

# **EL PUFO VASCO**

**MIKEL BUESA**

Documento de trabajo N° 58. Noviembre 2007



*INSTITUTO DE ANÁLISIS INDUSTRIAL Y FINANCIERO*

## EL PUFO VASCO \*

MIKEL BUESA

*Catedrático de Economía Aplicada*

*Instituto de Análisis Industrial y Financiero y Departamento de Economía Aplicada II  
Universidad Complutense de Madrid*

### RESUMEN

Este texto se refiere a la metodología de estimación de la aportación del País Vasco a la financiación del Estado. Tal aportación —que recibe el nombre de Cupo— se determina teóricamente en función del coste proporcional de las competencias administrativas del Estado que no ha asumido el Gobierno Vasco. Pero en la práctica, la aplicación de unos criterios negociados políticamente hace que el Cupo se encuentre infravalorado. En 2007, tal infravaloración se estima en 2.060 millones de €. Esta cantidad equivale al 3,4 por 100 del PIB regional, o a 964 € por habitante. Las Administraciones vascas cuentan así con una importante holgura financiera que les permite dedicar abundantes recursos a las políticas nacionalistas.

**Palabras clave:** País Vasco, España, Cupo, Financiación autonómica.

### ABSTRACT

This text refers to the methodology of estimation of the contribution of the Basque Country to the funding of the State. This contribution — that receives the name of Cupo (Quota) — decides theoretically depending on the proportional cost of the administrative competitions of the State that the Basque Government has not assumed. But in the practice, the application of a few criteria negotiated politically does that the Quota is underestimated. In 2007, such undervaluing is estimated in 2.060 millions of €. This quantity is equivalent to 3,4 for 100 of the regional GDP, or to 964 € for inhabitant. The Basque Administrations have an important financial roominess that allows them to dedicate a lot of resources to the nationalistic policies.

**Keywords:** Basque Country, Spain, Quota, Autonomous funding.

\* Agradezco a las profesoras Teresa López y Aurelia Valiño la orientación y los comentarios efectuados a una primera versión de este trabajo. Lógicamente ello no les hace partícipes de las deficiencias en las que haya podido incurrir y de las que me hago completamente responsable.

«**Pufo**. m. fam. Estafa, engaño, petardo.

**Petardo**. m. fig. Petición de una cosa con ánimo de no volverla»

Real Academia Española: *Diccionario manual e ilustrado de la lengua española*, Tercera Edición Revisada, Espasa–Calpe, Madrid, 1985

## 1. INTRODUCCIÓN.

Desde la perspectiva financiera del sector público, el País Vasco, además de Navarra, es un caso singular cuya especificidad se encuentra determinada por la existencia del Concierto Económico. Este régimen foral —que en Navarra se denomina Convenio— aparta a dichas Comunidades Autónomas del sistema de financiación regional establecido para las demás y propicia que, en ellas, la disponibilidad de recursos en manos del gobierno regional exceda sobradamente al promedio nacional<sup>1</sup>. La excepcionalidad foral, que en la práctica se traduce en la fijación, bajo reglas negociadas en función de intereses políticos espurios, de un *cupo* con el que los territorios forales contribuyen a los gastos del Estado, entra así en abierta contradicción con los principios constitucionales de igualdad y solidaridad «que deben prevalecer sobre los nebulosos derechos históricos»<sup>2</sup> a los que se apela para justificarla, y genera una situación de privilegio de la que es exponente el hecho de su inviable generalización a las demás regiones, pues, como ha destacado Cantarero (2007), si todas las Comunidades Autónomas adoptasen el sistema de cupo y su cálculo se efectuara del mismo modo en que lo hacen el País Vasco y Navarra, «la hacienda central quebraría a no poder hacer frente a sus necesidades de gasto»<sup>3</sup>.

En el caso del País Vasco<sup>4</sup>, el origen de esta peculiar forma de financiación se remonta a la abolición del sistema foral tras la última guerra carlista y a la búsqueda de una forma transitoria de integración de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya —en aquella época «provincias exentas» y, por tanto, exceptuadas del sistema tributario— a la hacienda pública del Estado. El Real Decreto de 28 de febrero de 1878 reguló por primera vez el Concierto Económico con la finalidad de las provincias vascongadas contribuyeran a financiar el Estado «por todos los conceptos y en idéntica proporción que las demás de la Monarquía», de manera que en ellas fuera de aplicación el sistema tributario vigente en las demás provincias de España. El Concierto se concibió como un sistema provisional de duración limitada a ocho años, durante los cuales las aludidas provincias se irían integrando en el sistema económico —el *concierto económico*— español. Pero esa transitoriedad se convirtió en permanencia gracias a las sucesivas renovaciones del sistema, de manera que éste —incluso tras haber sido derogado para Vizcaya y Guipúzcoa, declaradas «provincias traidoras» en 1937— ha subsistido hasta nuestros días. La Constitución, con el reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales, y el Estatuto de Autonomía del País Vasco lo han consolidado como un derecho inalterable, llegándose incluso a concederle un carácter pactista, de manera que,

<sup>1</sup> Vid. De la Fuente (2005), pág. 29, y Cantarero (2007), pág. 61.

<sup>2</sup> Cfr. De la Fuente (2005), pág. 32.

<sup>3</sup> Cfr. Cantarero (2007), pág. 62. Vid. también, en el mismo sentido, López Basaguren (2007), pág. 100.

<sup>4</sup> Sigo aquí a López Basaguren (2007) y a Ruiz Soroa (2007).

singularmente tras la Ley 12/2002, con la que el gobierno de Aznar dio satisfacción a las reivindicaciones nacionalistas, el Concierto Económico ha acabado concibiéndose como un pacto entre iguales. Y así, tanto el Concierto como su especificación en el Cupo que establece la cuantía de la aportación del País Vasco al sostenimiento del Estado, es el resultado de un genuino proceso de negociación política.

