

Las leyes quinquenales de cupo

(The five-year quota laws)

Bilbao, Juan Miguel
Eusko Jauriaritza
Ogasun eta Herri Administrazio Saila
Donostia-San Sebastián, 1
01010 Vitoria-Gasteiz

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 75-94]

El artículo 48 del concierto Económico prevé que la determinación de los Cupos deberá hacerse a través de las correspondientes leyes quinquenales. Estas leyes adquieren, por tanto, un papel sustancial en la articulación del modelo diseñado en el concierto, configurándose como el elemento clave que garantiza unas relaciones financieras estables con el Estado. Constituyen un punto obligado de encuentro, cada cinco años, y son el instrumento adecuado para acomodar y adecuar, a las circunstancias de cada momento, el conjunto de relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco.

Palabras Clave: Concierto económico. Tributos. Fiscal. Cupo. Gobierno Vasco. Ley quinquenal.

Kontzertu Ekonomikoaren 48. artikulua ezartzen duenez, Kupoak dagozkien bost urteko legeen bidez zehaztu beharko dira. Horrenbestez, lege horiek funtsezko zeregina betetzen dute kontzertuan diseinaturiko ereduaren egituran, eta Estatuarekiko finantza harreman egonkorak bermatzen dituen elementu giltzari gisa azaltzen dira. Ezinbesteko topagune dira, bost urtean behin egitekoak, eta aukerako tresna gertatzen dira, Estatuaren eta Euskadiren arteko finantza harremanen multzoa unean uneko egoerari moldatu eta egokitze ko.

Giltza-Hitzak: Kontzertu ekonomikoa. Zergak. Fiskala. Kupoak. Eusko Jaurlaritza. Bost urteko legea.

L'article 48 de l'accord Economique prévoit que la détermination des Contingents devra se faire à travers les lois quinquennales correspondantes. Ces lois jouent donc un rôle substantiel dans l'articulation du modèle schématisé dans l'accord, prenant la forme d'un élément clé qui garantit des relations financières stables avec l'Etat. Elles constituent un point de rencontre obligé, tous les cinq ans, et sont l'instrument adéquat pour accommoder et adapter, aux circonstances de chaque instant, l'ensemble des relations financières entre l'Etat et le Pays Basque.

Mots Clés: Accord économique. Impôts. Fiscal. Contingent. Gouvernement Basque. Loi quinquennale.

INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, establece en su artículo 41, que las relaciones de orden tributario entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, se regularan por el sistema tradicional del Concierto Económico y dispone que el País Vasco contribuirá al sostenimiento de las cargas generales del Estado mediante la aportación de un cupo global.

El Concierto Económico, dedica el Capítulo II a las normas generales sobre el Cupo. La definición de Cupo que efectúa el artículo 47 del Concierto es la siguiente: "La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma vasca".

El artículo 48 del Concierto Económico, prevé que la determinación de los Cupos deberá hacerse a través de las correspondientes leyes quinquenales.

Artículo 48.- Periodicidad y actualización del cupo.

1. Cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo a que se refiere el artículo siguiente, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio.

2. En cada uno de los años siguientes al primero la Comisión Mixta procederá a actualizar el cupo mediante la aplicación de la metodología aprobada en la Ley a que se refiere el apartado anterior.

El cupo, así actualizado, se aprobará por Real Decreto de Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, y por los Organos competentes del País Vasco.

3. Los principios que configuran la metodología de determinación del cupo, contenida en el presente Concierto, podrán ser modificados en la Ley quinquenal del Cupo, cuando las circunstancias que concurren y la experiencia en su aplicación así lo aconsejen.

Las Leyes Quinquenales adquieren, por tanto, un papel sustancial en la articulación del modelo diseñado en el Concierto, configurándose como el elemento clave que garantiza unas relaciones financieras estables con el Estado. Constituyen un punto obligado de encuentro, cada cinco años, y son el instrumento adecuado para acomodar y adecuar, a las circunstancias de cada momento, el conjunto de relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco.

Durante la vigencia del presente Concierto Económico, aprobado por Ley 12/1981 de 13 de mayo, se han aprobado cuatro leyes quinquenales de

Cupo, una vez adoptado el acuerdo previo al que se refiere el artículo 48 en la Comisión Mixta de Cupo:

- Ley 43/ 1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986.
Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 4 de diciembre de 1987.
- Ley 44/ 1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991.
Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 4 de diciembre de 1987.
- Ley 7/ 1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996.
Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 6 de mayo de 1992.
- Ley 37/ 1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001.
Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 27 de mayo de 1997.

En cada una de estas leyes se determina la metodología de señalamiento del cupo conforme a los principios generales establecidos en el Capítulo II del Concierto y se aprueba el importe del cupo provisional del primer año del quinquenio.

METODOLOGÍA DE SEÑALAMIENTO DEL CUPO

El procedimiento para el señalamiento del Cupo establecido en el Capítulo II de la Ley 12/ 1981, de 13 de mayo, estaba basado en dos líneas básicas: la primera, la consideración del Cupo como una aportación que resultaba de aplicar la renta relativa (6'24) de la Comunidad Autónoma del País Vasco a los Gastos de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a las cargas no asumidas por aquélla; la segunda, la necesidad de proceder cada año a la identificación y a la valoración de las citadas cargas no asumidas.

Para valorar las cargas no asumidas se identificaban en los gastos presupuestados por el Estado, los gastos que correspondían a las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma y se restaba su importe total del Presupuesto de Gastos del Estado, siendo la diferencia entre ambos la cifra de las cargas no asumidas.

