

Utilización de la capacidad normativa foral: características y valoración*

(Use of the Statutory normative capacity: characteristics and assessment)

Jurado, Nekane

Gobierno Vasco

Dpto. de Hacienda y Administración Pública

Dirección de Economía y Planificación

Donostia-San Sebastián, 2

01010 Vitoria-Gasteiz

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 69-74]

El Concierto y el Convenio son sólo una parte del entramado de relaciones financieras con el Estado español y desde esa perspectiva deben ser analizados. A pesar que el Concierto y Convenio reconocen cierta capacidad normativa en materia tributaria, ésta se encuentra encorsetada por los límites que se derivan de la legislación tributaria española y de las propias leyes del Concierto y del Convenio. La capacidad real de las instituciones forales es mucho menor de la que se suele afirmar. Respecto al cupo, se deja en manos del Estado el decidir cuánto deben aportar las instituciones forales, ya que el cupo depende de lo que gaste el Estado.

Palabras Clave: Concierto económico. Tributos. Fiskal. Cupo. Gobierno Vasco.

Kontzertua eta Hitzarmena Espainiako Estatuarekiko finantza harremanen egituraren atar bat besterik ez dira, eta ikusmolde horretatik aztertu behar dira. Zerga alorrean Kontzertuak eta Hitzarmenak halako gaitasun arauetara maila bat baldin badute ere, hori Espainiako zerga legeak eta Foru Aldundien benetako gaitasuna, esan ohi dena baino askoz txikiagoa da. Kupoari dagokionez, Estatuaren esku uzten da foru erakundeek zenbat eman behar duten erabakitzea, kupoaren Estatuak gastatu behar duenaren mende baitago.

Giltza-Hitzak: Kontzertu ekonomikoa. Zergak. Fiskala. Kupo. Eusko Jaurlaritza.

L'Accord et la Convention représentent seulement une partie du treillis de relations financières avec l'Etat espagnol et doivent être analysés à partir de cette perspective. Bien que l'Accord et la Convention reconnaissent une certaine capacité normative en matière tributaire, celle-ci se trouve corsetée par les limites dérivées de la législation tributaire espagnole et des propres lois de l'Accord et de la Convention. La capacité réelle des institutions forales est bien moins importante qu'on l'affirme en général. En ce qui concerne le contingent, on laisse l'Etat décider combien doivent apporter les institutions forales, puisque le contingent dépend de ce que dépense l'Etat.

Mots Clés: Accord économique. Impôts. Fiskal. Contingent. Gouvernement Basque.

* Transcripción.

Kaixo. Egunon denori.

Quiero agradecer la invitación que se nos ha cursado, sobre todo por la oportunidad de contrastar la otra realidad, la que se vive entre quienes no han negociado el Convenio o desde los que no están representando a la patronal, la inmensa mayoría que soporta los impuestos.

Nosotros vamos a hacer un análisis de lo que supone el Convenio y el Concierto Económico, pero entendiendo que esto es sólo una parte de todo un entramado de relaciones financieras con el Estado español, este entramado habrá que analizarlo en el concepto más amplio de flujos económicos. Entonces vamos a analizar brevemente como entendemos nosotros el Concierto y luego lo intentaremos integrar en el concepto de flujos económicos con unos pequeños análisis.

El Convenio y el Concierto tienen dos partes bien diferenciadas: una sería todo el tratamiento de los impuestos, concertados y no concertados, y otra parte sería la aportación, el cupo. En impuestos concertados, la concertación hay que entenderla dentro de unos límites sobre los que hay que incidir en lo que significan. La concertación hay que entenderla dentro de dos corsés, que están siendo bastante estrictos, un poco aligerados después del año 98, pero bastante estrictos: uno sería la Ley General Tributaria, que no se ha citado aquí, que es la ley marco a la que tenemos que remitirnos siempre, una ley del Estado; y el otro corsé sería el de la armonización fiscal. La presión fiscal significa, de una forma simple, que todo lo que se recauda aquí se divide entre la renta que generamos.