Existe entre los estudiosos del sistema de financiación autonómica un consenso generalizado acerca del carácter privilegiado del Concierto Económico, pues conduce a que el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales cuenten con unos recursos mayores que las demás Administraciones autonómicas, y en que ese carácter se deriva de la ventaja que concede un cálculo del Cupo que subvalora la cuantía que debería corresponder al País Vasco si la distribución regional de las cargas del Estado fuera equitativa. Sin embargo, han sido pocas las ocasiones en las que se ha entrado en la cuantificación de esa subvaloración y, por tanto, en la determinación de la dimensión real del privilegio vasco.

Por una parte, De la Fuente (2005), con datos referidos al promedio del período 1990–1997, ofrece información de la diferencia que arroja el Cupo efectivamente pagado y el que resultaría de generalizar el sistema de cupo y aplicar una misma metodología para su estimación en todas las Comunidades Autónomas<sup>5</sup>. Sus cálculos establecen que el Cupo Vasco es 2,5 veces inferior al que correspondería de acuerdo con un tratamiento homogéneo de todas las regiones. Una valoración de esa diferencia permite señalar que la transferencia potencial de recursos al País Vasco, a través del Cupo, equivale al 8,2 por 100 de su PIB<sup>6</sup>.

Por otra, Serna (2007) examina en detalle la metodología del Cupo para el quinquenio 2002–2006 y comprueba que, en el año base, se incurre en una subvaloración algo mayor a 1,8 millones de €y que, entre 2002 y 2005, se acumula una diferencia de 8,1 millones de €entre el Cupo efectivo y el que debería haberse pagado<sup>7</sup>. Ello significa que, de acuerdo con estos cálculos, el País Vasco obtiene del resto de España unos recursos financieros del orden del cuatro por ciento de su PIB regional. Y de ahí que el autor concluya que «el Concierto Económico no tenía por qué ser un

---

<sup>5</sup> Tal metodología consiste en repartir la carga del Estado de manera proporcional a las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta su participación en el PIB nacional y en la población total de España. Este procedimiento es, en teoría, el mismo que se emplea para calcular el Cupo Vasco, tal como se verá más adelante. Vid. De la Fuente (2005), págs. 51 a 56.

<sup>6</sup> En el caso de Navarra, los cálculos de De la Fuente (2005) arrojan el siguiente resultado: la Aportación de la Comunidad Foral es 1,2 veces inferior a la que le correspondería, lo que da lugar a una transferencia de recursos del orden del 2,2 por 100 del PIB regional. Es evidente, por tanto, que aunque Navarra cuenta con un sistema de financiación privilegiado, su tratamiento no es tan desigual como el que se estima para el País Vasco. Ello se explica seguramente porque en Navarra el nacionalismo nunca ha tenido unos resultados electorales que le coloquen en posición de gobierno; y además la representación de la provincia en el Congreso de los Diputados se reparte mayoritariamente entre los partidos estatales —el PSOE y el PP, en cuyo grupo parlamentario se integra UPN—.

<sup>7</sup> En mi opinión estas cifras pueden rebajarse a la mitad si, en la metodología de valoración del Cupo, se consideraran sólo las cifras del presupuesto no financiero del Estado, así como un índice de imputación equivalente a la importancia real del País Vasco en la economía española —que es inferior a la que, por la presión nacionalista, se establece en la Ley del Cupo—. Vid. para los resultados en este sentido, con referencia a 2002, Buesa (2007).

privilegio, pero ha sido y es un privilegio debido a que se falsean las cifras para calcular el líquido a pagar... utilizando un chantaje político»<sup>8</sup>.

Como se puede apreciar, desde un punto de vista cuantitativo las conclusiones de los autores que se acaban de citar son muy diferentes; y ello hace que sea difícil obtener una idea de la dimensión real del privilegio que el sistema de Concierto, tal como se aplica, concede al País Vasco. Por ello, es necesario continuar profundizando en el análisis de esta cuestión. Mi propósito en las páginas que siguen es precisamente ese, de manera que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de una nueva Ley del Cupo<sup>9</sup>, se trata de evaluar en qué medida la metodología señalada por esa norma conduce a una infravaloración de la aportación del País Vasco a la financiación de las competencias del Estado con respecto a la que le correspondería si el tratamiento de la región fuera equivalente al de las demás Comunidades Autónomas.

## 2. ANÁLISIS DEL CUPO PROVISIONAL DE 2007.

Tal como se configura tras la restauración de la democracia, el Cupo Vasco no constituye sino la compensación al Estado que realiza la Comunidad Autónoma por el coste de las competencias no asumidas por ésta<sup>10</sup>. La metodología seguida para su determinación —que, en su configuración básica, se ha mantenido inalterada desde que fuera definida en la Ley del Concierto Económico de 1981<sup>11</sup>— consiste en una valoración, a partir de los presupuestos del Estado, del coste de las competencias que éste ejerce sin que lo haga el Gobierno Vasco. A partir de esa valoración, se atribuye a la Comunidad Autónoma un porcentaje de participación en las cargas del Estado mediante la aplicación de un índice de imputación que, si bien en cálculo inicial correspondiente al año 1981 se fijó implícitamente en el 6,29 por 100<sup>12</sup>, con posterioridad a la Ley del Cupo de 1988 ha quedado establecido en el 6,24 por 100.

Debe observarse a este último respecto que, en su regulación inicial, el aludido índice de imputación se concibió como una cantidad variable, determinada «básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos»<sup>13</sup>. Sin embargo,

<sup>8</sup> Cfr. Serna (2007), pág. 20.

<sup>9</sup> El proyecto de ley del Cupo del País Vasco para el quinquenio 2007–2011 se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados* el 14 de septiembre de 2007. Su aprobación, sin enmienda alguna, tuvo lugar el 27 de ese mismo mes con la abstención del grupo popular que adujo para justificar su postura que el proyecto favorece una doble financiación, autonómica y estatal, de las mismas competencias. Ratificado en el Senado y se publicó como Ley 29/2007, de 25 de octubre.

<sup>10</sup> En el sistema anterior a la Ley del Concierto Económico de 1981, el sistema de Cupo se refería a cada uno de los «cupos» que debían aportar al Estado las Diputaciones Forales en función de la gestión de cada uno de los impuestos concertados. Vid. López Basaguren (2007).