Este procedimiento resultaba difícil y complicado debido principalmente a los frecuentes cambios en la elaboración y presentación del Presupuesto del Estado, a lo que habría que añadir la repetición del proceso cada año. Esta cuestión de fijar un cupo anual se reveló durante los seis primeros años del Concierto como la más necesitada de revisión. Por ello, la segunda

Ley Quinquenal de Cupo, cuya aplicación correspondía al periodo 1987-1991, reformó el “modus operandi” previsto en el Concierto.

La reforma consistió en identificar las citadas cargas asumidas del mismo modo al establecido en la normativa precedente, pero solamente para el primer año del quinquenio, mientras que en los cuatro restantes no se repite el proceso ya que en ellos el Cupo se fija partiendo del cupo del año base del quinquenio y actualizando mediante un índice de incremento determinado en función de la recaudación del Estado por los tributos concertados.

Para explicar la metodología de determinación del Cupo en las leyes quinquenales utilizaremos la vigente Ley Quinquenal 1997-2001 y podemos seguir el esquema siguiente:

1. Determinación del Cupo líquido del año base.
2. Cálculo del Índice de Actualización.
3. Determinación del Cupo líquido provisional de los siguientes años del quinquenio.
4. Valoración anual de la Policía Autónoma, Insalud e Imsero.
5. Valoración de nuevas transferencias de competencias.
6. Liquidación definitiva de los Cupos líquidos.

1. Determinación del Cupo Líquido del año base

Las leyes quinquenales (artículo 3) definen de forma esquemática la operativa para el cálculo de cupo del año base del quinquenio, que se resume en las siguientes actuaciones sucesivas.

- a) Determinación de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma (CNA).
- b) Aplicación a las mismas del Índice de imputación. (R)
- c) Ajustes. (A)
- d) Compensaciones. (C)

A) DETERMINACIÓN DE LAS CARGAS NO ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La definición del Cupo como aportación a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma está recogida en el artículo 41,2-d) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y en el artículo 47 del Concierto

Económico, por lo cual resulta preciso conocer para la determinación del Cupo, cuáles son las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, la experiencia ha demostrado la validez del método contenido en el Concierto, que parte del siguiente esquema del Presupuesto de Gastos del Estado:

Total Presupuesto de Gastos del Estado = Créditos correspondientes a competencias no asumidas + Créditos correspondientes a competencias asumidas.

En consecuencia, se comienza con la identificación en el Presupuesto de Gastos del Estado de todos los créditos correspondientes a las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Operando así (tal como se dispone en el artículo 4, números 1 y 2), se obtiene el importe a nivel estatal de las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma. Conocido éste, la determinación de las cargas no asumidas (concepto de carácter negativo) se efectúa por sustracción entre las dos cifras conocidas: el total del Presupuesto de Gastos del Estado y el total a nivel estatal de las cargas asumidas.

Con la finalidad de clarificar determinados conceptos, cuyo tratamiento en la operación anterior podría suscitar duda, el número 3 del citado artículo 4 establece que tendrán el carácter de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma las siguientes

- Las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el artículo 158,2 de la Constitución.
- Las transferencias y subvenciones que haga el Estado en favor de Entes públicos en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, y
- Los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado.

B) APLICACIÓN DEL ÍNDICE DE IMPUTACIÓN AL IMPORTE DE LAS CARGAS NO ASUMIDAS

El artículo 4, número 4, establece que la imputación a los Territorios Históricos de la parte correspondiente por cargas no asumidas se efectuará por aplicación del índice de imputación al que se refiere el artículo 7.

Se trata de una mera operación matemática en la que el resultado refleja cual sería el Cupo a satisfacer en la hipótesis de que no fuese precisa la práctica de ajustes ni compensaciones.

En cuanto al índice de imputación, no sólo se define en el aludido artículo 7 como determinado básicamente en función de la renta relativa de los Territorios Históricos, sino que se concreta su valor en el 6,24 por ciento.

C) AJUSTES

No se producen en esta materia diferencias respecto a la metodología regulada en las anteriores leyes quinquenales. El Ajuste viene determinado por la concertación de los Impuestos Directos. Así el artículo 5, establece que las cifras que resulten de la imputación a que se refiere el número cuatro del artículo anterior, se ajustarán para perfeccionar la estimación de los ingresos por Impuestos Directos imputables al País Vasco y al resto del Estado.

D) COMPENSACIONES

En los Presupuestos Generales del Estado existen diversos conceptos de ingreso que obtiene la Hacienda central en todo el territorio estatal, y por lo tanto las Haciendas Forales no los recaudan en su territorio.

Estando determinado el Cupo, según las operaciones efectuadas hasta este momento, cual si las Haciendas Forales recaudasen todos y cada uno de los conceptos de ingresos que figuran en el Presupuesto del Estado, es lógico deducir que para respetar el equilibrio financiero se hace necesario proceder a efectuar compensaciones en la cifra del Cupo anteriormente resultante, correspondiente a los aludidos conceptos de ingreso.

Por ello el artículo seis determina que del Cupo resultante tras la práctica del ajuste al que nos hemos referido, se restarán por compensaciones los siguientes conceptos:

- La parte imputable de los tributos no concertados.
- La parte imputable de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria.
- La parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente, el número dos de este artículo seis dispone que la imputación de las compensaciones se efectuará aplicando el índice establecido en el artículo siete, es decir, el 6,24 por ciento.

