo</i>	171.220,7	190.755,9	211.781,9			
<i>Exportaciones</i>	121.031,5	125.865,1	132.803,9	139.928,3	152.472,8	160.973,4
<i>Adq. intracomunitarias</i>	104.339,4	110.306,2	123.842,2	132.141,5	142.705,6	153.403,5
<i>Base teórica IVA interior</i>	403.211,4	425.727,2	456.028,1			

- Fuentes: Contabilidad Regional de España (INE, 2008b) y MITC (2008).

- Notas: La ampliación al Este de la UE tuvo lugar el 1 de mayo de 2004. Para ese año, el dato de importaciones comunitarias que se ofrece en el cuadro es la media ponderada de las importaciones desde la UE15 y la UE25, con pesos de 4/12 y 8/12 respectivamente. El "territorio común" incluye Navarra.

Referencias

- Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT, 2008). *Informe anual de recaudación tributaria. Año 2007*. Madrid.
<http://www.aeat.es/AEAT/Contenidos Comunes/La Agencia Tributaria/Estadisticas/Informes Estadisticos/Informes Anuales de Recaudacion Tributaria/Ejercicio 2007/Informe completo.pdf>
- Blanchard, O. y S. Fischer (1989). *Lectures on macroeconomics*. MIT Press, Cambridge.
- BOE (1979). Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE, 22 de diciembre de 1979).
- BOE (1996). Ley 12/1996 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997.
- BOE (2002a). Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (B.O.E. 24.05.2002)
<http://meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+Autonomica/Regimen+foral.htm>
- BOE (2002b). Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006 (B.O.E. de 24 de mayo de 2002).
<http://meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+Autonomica/Regimen+foral.htm>
- BOE (2002). Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (B.O.E. 03-07-2002)
- BOE (2007c). Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011 (B.O.E. n° 257, de 26 de octubre de 2007).
<http://meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+Autonomica/Regimen+foral.htm>
- BOE (2007a). Real Decreto 817/2007, de 22 de junio, por el que se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (B.O.E. 27-06-2007)
- BOE (2007b). Real Decreto 1702/2007, de 14 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (B.O.E. 31-12-2007)
- Buesa, M. (2007). "El pufo vasco." Documento de trabajo n° 58, Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid.
- Castells, A., P. Sorribas y M. Vilalta (2005). "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales." En N. Bosch y J. M. Durán, directores, *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Publicacions y edicions de la Universitat de Barcelona, pp. 221-38.
- de la Fuente, A. (2000a) *Mathematical methods and models for economists*. Cambridge University Press, New York.
- de la Fuente, A. (2000b). "Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC, Barcelona.

- de la Fuente, A. (2006). "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas." *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas XIV*, pp. 60-81.
- de la Fuente, A. (2008). "Implicaciones de la equiparación de la financiación de Cataluña con los resultados del sistema foral: un análisis preliminar y algunas reflexiones." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2007). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: datos homogéneos para el año base del acuerdo actual y sus primeros años de aplicación." *Presupuesto y Gasto Público* 48, 2007, pp. 9-35.
- de la Fuente, A. y X. Vives (2003). *Políticas públicas y equilibrio territorial en el estado autonómico*. Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Bilbao.
- Gobierno de Navarra (2008a). Memoria de la ejecución presupuestaria. Cuentas generales de Navarra del año 2007. Depto de Economía y Hacienda. Pamplona.
http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Accion+del+Gobierno/Presupuesto+y+gasto+Publico/Cuentas/Cuentas+2007.htm
- Gobierno de Navarra (2008b). Coyuntura económica de Navarra. Indicadores Económicos. Sector Público. En sitio web del Gobierno de Navarra. Temas. Empleo y economía. Economía de Navarra. Bibliografía y publicaciones.
http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo+y+Economia/Economia+de+Navarra/Bibliografia+Publicaciones/Coyuntura+economica+de+navarra/
- Gobierno vasco (2008). Recaudación de las diputaciones forales por tributos concertados, 2007. En sitio web del Gobierno Vasco. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Hacienda y finanzas. Sistema tributario y de financiación. Recaudación tributaria. Datos anuales 2007.
http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-341/es/contenidos/informacion/7119/es_2335/adjuntos/2007.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2006). "Indicadores de consumo para la distribución territorial del Impuesto sobre el Valor Añadido." En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Contabilidad Regional de España. Base 2000. Madrid
http://www.ine.es/daco/daco42/cre/indi_cons_iva.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2008a). Estimaciones de la población actual. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Cifras de población. Madrid.
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp259&file=inebase&L=>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2008b). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid.
<http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft35%2Fp010&O=inebase&N=&L=>
- Junta de Castilla y León (JCyL, 2008). "El cálculo del cupo vasco y la autonomía económica de las diputaciones forales vascas en el marco de la sentencia Azores." Dirección General de Financiación Autonómica, Documento de Trabajo no. 1/2008.
<http://www.jcyl.es/scsiau/Satellite/up/es/FinanciacionAutonomica/Page/PlantillaN3/1204553434311//?asm=jcyl>
- López Laborda, J. (2006). "Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas." *Mediterráneo Económico* 10, pp. 197-219
- López Laborda, J. (2007). "La nivelación horizontal." En S. Lago, editor, *La Financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de Futuro*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 165-88.