<sup>11</sup> Véase la sección segunda, artículos 50 a 56 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo.

<sup>12</sup> La Ley 12/1981, de 13 de mayo, no fija la cuantía del índice de imputación. El porcentaje aludido resulta de la cifra en la que se establecen las cargas del Estado no asumidas por el País Vasco (1.859.011 millones de pesetas) y la del cupo inicial (116.979 millones de pesetas). Vid. la disposición transitoria séptima.

<sup>13</sup> Cfr. el artículo 53 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo.

cuando hubo que efectuar el primer cálculo del Cupo se tuvieron en cuenta tanto la renta como la población, pues de ese modo se podía rebajar su cuantía<sup>14</sup>, y con posterioridad a

*Cuadro 1: Cupo provisional del País Vasco para el año 2007*

<i>Conceptos</i>	<i>Millones €</i>	<i>Imputación para el cálculo del Cupo * (Millones de €)</i>
(1) Presupuesto del Estado. Gastos	188.417	
(2) Cargas asumidas por el País Vasco	102.665	
(3)=(1)-(2) Cargas no asumidas por el País Vasco	85.752	5.351
(4) Presupuesto del Estado. Ingresos	147.545	
(9)=(5)+(6)+(7)+(8) Compensaciones y ajustes a deducir		-3.703
(5) Por tributos no concertados	3.943	-246
(6) Por otros ingresos no tributarios	7.589	-474
(7)=(1)-(4) Por déficit presupuestario	40.872	-2.550
(8) Por Impuestos Directos concertados		-433
(10)=(3)+(9) <i>Cupo Líquido</i>		1.648
(11) Compensaciones art. 6.2 Ley del Cupo		-82
(12) Disposición transitoria única Ley del Cupo		3
(13) Compensaciones Álava		-4
(14)=(10)-(11)-(12)-(13) <i>Líquido a pagar</i>		1.565

Fuente: Ley 29/2007.

\* El índice de imputación utilizado es el 6,24 por 100 de la cantidad correspondiente

1988, una vez fijado en el 6,24 por 100, no se quiso cambiar esta cifra<sup>15</sup>, seguramente porque desde el Partido Nacionalista Vasco no se quiso reconocer que la participación del País Vasco en la economía española seguía una trayectoria descendente<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Serna (2007) señala que el índice de imputación implícito en el cálculo del Cupo que aparece en la disposición transitoria séptima de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, se determinó a partir de la siguiente expresión:

$$i = \sqrt{\frac{PIB_{País\ Vasco}}{PIB_{España}} \cdot \frac{POBLACIÓN_{País\ Vasco}}{POBLACIÓN_{España}}} \cdot 100$$

De acuerdo con los datos de la *Contabilidad Regional* y las estimaciones intercensales de población del INE, en 1981 la participación del País Vasco en el PIB de España fue el 7,6 por 100, y en la población el 5,7 por 100. Los datos disponibles en 1981, cuando se elaboró la Ley del Concierto Económico, rebajaron algo esos porcentajes, dando como resultado el citado índice del 6,29 por 100, en vez del 6,54 por 100 que se deriva de las participaciones señaladas. En todo caso, lo relevante es que, al utilizarse los datos de población, se rebaja el índice que resultaría de considerar sólo el PIB.

<sup>15</sup> Vid. las Leyes 7/1993, de 16 de abril, 37/1997, de 4 de agosto, y 13/2002, de 23 de mayo, así como el proyecto que aquí se estudia.

Una vez calculada la participación del País Vasco en las cargas del Estado, la cantidad resultante se minora en función de los impuestos e ingresos no tributarios de carácter estatal que soportan los ciudadanos del País Vasco y que no corresponden a su singular sistema fiscal, a lo que se añade la parte proporcional del déficit público, para dar como resultado una cifra que, con otros ajustes menores, acaba siendo la que la Administración vasca ingresa en el Tesoro Público. Tales minoraciones parecen razonables en lo que concierne a los ingresos del Estado obtenidos en el País Vasco, pues financian las competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma ya que las que ésta ejerce se cubren con los impuestos concertados que recaudan las Diputaciones Forales. Pero no ocurre lo mismo con respecto al déficit público, pues la minoración realizada a partir de la aplicación del índice de imputación a la diferencia entre los ingresos fiscales y los gastos del Estado equivale a asumir que tal diferencia —el déficit presupuestario— se genera únicamente en las competencias no asumidas, lo que no es razonable ni responde a la realidad.

Pues bien, teniendo en cuenta esta metodología, la Ley del Cupo referida al período 2007–2011 establece el Cupo provisional para la primera de esas fechas en 1.565 millones de € tal como se muestra en el cuadro 1. Ello es el resultado de una valoración de las competencias estatales que no ejerce la Comunidad Autónoma, equivalente al 45,5 por 100 del gasto presupuestado por el Estado, lo que da lugar, tras la aplicación de un índice de imputación del 6,24 por 100, a una cifra de 5.351 millones de € expresiva del coste de la estatalización que cabe atribuir al País Vasco. Esta cifra puede estar sobrevalorada, tal como más adelante se verá, debido a que el empecinamiento nacionalista en dejar inalterado el índice de imputación conduce a ello. Pero donde cabe centrar por el momento el análisis crítico del cálculo propuesto por la Ley es, principalmente, en el capítulo de compensaciones y ajustes.

En efecto, dando por válidas las cifras que se manejan en cuanto a la estimación de la carga que suponen las figuras impositivas y los ingresos no tributarios<sup>17</sup>, lo que no puede aceptarse es la pretensión de que en las cuentas públicas del Estado existe un déficit superior a los cuarenta mil millones de euros y que ese déficit dé lugar a una compensación de 2.550 millones al País Vasco. Y ello, sencillamente, porque tal déficit no existe.