La cantidad que resulta tras la práctica de los ajustes y compensaciones constituye el Cupo líquido del año base del quinquenio. La fórmula que resume las operaciones de determinación del Cupo líquido del año base es la siguiente:

$$C_L = \text{CNA} \times R - (\text{A} + \text{C}) \times R$$

donde,

C_L = Cupo líquido del año base del quinquenio.

CNA = Créditos que, a nivel estatal, figuran en los Presupuestos Generales del Estado del año base del quinquenio, como correspondientes a las competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma.

R = Índice de imputación (6,24 por ciento).

A = Ajustes de Impuestos Directos.

C = Compensaciones.

**DETERMINACIÓN DEL CUPO LÍQUIDO PROVISIONAL
DEL AÑO BASE 1997**

(Millones de pts.)

<u>PRESUPUESTO DEL ESTADO: GASTOS</u>	23.892.771,6
CARGAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTONOMA	11.386.103,3
Ministerios y Entes Territoriales(1)	10.468.165,8
Policía Autónoma	917.937,5
CARGAS NO ASUMIDAS	12.506.668,3
IMPUTACION DEL INDICE A LAS CARGAS NO ASUMIDAS (0,0624 * 12.506.668,3)	780.416,1
COMPENSACIONES Y AJUSTES A DEDUCIR	-666.119,5
Por Tributos no concertados	-30.925,4
495.600 al 6,24%	
Por otros ingresos no tributarios	-121.844,0
1.952.628,5 al 6,24%	
Por déficit presupuestario	-479.450,7
7683505,0 al 6,24%	
Por impuestos directos concertados	-33.899,4
<u>CUPO LIQUIDO</u>	<u>114.296,6</u>
Compensaciones Alava: Disposición transitoria sexta, apartado uno y dos del Concierto Económico con el País Vasco	-390,6
<u>LIQUIDO A INGRESAR</u>	<u>113.906,0</u>

(1) El importe incluye 3.538.517,260 millones de pesetas correspondientes al traspaso de INSALUD e INSERSO, que por aplicación del índice de imputación (6,24%) determina una financiación de 220.803,477 millones de pesetas.

E) CUPO DEL AÑO BASE

La determinación por la Ley, del año base del quinquenio es una cuestión que reviste especial importancia, por tratarse de la referencia que debe utilizarse en los restantes años del quinquenio para determinar los respectivos Cupos.

Utilizando esta metodología se determina el Cupo provisional del año base del quinquenio, que figura en el Anexo I de la Ley Quinquenal de Cupo 1997-2001.

2. Cálculo del Índice de Actualización

El Cupo es una aportación de las Haciendas Forales al sostenimiento de las cargas Generales del Estado. Por otra parte, la capacidad de aportación de aquéllas depende, o es una función directa, de la capacidad recaudatoria.

En coherencia con ello, el método establece un índice de actualización en función del ingreso, en concreto, de la evolución de la recaudación impositiva de los tributos concertados. Ahora bien, esta solución admite tres alternativas sobre cuál sería la recaudación de tributos concertados generadora del índice.

- a) La recaudación de las Haciendas Forales.
- b) La recaudación de la Hacienda Estatal, y
- c) La recaudación a nivel estatal.

La Ley opta por la segunda alternativa, lo que significa la permanencia del criterio establecido en las leyes precedentes. La evolución de la recaudación por tributos concertados obtenida por la Hacienda central es la determinante del índice de actualización.

Se recoge como novedad la expresión “debidamente homogeneizados” que remarca la necesidad de que el cálculo del índice a aplicar en los años siguientes al año base, se tenga en cuenta el hipotético efecto de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas que no estaban cedidos en el año base del quinquenio.

En consecuencia, el artículo diez define el Índice de Actualización como un cociente cuya fórmula es:

$$I_A^N = TC^N / TC^{1997}$$

donde

I_A^N = Índice de Actualización del Cupo líquido correspondiente al año n del quinquenio.

TC^N = Previsión de ingresos por Tributos concertados, excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas, que figure en los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado del año n del quinquenio.

TC^{1997} = Previsión de ingresos por Tributos concertados, excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas, que figure en los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado del año 1997.

En virtud de ello, la fórmula de determinación del Cupo líquido provisional para cualquier año (n) de los restantes del quinquenio, salvo las excepciones que después se verán, es la siguiente:

Cupo líquido provisional del año n = Cupo líquido de 1997 x Índice de Actualización del año n.

$$C_L^N = C_L^{1997} / I_A^N$$

El Índice de Actualización ha evolucionado en el quinquenio tal como se recoge en el siguiente cuadro:

CÁLCULO DEL ÍNDICE DE ACTUALIZACIÓN DEL CUPO (Presupuestos Generales del Estado)					
(Millones de pts.)					
	1997	1998	1999	2000	2001
.I.R.P.F.	5.935.700	5.285.720	5.221.000	5.170.400	5.696.800
.Sociedades (*)	1.476.000	1.874.000	2.081.700	2.563.100	3.021.900
.Renta de no residentes				125.000	149.700
TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	7.411.700	7.159.720	7.302.700	7.858.500	8.868.400
.I.V.A.	3.878.400	4.375.100	4.806.900	5.655.000	6.022.200
.Impuestos Especiales	2.038.798	2.307.400	2.460.500	2.629.900	2.778.000
· Sobre Alcohol y Bebidas y Prod. Intermedios	110.239	107.000	121.600	133.800	128.100
· Sobre Cerveza	31.517	26.400	30.600	28.600	31.700
· Sobre labores del tabaco	478.956	564.200	581.500	638.100	740.000
· Sobre Hidrocarburos	1.302.086	1.379.500	1.466.500	1.521.900	1.557.400
· Sobre determinados medios de transporte	116.000	130.300	156.300	203.300	110.500
· Sobre la Energía	0	100.000	104.000	104.200	210.300
.Primas de Seguro	70.000	105.000	110.300	120.100	144.400
TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	5.987.198	6.787.500	7.377.700	8.405.000	8.944.600
TOTAL	13.398.898	13.947.220	14.680.400	16.263.500	17.813.000
ÍNDICE DE ACTUALIZACIÓN		1,0849587	1,1545198	1,2790205	1,4008788