De aquí no nos podemos salir y de hecho cuando se ha recurrido el impuesto de sociedades es éste uno de los argumentos que se ha utilizado. Dentro de estas dos grandes limitaciones se nos transfería una cierta capacidad en impuestos concertados que eran el impuesto de sociedades y el impuesto de la renta de las personas físicas, dentro de los impuestos directos. Esa capacidad es muy limitada: en el IVA o en el impuesto de la renta donde por ejemplo no podemos definir qué es “hecho imponible” porque eso lo marca el Estado, y es muy importante porque es lo primero sobre lo que se grava. Así podemos citar cómo un año el Estado determinó que las rentas de desempleo no eran hecho imponible, años después dijo que sí lo eran y hubo que incluirlo. Lo mismo sucede con el impuesto de sociedades, que claramente nos determina qué es el hecho imponible y a partir de ahí se aplicarán los tipos que tenemos que pagar. Tampoco podemos alterar como se determina la base imponible, otro concepto clave en la liquidación de cualquier impuesto.

En el tipo de gravamen en teoría podríamos tener una ligera competencia que sólo se ha manifestado a partir del año 98, y hasta esa fecha hemos mantenido los mismos tipos de gravámenes en el impuesto de las personas físicas y en el impuesto de sociedades hasta la reforma del año 96, que por cierto se recurrió porque alteramos ese tipo de gravamen. Si no podemos determinar el hecho imponible, si no podemos determinar la base

imponible, si no podemos determinar qué tipo de gravamen le aplicamos a esa base, al final nos queda solamente que podemos determinar ciertas deducciones de la cuota íntegra para llegar a la cuota líquida. Cosas que, en definitiva, sobre el volumen global del impuesto son meramente residuales y testimoniales.

Después del 98 sí que hemos variado y hemos jugado con el tipo de gravamen en el impuesto de la renta en las personas físicas, que en Vascongadas está dos puntos por encima del Estado. Pero la presión efectiva no corresponde al tipo teórico, que es el que marca las tablas, pues existe otro tipo real que es la cuota líquida que se acaba pagando dividida entre la base imponible, porque entre la cuota íntegra y la líquida ha habido una serie de deducciones que nos han bajado el tipo real del impuesto, y tenemos que ir al tipo efectivo. En el impuesto de sociedades, cuando teníamos un 35% de tipo real, el mismo que en el Estado, un catedrático de la UPV y hacendista, el Sr Zubiri, dijo que el tipo real medio que estaban pagando las haciendas vascas era alrededor del 14%. ¿Qué pasaba entre 35% y el 14%? Pues que entraba en juego todo el entramado de bonificaciones fiscales, de deducciones especiales... Era además bastante dispar, pues Araba que ha sido pionera en lo que se llamó "vacaciones fiscales", en esas fechas andaba en un tipo efectivo en el impuesto de sociedades inferior al 8%.

¿Hemos tenido o no hemos tenido capacidad? Por la parte que se planteaba en el entramado de deducciones ha existido capacidad, pero una capacidad en la que se ha apostado por jugarla en el impuesto de sociedades en contra de otros impuestos. De hecho, los datos que nos ofrece el Gobierno de Navarra en un informe recientemente publicado nos dice que el impuesto de sociedades en el año 1999 ha aumentado sólo un 1'3% de recaudación respecto al año 1998. Esto choca cuando sabemos qué situación de ciclo económico se ha vivido. Hay, pues, un entramado de deducciones muy importante que está incidiendo en que la tributación se esté realizando de forma especial en ciertos impuestos. En el impuesto de rentas de personas físicas por supuesto que ha aumentado su recaudación, como acaba de decir el Sr Zubía; pero él utiliza el argumento de que la reforma se quedó corta, que deberían haber bajado más los tipos. No se pueden hacer comparaciones tan simplistas de antes y después de la reforma, porque tendríamos que comparar la base imponible global de la renta de personas físicas, aplicarle los nuevos tipos de ahora y los anteriores para saber lo que habría variado, porque si bien es cierto que la recaudación en ese impuesto ha aumentado también es verdad que ha habido un incremento muy grande de las bases imponibles precisamente por estar en época de alza del ciclo económico. Pero si estuviéramos con bases imponibles análogas a las de antes de la reforma la recaudación hubiera sido muchísimo menor.