¿Cómo se explica entonces la literalidad del texto legal aprobado por el Congreso y el Senado? La respuesta es simple: los redactores de la Ley del Cupo sencillamente, sin que ningún diputado o senador haya cuestionado su trabajo, a los efectos del cálculo que proponen, han eliminado del capítulo de los ingresos presupuestarios del Estado los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas. Por esta vía, tal como se muestra en el cuadro 2, el Cupo líquido a pagar por el País Vasco al Estado se ha reducido nada menos que en 3.177 millones de euros. En efecto, si en los

---

<sup>16</sup> Vid. Buesa (2004), págs. 143 a 146.

<sup>17</sup> Serna (2007), pág. 10, señala que las normas establecidas en los artículos 14 y 15 de la Ley del Cupo, referentes a la metodología de los ajustes en el IVA y los impuestos especiales de fabricación están dando lugar a unos flujos financieros sistemáticos desde el Estado al País Vasco, que se liquidan cada trimestre. Ello indica que las cifras manejadas para la estimación del Cupo provisional infravaloran las compensaciones; y, por tanto, se enmascara de esta manera una cifra real del Cupo líquido menor que la que figura en la Ley (cuadro 1).

ingresos estatales se contabilizan esos tributos, entonces el déficit antes mencionado se diluye y aparece un superávit presupuestario de más de diez mil millones de €, una cifra ésta que, por analogía<sup>18</sup>, en aplicación de la metodología del Cupo tendría que dar lugar a una compensación al Estado de 626 millones de €. Y, consecuentemente, dejando inalterado todo lo demás, resultaría que la cantidad a pagar por Euskadi para sostener el ejercicio de las competencias del Estado llegaría a los 4.742 millones de €, en vez de los ya mencionados 1.565 millones.

*Cuadro 2: Estimación del Cupo Vasco para el año 2007 considerando los ingresos fiscales antes de la cesión a las entidades territoriales y un índice de imputación del 6,24 %*

<i>Conceptos</i>	<i>Millones €</i>	<i>Imputación para el cálculo del Cupo * (Millones de €)</i>
(1) Presupuesto del Estado. Gastos	188.417	
(2) Cargas asumidas por el País Vasco	102.665	
(3)=(1)-(2) Cargas no asumidas por el País Vasco	85.752	5.351
(4) Presupuesto del Estado. Ingresos	198.454	
(9)=(5)+(6)+(7)+(8) Compensaciones y ajustes a deducir		-526
(5) Por tributos no concertados	3.943	-246
(6) Por otros ingresos no tributarios	7.589	-474
(7)=(1)-(4) Por superávit presupuestario	10.037	626
(8) Por Impuestos Directos concertados		-433
(10)=(3)+(9) <i>Cupo Líquido</i>		4.825
(11) Compensaciones art. 6.2 Ley del Cupo		-82
(12) Disposición transitoria única Ley del Cupo		3
(13) Compensaciones Álava		-4
(14)=(10)-(11)-(12)-(13) <i>Líquido a pagar</i>		4.742
<i>Diferencia entre el líquido a pagar y la cifra oficial</i>		3.177

Fuente: Elaboración propia.

\* El índice de imputación utilizado es el 6,24 por 100 de la cantidad correspondiente

Sin embargo, bajo la consideración de que los tributos cedidos a las Administraciones Territoriales no deben ser tenidos en cuenta, podría haberse planteado una solución diferente, como es la de excluir del capítulo de gastos, a los efectos del cálculo del déficit presupuestario del Estado, las transferencias a las Comunidades

<sup>18</sup> En la metodología del Cupo que se incluyó en la Ley 12/1981, artículo 52, después de regularse la compensación por «el déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado» se señala que «si existiera superávit se operará en sentido inverso». Esta puntualización desapareció de la regulación del Cupo a partir de la Ley 44/1988, lo que no deja de ser sorprendente.

Autónomas que se incluyen en él. Con este supuesto, como se muestra en el cuadro 3, el déficit público se rebaja a 1.894 millones de € y la compensación correspondiente se queda en sólo 118 millones. Y, consecuentemente, dejando igual todo lo demás, el Cupo líquido a pagar por el País Vasco asciende a 3.997 millones de €, es decir, 2.432 millones más de los que finalmente fueron aprobados en la Ley que aquí se examina.

Las estimaciones precedentes no agotan el examen crítico de la última Ley del Cupo Vasco, pues, como ya se ha señalado, ésta asume el índice de imputación del 6,24 por 100 que se había determinado en la Ley de 1988. A este respecto son dos las consideraciones que han de efectuarse:

- ✓ En primer lugar, es evidente que cuando se utilizó por primera vez ese índice de imputación, ello obedeció al interés por rebajar la cuantía del Cupo, pues las normas jurídicas, desde la Ley 12/1981, han señalado siempre que su

*Cuadro 3: Estimación del Cupo Vasco para el año 2007 excluyendo en la estimación del déficit presupuestario los gastos en transferencias a las Comunidades Autónomas y los ingresos por impuestos cedidos a entes territoriales, y un índice de imputación del 6,24 %*

<i>Conceptos</i>	<i>Millones €</i>	<i>Imputación para el cálculo del Cupo * (Millones de €)</i>
(1) Presupuesto del Estado. Gastos	188.417	
(2) Cargas asumidas por el País Vasco	102.665	
(3)=(1)-(2) Cargas no asumidas por el País Vasco	85.752	5.351
(4) Presupuesto del Estado. Ingresos	147.545	
(9)=(5)+(6)+(7)+(8) Compensaciones y ajustes a deducir		-1.271
(5) Por tributos no concertados	3.943	-246
(6) Por otros ingresos no tributarios	7.589	-474
(7)=(1)-(4) Por déficit presupuestario	1.894	-118
(8) Por Impuestos Directos concertados		-433
(10)=(3)+(9) Cupo Líquido		4.080
(11) Compensaciones art. 6.2 Ley del Cupo		-82
(12) Disposición transitoria única Ley del Cupo		3
(13) Compensaciones Álava		-4
(14)=(10)-(11)-(12)-(13) Líquido a pagar		3.997
<i>Diferencia entre el líquido a pagar y la cifra oficial</i>		2.432

Fuente: Elaboración propia.