(*) Hasta 1999 Incluye Impuesto Especial sobre Bienes Inmuebles de Entidades no residentes

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

3. Determinación del Cupo Líquido de los años siguientes del quinquenio

El artículo 9 establece que el Cupo líquido correspondiente a cada uno de los cuatro años del quinquenio posteriores al año base se determinará por aplicación de un Índice de Actualización al cupo líquido del ejercicio base. En el siguiente cuadro puede observarse la evolución de los cupos provisionales del quinquenio:

El cupo provisional de cada ejercicio se abona a la Administración del Estado en tres plazos iguales, durante los meses de mayo, septiembre y diciembre.

CUPO PROVISIONAL 1997-2001

(Millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000	2001
Cupo Líquido año base		113.738,6	113.735,7	113.733,5	113.733,5
Policía Autónoma año base		57.279,3	57.279,3	57.279,3	57.279,3
Base de Actualización		<u>171.017,9</u>	<u>171.015,0</u>	<u>171.012,8</u>	<u>171.012,8</u>
Índice de actualización		1,0849587	1,1545198	1,2790205	1,4008788
Cupo Líquido Actualizado (antes de ajustes)		185.547,4	197.440,2	218.728,9	239.568,2
Policía Autónoma		-57.912,8	-62.959,6	-61.817,6	-62.217,9
Ajuste INSALUD e IMSERSO (Ajuste 11.4)		-5.203,1	-11.979,6	-12.490,4	-3.265,1
CUPO LIQUIDO	<u>114.296,6</u>	<u>122.431,5</u>	<u>122.501,0</u>	<u>144.420,9</u>	<u>174.085,2</u>
Compensaciones Alava	-390,6	-410,1	-430,6	-452,2	-474,8
LIQUIDO A PAGAR	<u>113.906,0</u>	<u>122.021,4</u>	<u>122.070,4</u>	<u>143.968,7</u>	<u>173.610,4</u>

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

4. Valoración anual de la Policía Autónoma, Insalud e Imsero

Estas funciones y servicios disponen de una financiación específica. Las valoraciones de la Policía Autónoma, Insalud e Imsero, no evolucionan con arreglo al índice de actualización del Cupo, sino que se calculan y liquidan de manera efectiva para cada ejercicio.

A. POLICÍA AUTÓNOMA

Su régimen de financiación específica estará vigente hasta que se complete el despliegue de la Ertzaintza (R.D. 2903/ 80).

La valoración se determina en cada ejercicio de acuerdo con unos módulos fijados por la Comisión Mixta de Cupo (27-IX-85), referentes a: forma-

ción, personal, previsión social y asistencia sanitaria, gastos corrientes y de mantenimiento y gastos de dirección, coordinación e inspección e inversiones. Estos módulos se actualizan anualmente.

La forma de recoger en el cálculo del Cupo la valoración efectiva anual que se deriva de la aplicación de los módulos fijados para la Policía Autónoma es la siguiente:

- La base de actualización no es el cupo del año base, sino que por considerarse que la Policía Autónoma no es una competencia asumida, su valoración en el año base se suma al Cupo Líquido base:

$$\text{Base actualización} = \text{Cupo}_{97} + \text{PA}_{97}$$

- Esta es la base a la que se aplica el índice de actualización para obtener el Cupo Líquido actualizado.
- A este Cupo Líquido actualizado se le resta la financiación total calculada para el ejercicio correspondiente por Policía Autónoma.

La valoración anual de la Policía Autónoma durante el quinquenio ha sido la siguiente:

(millones de ptas.)

	1997	1998	1999	2000	2001
Policía Autónoma	57.279,3	57.912,8	62.959,6	61.817,6	62.217,9
Crecimiento (Base 97 = 1)	1,0000	1,0111	1,0992	1,0792	1,0862

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

B. INSALUD E IMSERSO

La financiación específica del Insalud se regula en el Real Decreto 1536/1987, de 6 de noviembre, sobre el traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios del Insalud.

En cuanto a la financiación específica del Imsero, se encuentra regulada en el Real Decreto 1476/1987, de 2 de octubre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Los decretos de traspaso de ambas entidades determinan que el País Vasco se financiará en cada ejercicio en el porcentaje correspondiente al índice de imputación del Cupo (6,24%) del coste total en el Estado de los servicios asociados a cada uno de los traspasos.

Estas Entidades Gestoras tanto el Insalud como el Imsero, se financian indistintamente por dos fuentes básicas:

- aportaciones del Estado mediante transferencias
- cuotas y otros ingresos del sistema de Seguridad Social

La financiación del País Vasco correspondiente al INSALUD E IMSERSO vendrá dada por dos vías:

- Vía Cupo: por la parte que ambas entidades gestoras se entienden financiadas mediante aportaciones del Estado.
- Vía Tesorería de la Seguridad Social: por la parte financiada mediante cuotas y otros ingresos del Sistema.