- Ministerio de Administraciones Públicas (MAP 2008a). "Informe sobre las subvenciones distribuidas entre Comunidades Autónomas. Avance 2007." Dirección General de Cooperación Autonómica. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Madrid.
http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/info_ecofin/4asecorelcol/subven_2007/document_es/SUBVENCIONES2007.pdf
- Ministerio de Administraciones Públicas (MAP, 2008b). "Trasposos a comunidades autónomas pendientes relativos a materias generales o comunes." Sitio WEB del MAP. Documentación. Política autonómica. Trasposos. Estadísticas de trasposos. Datos básicos trasposos VIII legislatura.
http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/trasposos/est_trasposos/datos_basicos_viii/parrafo/02/document_es/materias_pendientes_ccaa.pdf
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2007). Las Haciendas autonómicas en cifras. 2002. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, Secretaría General de Hacienda. Madrid.
http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Haciendas_Autonomicas2002.htm
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2004). "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al año 2002." Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2007). *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español*. Dirección General de Tributos. Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Impuestos>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH 2008). "Estadísticas Presupuestos Generales del Estado consolidados." En sitio web del MEH. Estadística e informes. Presupuesto y cuentas públicas. Datos estadísticos presupuesto. Presupuesto del Estado.
<http://www.sgpg.pap.meh.es/NR/rdonlyres/CB741114-CE20-44B9-B131-C2F871A60C9A/17306/EstadisticasPresupuestosGeneralesdelEstadohasta200.pdf>
- Ministerio de Industria (MITC, 2008). DataComex. Estadística del comercio exterior de España. En sitio web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Servicios. Indicadores, estadísticas e informes. Sector exterior y comercio interior. Estadísticas de comercio exterior.
http://datacomex.comercio.es:80/principal_comex_es.aspx
- Monasterio, C. y J. Suárez Pandiello (1998). *Manual de hacienda autonómica y local*. Segunda edición, Ariel, Barcelona.
- Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE, 2008). *Informe anual integrado de la Hacienda vasca, 2006*. Vitoria.
http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-341/es/contenidos/informacion/7021/es_2321/es_12225.html
- Presupuestos Generales del Estado, años 2002 y 2007. En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda. Areas temáticas. Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto de ejercicios anteriores.
http://www.sgpg.pap.meh.es/SGPG/Cln_Principal/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/PresupuestosEjerciciosAnteriores.htm
- Sevilla, J.V. (2001). *Las claves de la financiación autonómica*. Editorial Crítica, Barcelona.
- Tribunal Supremo (2004). Sentencia de 9 de diciembre.
http://www.poderjudicial.es/jurisprudencia/pdf/28079130022004100451.pdf?formato=pdf&K2DocKey=E:\SENTENCIAS\20050217\28079130022004100451.xml@sent_TS&query=%28%3CYESNO%3E%28fecha_resolucion+%3E%3D+20041209%29%29%3CAND%3E%28%3CYES

NO%3E%28fecha_resolucion+%3C%3D+20041209%29%29%3CAND%3E%28%3CYESNO%3E%281%3CIN%3Eidioma%29%29

Uriel, E. y R. Barberán (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la administración pública central (1991-2005)*. Fundación BBVA, Bilbao.

Zubiri, I. (2000). *El sistema de Concerto económico en el contexto de la Unión Europea*. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.

Zubiri, I. (2004). "La equidad en el sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas. Sistema común versus sistema foral." *Papeles de Economía Española* 98, pp. 198-206.

Zubiri, I. (2007). "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización". En Lago, S. (ed.) (2007), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, pp. 355-388. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Zubiri, I. y M. Vallejo (1995). *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*. Fundación BBV, Bilbao.