\* El índice de imputación utilizado es el 6,24 por 100 de la cantidad correspondiente

determinación ha de fundamentarse «básicamente en la renta de los Territorios Históricos». Ello no excluye, evidentemente, que se empleen otras variables, pero en ningún texto legal se ha mencionado nunca la población. Asimismo, en la referida Ley se ordenaba que el índice de imputación «en su expresión conceptual se señalará en la Ley del Cupo y se aplicará durante la vigencia de ésta, sin perjuicio de su distinta valoración anual»<sup>19</sup>. Tal mandato nunca se ha cumplido: ninguna Ley del Cupo ha clarificado de dónde sale el misterioso 6,24 por 100 y, menos aún, cuál es el motivo por el cual jamás ha experimentado una modificación y su «valoración anual» se ha mantenido inalterada cuando es evidente que la economía vasca ha alterado su importancia dentro de la española. Sólo una razón política puede explicar esta anomalía y esa razón no es otra que los nacionalistas nunca han querido reconocer el declive de la economía vasca y su decreciente participación dentro de España; un fenómeno éste que cabe atribuir principalmente al terrorismo<sup>20</sup>, pues el daño ocasionado por ETA a esa economía ha sido siempre, para ellos, un tema tabú.

- ✓ Y, en segundo término, que desde una perspectiva teórica no debe existir objeción a la utilización de variables económicas y demográficas en el cálculo del coste de las competencias estatales atribuible a una determinada Comunidad Autónoma, tal como se ha puesto de relieve en los estudios referentes a las balanzas fiscales territoriales<sup>21</sup>. Más concretamente, los indicadores más empleados en el caso de los bienes públicos son precisamente la población y la renta disponible<sup>22</sup>. Por tanto, parece razonable que, como es el caso, cuando se busca un índice general de imputación referente a programas de gasto en bienes públicos, se recurra a alguna combinación de las participaciones regionales en el PIB y la población del conjunto de España. El índice que anteriormente se ha expuesto, en el que se ha basado la determinación del Cupo desde 1981, cumple ese requisito.

Sin embargo, debe puntualizarse que el referido índice de imputación del Cupo Vasco, de manera implícita, pondera en mayor medida la variable que adopta un menor valor —en este caso, la población— que la que tiene un mayor valor —es decir, el PIB—, lo que es contradictorio con el texto de la ley, que, como ya se ha señalado, establece el carácter básico de la renta de los Territorios Históricos.

Consecuentemente con lo anterior, es cuestionable el empleo de un índice de imputación como el del 6,24 por 100 de manera permanente a lo largo del tiempo y más bien parece razonable que ese índice sea variable con el cambio de la importancia relativa de la economía vasca dentro de España. Siguiendo este criterio, en los cuadros que se exponen a continuación se han tenido en cuenta dos valores distintos para el

<sup>19</sup> Cfr. el artículo 53 de la Ley 12/1981.

<sup>20</sup> Vid. Abadie y Gardeazábal (2003) y Myro, Colino y Pérez (2004).

<sup>21</sup> Vid. por su amplia revisión de estos estudios y el examen crítico de su metodología, Barberán (2002) y (2006).

<sup>22</sup> Vid. Barberán (2002), pág. 16.

índice de imputación, ambos basados en las participaciones del País Vasco en el PIB y la población del conjunto nacional en el año 2006<sup>23</sup>: por una parte, el que se deriva de aplicar el mismo método que se utilizó en 1981 —lo que arroja un resultado del 5,43 por 100— y, por otra, el que se obtiene ponderando más el PIB que la población, siendo las proporciones elegidas del 60 y 40 por 100, respectivamente —lo que conduce a un índice del 5,61 por 100—.

En el cuadro 4 se han aplicado los referidos índices de imputación a las cifras derivadas de los criterios que se han tenido en cuenta en el cuadro 2; es decir, teniendo en cuenta el valor real del superávit presupuestario del Estado. En este caso, el Cupo líquido a pagar alcanzaría un valor superior a los cuatro mil millones de € lo que supone, según sea el supuesto adoptado, 2.494 ó 2.646 millones más que la cifra establecida legalmente.

*Cuadro 4: Estimación del Cupo Vasco para el año 2007 considerando los ingresos fiscales antes de la cesión a las entidades territoriales y unos índices de imputación del 5,43 % y 5,61 %*

Conceptos	Millones €	Imputación para el cálculo del Cupo (Millones de €)	
		Índice: 5,43 %	Índice: 5,61 %
(1) Presupuesto del Estado. Gastos	188.417		
(2) Cargas asumidas por el País Vasco	102.665		
(3)=(1)-(2) Cargas no asumidas por el País Vasco	85.752	4.656	4.811
(4) Presupuesto del Estado. Ingresos	198.454		
(9)=(5)+(6)+(7)+(8) Compensaciones y ajustes a deducir		-514	-517
(5) Por tributos no concertados	3.943	-214	-221
(6) Por otros ingresos no tributarios	7.589	-412	-426
(7)=(1)-(4) Por superávit presupuestario	10.037	545	563
(8) Por Impuestos Directos concertados		-433	-433
(10)=(3)+(9) Cupo Líquido		4.142	4.294
(11) Compensaciones art. 6.2 Ley del Cupo		-82	-82
(12) Disposición transitoria única Ley del Cupo		3	3
(13) Compensaciones Álava		-4	-4
(14)=(10)-(11)-(12)-(13) Líquido a pagar		4.059	4.211
Diferencia entre el líquido a pagar y la cifra oficial		2.494	2.646

Fuente: Elaboración propia

<sup>23</sup> El año 2006 es el último para el que se dispone de información provisional sobre las dos variables mencionadas. El INE estima que el PIB vasco es el 6,15 por 100 del que corresponde al Conjunto de España, y que la participación en la población es del 4,81 por 100.

Por otra parte, en el cuadro 5 se ha realizado el mismo ejercicio partiendo de los supuestos del cuadro 3; es decir, considerando el déficit presupuestario calculado mediante la exclusión en el gasto de las transferencias a las Comunidades Autónomas y en los ingresos de los impuestos cedidos a estos entes territoriales. El resultado obtenido señala un Cupo líquido a pagar de 3.411 ó 3.541 millones de €, lo que supone 1.846 ó 1.976 millones más que el Cupo regulado en la ley.