La forma en que la ley quinquenal articula el mecanismo para que se refleje en el Cupo Líquido la valoración real del ejercicio es diferente que la prevista para la Policía Autónoma.

Así, se determina que existirá un ajuste (Ajuste del artículo 11.4) que reflejará la parte de la financiación vía cupo calculada para el ejercicio por INSALUD e IMSERSO que no haya sido recogida por la actualización de la financiación vía cupo calculada para el año base.

$$\text{Ajuste 11.4} = -R_t \left(\frac{S_t}{R_t} - \frac{S_o}{R_o} \right) \sum i$$

donde:

S_t es la subvención del Estado que financia el Insalud e Imsero a nivel estatal en el año t , según las reglas contenidas en los decretos de traspaso.

S_o es la subvención del Estado que se entiende financia al Insalud y al Imsero a nivel estatal en el año base del quinquenio, calculada según las reglas del decreto de traspaso.

R_t es la recaudación a nivel estatal de los tributos concertados en el año t del quinquenio.

R_o es la recaudación a nivel estatal de los tributos concertados en el año base del quinquenio.

i es el índice de imputación del Cupo.

Las valoraciones anuales de estas Entidades Gestoras deducidas del Cupo durante el quinquenio 1997-2001 han sido las siguientes:

(millones de ptas.)

	1997	1998	1999	2000	2001
<u>INSALUD</u>	<u>221.901,7</u>	<u>238.092,6</u>	<u>252.381,6</u>	<u>271.446,8</u>	<u>288.227,5</u>
Financiación Vía Cupo					
%	91,8813%	95,2666%	98,4359%	97,3897%	97,4461%
mill. ptas.	203.886,2	226.822,7	248.434,1	264.361,1	280.866,4
Financiación Vía T.G.S.S.					
%	8,1187%	4,7334%	1,5641%	2,6103%	2,5539%
mill. ptas.	18.015,5	11.269,9	3.947,5	7.085,7	7.361,1
<u>IMSERSO</u>	<u>26.660,0</u>	<u>28.242,1</u>	<u>29.031,0</u>	<u>30.682,1</u>	<u>32.027,3</u>
Financiación Vía Cupo					
%	63,4556%	63,5329%	63,6130%	99,5417%	99,0332%
mill. ptas.	16.917,3	17.943,0	18.467,5	30.541,5	31.717,7
Financiación Vía T.G.S.S.					
%	36,5444%	36,4671%	36,3870%	0,4583%	0,9668%
mill. ptas.	9.742,7	10.299,1	10.563,5	140,6	309,6

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

5. Valoración de nuevas transferencias de competencias

Como hemos señalado, el método para determinar el Cupo líquido en los años siguientes del quinquenio consiste en actualizar el Cupo líquido del año base mediante el índice de actualización que corresponda.

Por tanto, resulta claro que si el Estado traspasa nuevas competencias a la Comunidad Autónoma hay que efectuar dos operaciones para adecuar el importe del Cupo líquido a la nueva situación: la primera referida a la corrección del Cupo líquido del año en el cual se produce el traspaso de competencias, y la segunda a la revisión del Cupo líquido del año base como cauce para que los Cupos líquidos de los años siguientes al de los nuevos traspasos de competencias queden adecuados al reparto real de las mismas.

En cuanto a la corrección del Cupo líquido del año en curso (en el cual se produce el traspaso competencial), que se regula en el número uno del citado artículo 11, se minorará en la cantidad que resulte de aplicar el índice de imputación (6,24 por ciento) al importe de los créditos, a nivel estatal, que figuran en los Reales Decretos como correspondientes a las nuevas competencias. Si la transferencia se produce en fecha distinta del uno de

enero el resultado se prorratea a la parte del año en que la Comunidad autónoma las haya efectivamente asumido.

Respecto a la segunda operación, que se especifica en el número dos del artículo, su verdadera finalidad es la de adecuar el Cupo líquido de los años siguientes del quinquenio de aquel en que se produce el nuevo traspaso de competencias. Para ello se procede a aplicar el índice de actualización (artículo diez) al importe de los créditos a nivel estatal que figuran en los Reales Decretos, con la finalidad de situar dicho coste en valores de ejercicio 1997, año base. Al cociente obtenido se le aplica el índice de imputación (6,24 por ciento), y la cantidad que resulte se resta del Cupo líquido del año base, que de esta forma queda adecuado a la nueva situación competencial y en cuantía correcta para determinar los Cupos de los años siguientes.

6. Liquidación definitiva de los Cupos líquidos

Se ha indicado anteriormente que los Cupos líquidos, tanto del año base como de los demás años del quinquenio se fijan provisionalmente y que, en consecuencia, están sujetos a liquidación definitiva. La liquidación definitiva de los cupos líquidos provisionales se regula en el artículo 12 de la Ley Quinquenal 1997-2002.

La liquidación definitiva del Cupo líquido no se efectúa, como en principio pudiera pensarse, volviendo a efectuar todos sus cálculos, según la fórmula recogida en los epígrafes anteriores, según dicha liquidación se refiera, respectivamente, al Cupo líquido del año base o al de los restantes años. En realidad, dicha liquidación respeta todos los cálculos efectuados para la fijación de los Cupos provisionales excepto dos, los referentes al índice de actualización y a la deducción correspondiente a los servicios traspasados por la Seguridad Social (INSALUD E IMSERSO).