Quiere esto decir que la escasa capacidad que nos daba el Concierto y el Convenio Económico en los impuestos concertados se ha utilizado de diferente manera para tratar el impuesto de sociedades que para tratar el impuesto de la renta de las personas físicas. Se ha apostado por el IRPF en una primera fase, y en esta segunda hay un traslado de apuesta hacia los

impuestos indirectos los cuales vienen siendo una figura impositiva cada vez más destacada y ya hace años que han aumentado su porcentaje respecto a los directos. De hecho, el último dato que nos ofrece el Gobierno de Nafarroa es que en la recaudación del año 1999 ya más de la mitad, el 50'5% de toda la recaudación impositiva ha sido por impuestos indirectos, frente a los directos que no han alcanzado el 40%. Esto además nos lleva hacia una utilización del Convenio bastante regresiva para las clases populares, porque todos sabemos que los impuestos directos gravan directamente la capacidad económica, la renta tanto de personas físicas como jurídicas, mientras que los impuestos indirectos gravan el consumo y las rentas bajas, precisamente por su propensión marginal al consumo, consumen prácticamente todo, no tienen capacidad de ahorro, de modo que si les estamos aplicando un IVA al 16% o al 7%, la presión impositiva que acaban pagando es mayor que las rentas altas que no consumen todo.

Respecto al cupo, aquí se ha hablado indistintamente del concepto de cupo y a mí me gustaría plantear que hay dos términos del concepto cupo y que son totalmente diferentes y hay que aclararlos cuando estamos hablando: uno es el cupo bruto y otro es el cupo líquido. Igual pasa con el impuesto, que hay la cuota bruta y la cuota líquida y es ésta última la que ingresamos. El cupo bruto que sale de aplicar el índice de imputación, que aquí es del 1'6%, y en Vascongadas el 6'24%, sobre las competencias no asumidas. Pero eso tampoco es así de etéreo sino que se determina: se cogen todos los presupuestos del Estado, tanto de los organismos autónomos financieros como de los administrativos como los presupuestos generales, y se determina qué partes tenemos asumidas y cuáles no, y automáticamente pagamos un porcentaje por todas las competencias no transferidas sea cual sea su volumen de gasto.

Cuando se analizó la metodología para la aportación de la última ley quinquenal del cupo en 1997, al establecer el detalle de cuál es el Presupuesto del Estado en cargas asumidas y no asumidas, resultó que el presupuesto de las cargas no asumidas era el 52% de todo el gasto del Estado, es decir que tenemos más parte en competencia no asumida que asumida, de ahí tenemos que aplicar el porcentaje, y si el Gobierno decide gastar más en Defensa aunque nosotros tengamos otras prioridades de gasto y hayamos recaudado lo que hayamos recaudado, según nuestra normativa tendremos que pagar más con lo cual se nos quedará una cantidad menor para atender a nuestros propios presupuestos. De hecho, poco se ha hablado de cuánto le ha supuesto a las arcas vascas la intervención de la OTAN en los Balcanes cuando el Estado español tuvo que hacer una aportación a esa intervención como país miembro y automáticamente hubo un reajuste de la aportación que debíamos de hacer del 6'24 y del 1'6%, que en Vascongadas (no hemos hecho el cálculo para Nafarroa) supuso tanto como lo que ese año el Gobierno Vasco había gastado en Educación.

Nuestro cupo bruto era en el último año, que se marca como año base para la actual ley quinquenal de Vascongadas, de 780.416,1 millones de pesetas, aunque el neto se situaba en 113.906 millones. En cualquier caso

el cupo líquido no es una partida nada despreciable. Leyendo la página 104 del último informe del Gobierno de Navarra, cuando habla de la partida de transferencias corrientes del año 99 dice: "Dentro de este capítulo la partida más importante por volumen de gasto es la aportación económica al Estado que alcanzó un importe de 59.217 millones de pesetas". ¿Es mucho o es poco? Si lo comparamos con lo que el Gobierno navarro gastó para promocionar su industria, la energía, el comercio, el turismo, todo el sector productivo generador de riqueza, vemos que sus presupuestos destinaron a eso 8.550 millones de pesetas; o lo que le transfirió a todas sus corporaciones locales, 21.670 millones; toda la inversión en obras públicas en Navarra fue de 19.000 millones... Podemos ver la magnitud del cupo líquido.

Navarra es un solar que desde 1512 no le pertenece a sí mismo y está en alquiler; y por ese alquiler tiene que pagar una cantidad al Estado; por supuesto que es mejor tener un contrato de alquiler que no tener nada, pero tenemos que ver cómo se ha firmado ese contrato, cuáles son realmente los puntos negros de ese contrato... Porque en ese contrato de alquiler que nos lo marcan por un importe de cupo bruto, resulta que el inquilino está satisfaciendo unos gastos que corresponden al propietario o que el propietario está cobrando unos ingresos que corresponden al inquilino, que es lo que pasa dentro de las compensaciones del cupo.