*Cuadro 5: Estimación del Cupo Vasco para el año 2007 excluyendo en la estimación del déficit presupuestario los gastos en transferencias a las Comunidades Autónomas y los ingresos por impuestos cedidos a entes territoriales, y unos índices de imputación del 5,43 % y 5,61 %*

Conceptos	Millones €	Imputación para el cálculo del Cupo (Millones de €)	
		Índice: 5,43 %	Índice: 5,61 %
(1) Presupuesto del Estado. Gastos	188.417		
(2) Cargas asumidas por el País Vasco	102.665		
(3)=(1)-(2) Cargas no asumidas por el País Vasco	85.752	4.656	4.811
(4) Presupuesto del Estado. Ingresos	147.545		
(9)=(5)+(6)+(7)+(8) Compensaciones y ajustes a deducir		-1.162	-1.186
(5) Por tributos no concertados	3.943	-214	-221
(6) Por otros ingresos no tributarios	7.589	-412	-426
(7) Por déficit presupuestario	1.894	-103	-106
(8) Por Impuestos Directos concertados		-433	-433
(10)=(3)+(9) Cupo Líquido		3.494	3.624
(11) Compensaciones art. 6.2 Ley del Cupo		-82	-82
(12) Disposición transitoria única Ley del Cupo		3	3
(13) Compensaciones Álava		-4	-4
(14)=(10)-(11)-(12)-(13) Líquido a pagar		3.411	3.541
Diferencia entre el líquido a pagar y la cifra oficial		1.846	1.976

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, para cerrar las estimaciones de la infravaloración de la aportación vasca a la financiación de las competencias del Estado, se ha recurrido a un procedimiento directo de determinación del valor de las cargas no asumidas por el País Vasco, de manera que la imputación a la región de los diferentes tipos de gasto se ha realizado mediante la aplicación de los criterios comúnmente aceptados en la

construcción de las balanzas fiscales<sup>24</sup>. Asimismo, para valorar las compensaciones se ha excluido el concepto de déficit presupuestario y se han tenido en cuenta los mismos índices de imputación que en los cuadros precedentes.

El resultado correspondiente se recoge en el cuadro 6. En él se muestra una valoración de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma que llega a los 4.788 millones de € lo que, aplicadas las compensaciones derivadas de los ingresos estatales, conduce a un Cupo líquido a pagar de entre 3.625 y 3.646 millones. Por tanto, de acuerdo con este procedimiento el cupo estaría infravalorado en una cifra de entre 2.060 y 2.081 millones de euros.

*Cuadro 6: Estimación del Cupo Vasco para el año 2007 mediante la valoración directa de las competencias no asumidas y unos índices de imputación del 5,43 % y 5,61 % en las compensaciones, con exclusión del concepto de déficit presupuestario*

Conceptos	Millones €	Imputación para el cálculo del Cupo (Millones de €)	
		Índice: 5,43 %	Índice: 5,61 %
(1) Presupuesto del Estado. Gastos	188.417		
(4)=(2)+(3) Cargas no asumidas por el País Vasco:		4.788	4.788
(2) Servicios Generales y de Defensa		3.213	3.213
(3) Resto de Servicios		1.575	1.575
(8)=(5)+(6)+(7) Compensaciones y ajustes a deducir		-1.059	-1.080
(5) Por tributos no concertados	3.943	-214	-221
(6) Por otros ingresos no tributarios	7.589	-412	-426
(7) Por Impuestos Directos concertados		-433	-433
(9)=(4)+(8) Cupo Líquido		3.729	3.708
(10) Compensaciones art. 6.2 Ley del Cupo		-82	-82
(11) Disposición transitoria única Ley del Cupo		3	3
(12) Compensaciones Álava		-4	-4
(13)=(9)+(10)+(11)+(12) Líquido a pagar		3.646	3.625
Diferencia entre el líquido a pagar y la cifra oficial		2.081	2.060

Fuente: Elaboración propia

Recapitulando los resultados expuestos a lo largo de este epígrafe, la aplicación de los diferentes supuestos que se han adoptado para la estimación del Cupo Vasco arrojan como resultado la existencia de una subvaloración en su determinación legal. El tamaño de este efecto oscila entre 1.846 y 3.177 millones de € No obstante, la cifra más

<sup>24</sup> En concreto, en la primera parte del cuadro 6 se han aplicado los criterios empleados por Utrilla de la Hoz (2004) a las cifras presupuestarias de 2007.

razonable es, en mi opinión, la que se desprende de una valoración de las competencias estatales no asumidas por las Administraciones vascas basada en la metodología de las balanzas fiscales, y en la aplicación al cálculo de las compensaciones de un índice de imputación que pondera más el PIB que la población. Es decir, el resultado expuesto en el cuadro 6 según el cual esa subvaloración se estima en 2.060 millones de euros.

Esta cuantía equivale al 3,4 por 100 del PIB vasco, lo que señala que el resultado aquí obtenido es, en términos relativos, algo más reducido que el expuesto por Serna (2007) para el período 2002 -2005 y, desde luego, sustancialmente inferior al que se deduce del trabajo de De la Fuente (2005). En todo caso, se trata de una cifra nada despreciable que pone en manos del Gobierno Vasco una financiación extraordinaria de 964 € por cada habitante con la que pueden abordarse las costosas políticas nacionalistas y disimularse las notables ineficiencias del sector público vasco<sup>25</sup>.