Esta es la operativa contenida en los números uno (índice de actualización) y tres (financiación de los servicios traspasados por la Seguridad Social) del artículo doce. Además, el número dos establece un modo específico de determinar el índice de actualización para la liquidación definitiva del Cupo líquido del año base, en que los dos términos del cociente (numerador y denominador) se refieren a dicho año base.

Por tanto para la liquidación definitiva del cupo provisional de un ejercicio, que se efectúa en el mes de mayo del ejercicio siguiente, se utiliza el valor real del Índice de Actualización, atendiendo a la recaudación líquida realmente obtenida por el Estado en el año base del quinquenio respecto a la del ejercicio que se pretende liquidar.

El número cuatro del artículo 12 puntualiza que esta recaudación estatal será certificada por la Intervención General del Estado, y se entenderá en términos de caja, es decir, cualquiera que sea el ejercicio de devengo del tributo.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del Índice de Actualización definitivo de los distintos ejercicios del quinquenio 1997-2001.

CÁLCULO DEL ÍNDICE DE ACTUALIZACIÓN DEL CUPO

(Para cálculo del cupo definitivo)

(Millones de pts.)

	1997	1998	1999	2000
.I.R.P.F.	5.551.756	4.999.767	5.109.290	5.344.233
.Sociedades (*)	2.102.180	2.325.519	2.435.163	2.862.931
.Renta de no residentes			120.299	182.774
TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	<u>7.653.936</u>	<u>7.325.286</u>	<u>7.664.752</u>	<u>8.389.937</u>
.I.V.A.	4.018.045	4.366.278	5.113.807	5.555.490
.Impuestos Especiales	2.070.856	2.391.225	2.566.507	2.671.571
· Sobre Alcohol y Bebidas y Prod. Intermedios	97.936	116.511	122.290	128.604
· Sobre Cerveza	27.446	29.499	30.135	31.890
· Sobre labores del tabaco	501.535	612.253	634.171	696.527
· Sobre Hidrocarburos	1.318.606	1.397.384	1.487.927	1.510.369
· Sobre determinados medios de transporte	125.333	151.509	192.411	196.208
· Sobre la Energía	0	84.070	99.573	107.975
.Primas de Seguro	63.107	110.854	114.502	131.305
TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	<u>6.152.008</u>	<u>6.868.357</u>	<u>7.794.816</u>	<u>8.358.366</u>
TOTAL	<u>13.805.944</u>	<u>14.193.643</u>	<u>15.459.568</u>	<u>16.748.302</u>
ÍNDICE DE ACTUALIZACIÓN	1,0303791	1,0725537	1,1775642	1,2752728

(*) Hasta 1999 Incluye Impuesto Especial sobre Bienes Inmuebles de Entidades no residentes

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

Asimismo, en relación con las financiaciones específicas de las competencias de Policía Autónoma, Insalud e Inerserso, se procede a la liquidación anual definitiva.

Las cuantías definitivas aplicadas en la valoración de la Policía Autónoma durante el quinquenio han sido las siguientes:

VALORACIÓN ANUAL DE LA POLICÍA AUTÓNOMA

(Valoraciones definitivas)

(Millones de pts.)

	1997	1998	1999	2000
Policía Autónoma	57.451,6	56.137,6	62.878,6	62.061,3
Crecimiento (Base 92 = 1) (Base 97 = 1)	1,0000	0,9771	1,0945	1,0802

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

Las cuantías definitivas aplicadas a la financiación asociada a las Entidades Gestoras Insalud e Imsero, durante el quinquenio, han sido las siguientes:

**EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN ASOCIADA A
LAS ENTIDADES GESTORAS INSALUD E IMSERSO
(Valoraciones definitivas)**

(Millones de ptas.)

	1997	1998	1999	2000
<u>INSALUD</u>	<u>224.102,8</u>	<u>244.781,6</u>	<u>259.154,0</u>	<u>275.053,5</u>
Financiación Vía Cupo				
%	91,8813%	95,2666%	98,4359%	97,3897%
mill. pts.	205.908,6	233.195,1	255.099,6	267.873,8
Financiación Vía T.G.S.S.				
%	8,1187%	4,7334%	1,5641%	2,6103%
mill. pts.	18.194,2	11.586,5	4.053,4	7.179,8
<u>IMSERSO</u>	<u>27.421,5</u>	<u>27.902,9</u>	<u>28.709,8</u>	<u>30.269,4</u>
Financiación Vía Cupo				
%	63,4556%	63,5329%	63,6130%	99,5417%
mill. pts.	17.400,5	17.727,5	18.263,2	30.130,7
Financiación Vía T.G.S.S.				
%	36,5444%	36,4671%	36,3870%	0,4583%
mill. pts.	10.021,0	10.175,4	10.446,6	138,7
<u>INSALUD E IMSERSO</u>	<u>251.524,3</u>	<u>272.684,5</u>	<u>287.863,8</u>	<u>305.322,9</u>
Financiación Vía Cupo	223.309,1	250.922,6	273.362,8	298.004,5
Crecimiento (Base 92 = 1)	1.0000	1,1237	1,2241	1,3345
(Base 97 = 1)				
Financiación Vía T.G.S.S.	28.215,2	21.761,9	14.500,0	7.318,5
<u>Financiación Vía Cupo</u>	<u>223.309,1</u>	<u>250.922,6</u>	<u>273.362,8</u>	<u>298.004,5</u>
Actualización año base	220.803,5	239.511,0	262.960,8	284.881,6
Ajuste 11.4	-4.202,2	11.411,6	10.403,0	13.122,9

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

Finalmente, el número cinco del citado artículo dispone que la liquidación definitiva del Cupo de cada ejercicio se efectuará en el mes de mayo siguiente, y el resultado se regularizará en el ingreso del Cupo del citado mes.