El cupo solamente es una parte de todo el entramado de flujos económicos con el Estado. Los flujos económicos con el Estado se determinan a través de todo el dinero que sale en flujos directos de la administración de Navarra o de Vascongadas hacia Madrid, y también de todo el que vuelve directamente entre administraciones. Ese análisis es laborioso, pero no imposible. No solamente estamos pagando ese cupo líquido, los empresarios están pagando sus cuotas a la Seguridad Social, lo mismo que los obreros, cada vez que compramos lotería estamos pagando un impuesto que no tenemos concertado... Y por otra parte, está lo que se ingresa. El Gobierno español nos cobra por las competencias no asumidas, en teoría él tendría que hacer las inversiones o los gastos aquí por eso que no tenemos asumido, entonces una parte revierte, paga a los funcionarios que tiene aquí, aeropuertos, carreteras nacionales, en las inversiones que haga en eso también nos repercute; de modo que hay que analizar cuál es el gasto del Estado aquí, hay que analizar las prestaciones que hace la Seguridad Social aquí, hay que ver cuántos premios de lotería nos toca, etc.

De esas salidas y entradas obtendríamos el saldo económico real que tenemos con Madrid. El Gobierno Vasco hizo un estudio en 1987 resultando un flujo de 300.000 millones de pesetas en un solo año; posteriormente se ha hecho otro análisis siguiendo la misma metodología, fuera del Gobierno vasco, para el año 1990-1992, y nos daba un flujo a favor de Madrid en ese trienio de un billón de pesetas. Para Navarra los datos son más difíciles de calcular; entre otras cosas porque faltan estadísticas tributarias detalladas, como están sacando las Diputaciones vascas, pero aun así con los grandes números que ofrece el Gobierno puede decirse que hay un flujo anual cercano a los 100.000 millones de pesetas entre Madrid y Navarra.

El Convenio y el Concierto son de riesgo unilateral, esto no se ha dicho hasta ahora, lo que quiere decir que nosotros recaudamos algo que está cerrado y con ese importe tenemos que hacer frente a nuestras necesidades de gasto y a las del Estado en competencias no asumidas. Por tanto si el Estado decide en su presupuesto alterar considerablemente esas partidas, como viene haciéndose desde el año 1996 por ejemplo con el presupuesto de Defensa que lleva un incremento anual en torno al 10% acumulativo desde esa fecha, mucho mayor que el IPC, nosotros tenemos que sacarlo de lo que hemos recaudado, y entonces esa mayor aportación exige un reajuste en nuestro presupuesto de gastos internos. Eso es lo que quiere decir “de riesgo unilateral”. Y si en un momento hay un bajón muy fuerte del ciclo económico e ingresamos menos, no por ello dejaremos de pagar en Nafarroa el 1'6% de todas las competencias no asumidas, ellos seguirán manteniendo su nivel de gasto, y al margen de nuestro nivel de ingresos tenemos que pagar ese porcentaje.

Hemos modificado el impuesto del IRPF en el año 1998 pero no se ha utilizado para redistribuir la capacidad de pago que están realizando los distintos agentes económicos. La reforma del impuesto de sociedades se hizo en el año 1996, se cambió entonces el tipo del 35 al 32'5, que es el más bajo de toda la Comunidad Europea, no sólo ya el tipo teórico sino el efectivo que hemos explicado; el impuesto de patrimonio está suponiendo un 1% de toda la recaudación impositiva y tampoco se está utilizando como un impuesto autónomo, como así sucede en el Estado francés donde tiene un peso muy importante, aquí nos viene transferido desde la primera normativa que la hizo el Estado, entró en vigor el 1 de enero de 1979 y la hemos ido adoptando hasta ahora.

Decir en cualquier caso que cada vez que se ha tratado de hacer algo diferente, sistemáticamente ha sido recurrido por la Administración del Estado. El primer recurso, al menos que yo conozca, se interpuso el año 1986 a los incentivos fiscales en impuesto de sociedades que planteaba la Diputación de Gipuzkoa; a partir de ese momento se ha recurrido cualquier cosa que se ha salido del molde impuesto por el Estado y siempre haciendo alusión a ese corsé de la armonización fiscal o de la presión fiscal equivalente (famoso ha sido el caso de Daewoo, en Araba, que se ha llevado hasta Bruselas).