### 3. CONCLUSIONES.

Desde su reformulación en 1981, el régimen de Concierto Económico, en virtud del cual las Administraciones vascas contribuyen al sostenimiento financiero del Estado mediante el pago de un Cupo, se ha convertido en un sistema de privilegio que pone en manos de esas Administraciones cuantiosos recursos que pueden considerarse como una transferencia hacia el País Vasco desde el resto de España. El mecanismo que conduce a ese resultado es sencillo: el Cupo se fija mediante unas reglas pactadas políticamente entre los Gobiernos del Estado y la Comunidad Autónoma que conducen a una sistemática subvaloración del coste de las competencias estatales no asumidas por ésta. El diseño general de tales reglas fue definido en la Ley 12/1981, aunque su especificación para cada uno de los períodos quinquenales a los que se refieren las diferentes leyes del Cupo, se ha negociado separadamente con resultados netamente favorables para el Gobierno Vasco. Tal negociación ha respondido, por lo común, a un esquema en el que este último ha buscado permutar el apoyo político al Gobierno nacional de turno por el sostenimiento de una situación financiera ventajosa<sup>26</sup>. Y como

<sup>25</sup> A título meramente ilustrativo pueden mencionarse casos como la dedicación exclusiva de una parte de las plantillas profesionales de la Administración autonómica al aprendizaje reglado del euskera; la existencia de una policía autonómica cuyo coste por trabajador excede al de los demás cuerpos policiales españoles y en la que se registran los índices de absentismo laboral más elevados del sector; o una organización sanitaria también cara e ineficaz que, además, se muestra incapaz de lograr la renovación generacional de sus plantillas. Y a ello se añaden políticas de carácter nacionalista como las que han dado lugar al desvío de fondos a la financiación del terrorismo [Buesa (2006)] o el sostenimiento de una televisión autonómica en euskera cuya audiencia no llega a la vigésima parte del público potencial.

<sup>26</sup> Valga el ejemplo de la última negociación: El 6 de julio de 2007 *El País* anuncia que «la negociación de la ley quinquenal de Cupo, que se prolonga desde el año pasado, debería quedar cerrada antes de las vacaciones»; y añade que «el apoyo del PNV dio en el Congreso a los Presupuestos Generales del Estado de este año [2007] estaba condicionado a un acuerdo en la renovación de la ley de Cupo». Asimismo, explica que tal acuerdo «se hará en una línea continuista», pues aunque «el Gobierno socialista quería abordar una revisión en profundidad de la metodología de cálculo, porque estima que Euskadi paga menos de lo que debería en función de su renta, ... el pacto (con el) PNV llevaba aparejada la renuncia a ese planteamiento de reconsideración global». Una semana más tarde *El Correo* informa de una reunión próxima entre «el vicepresidente del Gobierno Pedro Solbes y el portavoz del PNV en el Congreso... para hablar de los Presupuestos», reunión que tendrá lugar «en un clima de aparente entendimiento entre socialistas y nacionalistas, tras el desbloqueo de la negociación de la nueva Ley de Cupo». No obstante, el mismo día 13 de julio *El Mundo* informa de que «fuentes de ambos ejecutivos confirmaron ayer que se mantienen discrepancias de fondo y forma sobre varios aspectos»; y añade que «el PNV ya ha advertido

resultado de todo ello el Cupo vasco se ha convertido en un auténtico pufo, en una estafa o engaño al conjunto de los ciudadanos españoles que han contemplado, confusos, cómo los legisladores han sido capaces de plasmar en los textos aprobados por las Cortes Generales conceptos de imposible justificación desde el punto de vista económico.

En el caso aquí estudiado —que corresponde a la última Ley del Cupo, referida al quinquenio 2007–2011— la determinación del cupo provisional en el año base —es decir, 2007— recoge una subvaloración de la cantidad a pagar por la Administración vasca que supera los 2.000 millones de €. Dos son los elementos principales que conducen a este resultado. Por una parte, la atribución al Estado de un déficit presupuestario inexistente del que se desprende una deducción de 2.550 millones de € del coste atribuido a las competencias estatales no asumidas por el Gobierno Vasco; y, por otra, el empleo de un índice de imputación del 6,24 por 100 en la estimación de este coste, que supera al que razonablemente debería utilizarse si tal índice reflejara la verdadera dimensión relativa de la economía vasca dentro de España —es decir, el 5,61 por 100—.

El pufo vasco alcanza así una cifra de 2.060 millones de € que equivale al 3,4 por 100 del PIB regional. En términos *per capita*, las Administraciones vascas disponen de 964 € por cada habitante, lo que les concede una notable holgura financiera para dedicar recursos a las políticas nacionalistas o para ocultar las ineficiencias en las que incurren, con creciente intensidad, los servicios públicos dependientes de ellas.

---

que un nuevo desacuerdo en el Cupo pesaría a la hora de que los nacionalistas decidieran su apoyo a las cuentas públicas». En esta misma línea, el día 18 el *Diario Vasco* titula que «el PNV apoyará los Presupuestos si hay acuerdo en la negociación del Cupo vasco». El acuerdo llegó finalmente tras el verano, presentándose el correspondiente proyecto de ley a mediados de septiembre. Como se ha indicado ya, ese proyecto se aprobó sin modificaciones el 27 del mismo mes. Ese día *El Correo*, tras titular que «el Congreso aprueba hoy la nueva Ley del Cupo y la reforma del Concerto», concluye su información señalando que la aceptación por el Estado de «las reclamaciones de la Administración vasca, ... en la práctica, se traducirá en una menor aportación vasca al Presupuesto del Estado».