En el siguiente cuadro se recogen los importes de los Cupos líquidos definitivos abonados al Estado durante el quinquenio 1997-2001. Está pendiente de liquidación el cupo provisional del año 2001 que se efectuará en mayo de 2002.

CUPO DEFINITIVO 1997-2000

(Millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000
Cupo Líquido año base	114.238,1	122.962,1	122.960,9	122.958,6
Policia Autónoma año base	57.279,3	57.451,6	57.451,6	57.451,6
Base de Actualización	<u>171.517,4</u>	<u>180.413,7</u>	<u>180.412,5</u>	<u>180.410,2</u>
Indice de actualización	1,0303791	1,0725537	1,1775642	1,2757278
Cupo Líquido Actualizado (antes de ajustes)	176.727,9	193.503,4	212.447,3	230.154,3
Policia Autónoma	-57.451,6	-56.137,6	-62.878,6	-62.061,3
Ajuste INSALUD e IMSERSO (Ajuste 11.4)	4.202,2	-11.411,6	-10.403,0	-13.122,9
CUPO LIQUIDO	<u>123.478,5</u>	<u>125.954,2</u>	<u>139.165,7</u>	<u>154.970,1</u>
Compensaciones Alava	-390,6	-410,1	-430,6	-452,2
Resultado liquidaciones INSALUD e IMSERSO	17,0	-623,1	27,9	94,5
LIQUIDO A PAGAR	<u>123.104,9</u>	<u>124.921,0</u>	<u>138.763,0</u>	<u>154.612,4</u>

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

ALGUNAS CONCLUSIONES

1. Es evidente que si algo caracteriza al sistema de Concierto es su carácter de sistema paccionado. La Ley del Concierto es una Ley paccionada, lo mismo que las Leyes Quinquenales de Cupo. El texto del Concierto se aprueba por las Cortes Generales como Ley de artículo único. En este sentido el Concierto y las Leyes Quinquenales de Cupo tienen el carácter de Ley singular que incorpora al ordenamiento jurídico un pacto entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

2. El principio de riesgo unilateral y la ausencia de garantías es otra característica del sistema de Concierto. El Estado no participa de la recaudación obtenida por el País Vasco. Tampoco asume la cobertura de los gastos públicos, sino que es el País Vasco -a través del mecanismo del

cupo- el que contribuye al sostenimiento de las Cargas Generales del Estado. Consecuentemente los beneficios o pérdidas que se deriven de una buena o mala gestión del Concierto Económico corresponden en exclusiva al País Vasco.

En definitiva, la contribución a las cargas generales del Estado no asumidas no se efectúa en función de los ingresos recaudados, sino que dependen de unas variables exógenas al País Vasco: los gastos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado para esas competencias. No hay pues una participación del Estado en los ingresos o en la gestión tributaria vasca, sino una aportación vasca a las cargas generales del Estado.

3. El Concierto Económico es el instrumento financiero fundamental no sólo de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de las Diputaciones Forales, sino también de los Municipios y Entidades Locales del País Vasco. Los principios de capacidad y suficiencia financiera del conjunto de las instituciones vascas dependen prácticamente en exclusiva de los recursos derivados del Concierto Económico. Sustituye, por tanto, al sistema común de financiación autonómica basado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, y al sistema común de financiación local basado en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El Estatuto de Autonomía y el Concierto Económico configuran una Comunidad Autónoma fiscal y financieramente descentralizada, de estructura cuasi-federal. Si bien la Ley 12/ 1981 lleva por título Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, el texto legal atribuye directamente las competencias reguladoras a las Instituciones forales y la exacción de los tributos a las Diputaciones Forales. Ello obliga a la existencia de Leyes financieras de distribución de los recursos derivados del Concierto entre las instituciones vascas. Por otra parte las Diputaciones Forales deben tutelar la financiación de las Entidades Locales de acuerdo con lo que establece el Concierto Económico.

Esta tarea de distribución corresponde al Consejo Vasco de Finanzas Públicas que actúa en el marco establecido por las denominadas Leyes de Aportaciones que se aprueban, también, con carácter quinquenal. Las Leyes de Aportaciones tienen en el carácter de Leyes pactadas o acordadas previamente en el Consejo Vasco de Finanzas y que posteriormente se tramitan como Leyes de artículo único para su aprobación por el Parlamento Vasco.

4. El sistema de Concierto atribuye al País Vasco de la mayor parte de los recursos típicos de una hacienda pública como son las recaudaciones procedentes de los tributos. La recaudación por tributos concertados debe garantizar la suficiencia financiera del conjunto de las instituciones del País Vasco.

En el cuadro siguiente se recogen las recaudaciones por tributos concertados obtenidas durante el quinquenio.