### **Referencias Bibliográficas**

- Abadie, A. y Gardeazábal, J. (2003): “The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country”, *The American Economic Review*, vol. 93, n° 1, Marzo.
- Barberán, R. (2002): “La sensibilidad de los saldos de las balanzas fiscales a las variaciones metodológicas”; incluido en M. Carpio (Coordinador): *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, Ed. Consejo Económico y Social, Madrid.
- Barberán, R. (2006): “Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960–2005)”, *Presupuesto y Gasto Público*, n° 43.
- Buesa, M. (Ed.) (2004): *Economía de la secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Buesa, M. (2004): “Camino de secesión. Las consecuencias del Plan Ibarretxe para la economía vasca”; incluido en C. González (Coordinador): *Gritos de Libertad. Quince voces contra el terror de ETA y la hegemonía nacionalista*, Ed. La Esfera de los Libros, Madrid.
- Buesa, M. (2006): *Consecuencias económicas del terrorismo nacionalista en el País Vasco*, Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense, Documento de Trabajo n° 53, Madrid.
- Buesa, M. (2007): “El Cupo Vasco”, *ABC*, 6 de Agosto de 2007.
- Cantarero, D. (2007): “Descentralización fiscal, financiación y experiencias comparadas”; incluido en el libro colectivo *El Concierto Económico Vasco a debate*, Ed. Ciudadanía y Libertad, Vitoria–Gasteiz.
- De la Fuente, A. (2005): *Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 62/2005, Madrid.
- López Basaguren, A. (2007) “El Concierto Económico del País Vasco: del mito a la realidad”; incluido en el libro colectivo *El Concierto Económico Vasco a debate*, Ed. Ciudadanía y Libertad, Vitoria–Gasteiz.
- Myro, R., Colino, A. y Pérez, P. (2004): “Crecimiento económico y conflicto social en el País Vasco”; incluido en Buesa (Ed.) (2004).
- Ruiz Soroa, J.M. (2007): “El Concierto Económico Vasco como paradigma político”; incluido en el libro colectivo *El Concierto Económico Vasco a debate*, Ed. Ciudadanía y Libertad, Vitoria–Gasteiz.
- Serna, V. (2007): “El Concierto Económico como privilegio: el fraude en el señalamiento del Cupo”; incluido en *Reflexiones sobre el Concierto Económico y sobre los Derechos Históricos*, San Sebastián (inédito).
- Utrilla de la Hoz, A. (2004): “Estimación de las implicaciones sobre el sector público de una alternativa secesionista en el País Vasco”; incluido en Buesa (Ed.) (2004).

## ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

34.- *Recursos y resultados de los sistemas de innovación: elaboración de una tipología de sistemas regionales de innovación en España.* Mónica Martínez Pellitero (2002).

35.- *Medida de la capacidad innovadora de las Comunidades Autónomas: construcción de un índice regional de innovación.* Mónica Martínez Pellitero y Thomas Baumert (2003)

36.- *Innovación tecnológica y competitividad: análisis microeconómico de la conducta exportadora en México.* Salvador Estrada y Joost Heijs (2003).

37.- *Indicadores de la sociedad de la información en España.* Salvador Estrada (2003)

38.- *Los centros tecnológicos y el sistema regional de innovación. El caso del País Vasco.* Mikel Navarro Arancegui y Arantza Zubiaurre Goena (2003).

39.- *Ciencia y Tecnología en la España democrática: la formación de un sistema nacional de innovación.* Mikel Buesa (2003).

40.- *Las empresas del País Vasco ante la secesión* Mikel Buesa, Joost Heijs, Thomas Baumert y Mónica Martínez Pellitero (2003)

41.- *Difusión y adicionalidad de las ayudas públicas a la innovación: una estimación basada en "propensity score matching".* Liliana Herrera y Joost Heijs (2004).

42.- *Relaciones e interacción entre los agentes del sistema nacional de innovación de España: resultados de la encuesta-IAIF/FECYT.* Joost Heijs, Andrés Fernández Díaz, Patricia Valadez y Alicia Coronil (2004).

43.- *Evaluación de la efectividad de la política de cooperación en la innovación.* Joost Heijs, Andrés Fernández Díaz, Patricia Valadez y Alicia Coronil (2004).

44.- *Patrones regionales de uso y consumo de TIC'S: hacia un índice regional de la Sociedad de la Información.* Salvador Estrada (2004). (Disponible en inglés)

45.- *Configuración estructural y capacidad de producción de conocimientos en los sistemas regionales de innovación: Un estudio del caso español.* Mikel Buesa, Joost Heijs, Mónica Martínez Pellitero y Thomas Baumert (2004). (Disponible en inglés)

46. - *The distribution of R&D subsidies and its effect on the final outcome of innovation policy.* Joost Heijs and Liliana Herrera (2004).

47.- *El papel de las empresas extranjeras en el desarrollo tecnológico de España*. Joost Heijs (2004).

48. - *Technological behaviour and export performance: a non linear relationship*. Salvador Estrada y Joost Heijs (2004).

49- *Unidad de mercado y secesión: el caso del País Vasco*. Mikel Buesa (2005).

50.- *Guerra y Terrorismo: El modelo de economía depredadora de la guerra*. Mikel Buesa (2005).

51.- *Evaluación del coste directo de los atentados terroristas del 11-M para la economía de la Comunidad de Madrid*. Mikel Buesa, Joost Heijs, Thomas Baumert y Javier González Gómez (2005).

52. - *Do public policies that foster co-operation in innovation augment the cooperative attitude: the empirical facts*. Joost Heijs (2005).

53.- *Consecuencias Económicas del terrorismo nacionalista en el País Vasco*. Mikel Buesa (2006).

54. - *The economic cost of March 11: measuring the direct economic cost of the terrorist attacks on March 11, 2004 in Madrid*. Mikel Buesa, Aurelia Valiño, Joost Heijs, Thomas Baumert, Javier González Gómez (2006).

55.- *Impacto de los atentados terroristas del 11-M sobre el mercado de valores*. Mikel Buesa, Aurelia Valiño, Joost Heijs, Thomas Baumert, Javier González Gómez (2006).

56.- *Inserción laboral y trayectoria profesional de los licenciados de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UCM*. Iñaki Iriando Múgica, M<sup>a</sup> Dolores Grandal Martín, Covadonga de la Iglesia Villasol y Elena Gallego Abaroa (2007).

Normas de edición para el envío de trabajos:

Texto: Word para Windows

Tipo de letra del texto: Times New Roman 12 Normal

Espaciado interlineal: Sencillo

Tipo de letra de las notas de pie de página: Times New Roman 10 Normal

Numeración de páginas: Inferior centro

Cuadros y gráficos a gusto del autor indicando programas utilizados

En la página 1, dentro de un recuadro sencillo, debe figurar el título (en negrilla y mayúsculas), autor (en negrilla y mayúsculas) e institución a la que pertenece el autor (en letra normal y minúsculas)

En la primera página del trabajo, se deberá incluir un *Resumen* en español e inglés (15 líneas máximo), acompañado de *palabras clave*

Los trabajos habrán de ser enviados en papel y en soporte magnético a la dirección del Instituto de Análisis Industrial y Financiero.