EVOLUCION DE LA RECAUDACION LIQUIDA - Tributos Generales

C A P V

(en millones de pesetas)

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	Previsión 2001
IMPUESTOS DIRECTOS					
Impuesto s/Renta Personas Físicas :					
Retenc. Rdtos. Trabajo y Activ. Profesionales ..	359.389,2	386.207,4	389.060,0	416.815,7	447.000,0
Retenciones Rdtos. Capital Mobiliario	27.195,8	25.716,6	22.086,8	19.451,7	20.850,0
Retenciones Rdtos. Capital Inmobiliario		1.606,0	3.084,2	3.781,1	3.900,0
Retenciones Ganancias Patrimoniales			3.841,6	8.304,7	3.650,0
Pagos frac. Profes. y Empresariales	24.758,5	24.796,1	24.527,2	25.209,6	26.350,0
Cuota diferencial neta	(42.411,8)	(40.911,2)	(32.314,1)	(50.871,3)	(45.600,0)
Total I R P F	368.931,7	397.414,9	410.285,7	422.691,5	456.150,0
Impuesto s/Sociedades :					
Retenciones Rdtos. Capital Mobiliario	27.195,8	25.716,6	22.086,8	19.451,7	20.850,0
Retenciones Rdtos. Capital Inmobiliario		1.606,0	3.084,2	3.781,1	3.900,0
Retenciones Ganancias Patrimoniales			3.841,6	8.304,7	3.650,0
Cuota diferencial neta	65.087,5	96.444,7	108.795,7	119.081,8	128.250,0
Total Impto. s/ Sociedades	92.283,3	123.767,3	137.808,3	150.619,3	156.650,0
I. s/ Renta No Residentes	496,8	3.032,6	3.580,7	13.631,7	3.700,0
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	3.746,3	4.412,8	4.996,3	7.395,2	6.800,0
Impto. s/ Patrimonio	8.451,7	13.364,8	16.609,3	19.416,5	19.850,0
Impuestos extinguidos	5,1	1,3	(5,2)		
Total Impuestos Directos	473.914,9	541.993,7	573.275,1	613.754,2	643.150,0
IMPUESTOS INDIRECTOS					
I G T E	218.490,3	250.541,6	278.787,2	291.323,9	311.550,0
I V A Gestión propia	24.076,7	26.281,5	31.160,7	37.996,0	33.200,0
Impto. Transmisiones Patrimoniales	9.553,1	14.025,6	15.944,4	15.132,4	10.400,0
Impto. Actos Jurídicos Documentados	6.779,1	8.148,2	10.217,0	9.784,5	9.600,0
I. E. s/ Determinados Medios de Transporte	113.745,0	132.137,0	140.663,4	176.084,6	181.610,0
Imptos. Especiales de Fabricación	4.059,9	7.137,9	6.929,1	7.900,9	8.550,0
Impto. s/Primas de Seguros	270,8	259,3	346,2	232,0	343,0
Impuestos extinguidos					
Total Impuestos Indirectos	376.974,9	438.531,1	484.048,0	538.454,3	555.253,0
TASAS Y OTROS INGRESOS					
Tasa de Juego	9.908,2	10.567,6	11.104,0	11.056,0	10.950,0
Recgo. Apremio, Inter. Demora y Sanciones	3.158,0	4.170,5	3.331,2	3.536,3	3.750,0
Total Tasas y otros ingresos	13.066,2	14.738,1	14.435,2	14.592,3	14.700,0
TOTAL TRIB. CONCERT. GESTION PROPIA	863.956,0	995.262,9	1.071.758,3	1.166.800,8	1.213.103,0
Ajuste I V A : Aduanas	77.429,1	77.280,6	90.640,3	120.788,9	130.400,0
Operac. Interiores	35.104,5	40.939,2	47.071,7	52.334,1	47.300,0
Total Ajuste I V A	112.533,6	118.219,8	137.712,0	173.123,0	177.700,0
Ajustes I. Especiales Fabricación	7.062,5	12.926,7	12.886,2	(2.110,9)	(10.999,0)
TOTAL TRIBUTOS CONCERTADOS	983.552,1	1.126.409,4	1.222.356,5	1.337.812,9	1.379.804,0

Los recursos disponibles vienen determinados por la diferencia entre la recaudación real una vez deducido el Cupo que podemos observar en el siguiente cuadro. No están incluidos los tributos locales y provinciales.

EVOLUCIÓN DEL PIB, RECAUDACIÓN, CUPO

(Millones de pesetas)

	PIB	RECAUDACIÓN CAPV	CUPO	DIFERENCIA
1997	5.128.569	983.552,1	123.478,5	860.073,6
1998	5.600.404	1.126.409,4	125.954,2	1.000.455,2
1999	6.060.383	1.222.356,5	139.165,7	1.083.190,8
2000	6.565.884	1.337.812,9	154.970,1	1.182.842,8
2001 (*)	7.012.364	1.379.804,0	174.085,2	1.205.718,8

(*) Previsión. Se comparan la previsión de cierre de recaudación y el cupo líquido provisional

Fuente: Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Gobierno Vasco.

El recurso a la Deuda Pública es la segunda fuente de ingresos. En el cuadro siguiente se observa la evolución de la deuda viva del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales en el quinquenio:

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA DEL GOBIERNO VASCO Y DE LAS DIPUTACIONES FORALES

(millones de ptas.)

	1997	1998	1999	2000	2001
Gobierno Vasco	350.796	338.996	308.044	253.045	227.977
Diputaciones Forales	197.496	189.218	171.757	177.241	180.927
Total	548.292	528.214	479.801	430.286	408.904
PIB	5.128.569	5.600.404	6.060.383	6.565.884	7.013.152
% del PIB	10'7	9'4	7'9	6'6	5'8

Fuente: Dpto. de Hacienda y Admón. Pública, D. Foral de Alava, D. Foral de Gipuzkoa, D. Foral de Bizkaia y EUSTAT