

La utilización de la capacidad normativa por parte de los Territorios Históricos*

(The use of the normative capacity by the historical territories)

Moreno, Javier
Diputación Foral de Gipuzkoa
Dpto. de Hacienda y Finanzas
Paseo Errotaburu, 2
20018 Donostia

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 101-104]

El desarrollo de la normativa tributaria foral de los Territorios Históricos del País Vasco ha estado, lógicamente, unida a la capacidad normativa prevista en cada momento por el Concierto Económico, que ha tenido importantes cambios en estos últimos 20 años. Por ello, en la utilización de la capacidad normativa han existido cuatro etapas: de asimilación de las competencias, de desarrollo normativo, de conflictividad con la Administración del Estado y de importante ampliación competencial.

Palabras Clave: Capacidad normativa. Incentivos. Previsión social. Impuesto sobre sociedades. Pagarés. Recursos. Presión fiscal. Armonización.

Euskadiko Lurralde Historikoen zerga alorreko foru araudiaren garapena, normala denez, une bakoitzean Kontzertu Ekonomikoak ezarritako gaitasun arauemaileari loturik joan da, eta aldaketa garrantzitsuak izan ditu azken 20 urteotan. Horregatik, gaitasun arauemailearen erabilerrari dagokionez, lau aldi bereiz daitezke: aginpideak beretzeko aldia, arauak garatzearena, Estatuko Administrazioarekiko gatazkak eta aginpideen zabaltze garrantzitsuari dagokiona.

Giltza-Hitzak: Gaitasun arau emaileak. Pizgarriak. Gizarte aurreikuspena. Baltzu Zerga. Ordaindukoak. Errekurtsoak. Presio fiskala. Harmonizazioa.

Le développement de réglementation tribulaire forale des Territoires Historiques du Pays Basque a été, logiquement, unie à la capacité normative prévue à tout instant par l'Accord Economique, qui a connu d'importants changements au cours de ces 20 dernières années. Pour cela, quatre étapes ont existé dans l'utilisation de la capacité normative: d'assimilation des compétences, de développement normatif, de source de conflit avec l'Administration de l'Etat et d'augmentation importante de compétence.

Mots Clés: Capacité normative. Incitations. Prévision sociale. Impôt sur les sociétés. Bilets à ordre. Ressources. Pression fiscale. Harmonisation.

* Transcripción.

Arratsaldeon, buenas tardes. Quiero agradecer en primer lugar a Eusko Ikaskuntza la invitación a participar en esta jornada. La verdad es que la utilización de la capacidad normativa es un tema que exigiría muchísimo más tiempo, pero voy a tratar de sintetizar todo lo que ha pasado en estos veinte años desde el 1981 en que se aprobó el Concierto actual.

Para hablar de este tema hay que contemplar dos aspectos: por un lado la utilización de la capacidad normativa, y por otra parte señalar también la existencia de una Ley del Parlamento Vasco sobre coordinación y colaboración fiscal entre los territorios históricos que viene a desarrollar unas previsiones del Estatuto de Autonomía y de la Ley del Concierto Económico. Partiendo de ahí, y analizando en primer lugar la utilización de la capacidad normativa, hay que señalar que para ello hay que tener en cuenta el Concierto Económico vigente en cada momento; no hay que olvidar que el Concierto Económico ha tenido a lo largo de estos veinte años cinco modificaciones desde su aprobación, y que hay que anotar una constante histórica, que es la inexistencia de capacidad normativa en relación con la imposición indirecta, mientras que la capacidad normativa sobre imposición directa ha ido variando a lo largo de los años, pero fundamentalmente a partir del año 1997.

Señaladas estas limitaciones, yo resaltaría la existencia de cuatro períodos a lo largo de estos veinte años. Un primer período de 1981 a 1983 de asimilación pura de las nuevas competencias. Un segundo período de 1983 al 1990 en que hubo un desarrollo de la capacidad normativa existente en aquel momento, por eso hablo de las modificaciones que se han producido a lo largo del tiempo. Una tercera etapa de los años 90 al 97 en que se profundizó en las reformas normativas, etapa de conflictividad bastante acentuada con la administración del Estado. Y una última etapa desde el 1997 hasta la actualidad.

En la primera etapa, del 81 al 83, salvo Alava que contaba con una normativa foral derivada de la preexistencia del Concierto de los años 37 a 81, en los otros dos territorios históricos se aplicaba la disposición adicional primera del Concierto que establecía que en tanto no se dictasen las disposiciones pertinentes se aplicaría la normativa común. Por otra parte, en este período es de resaltar el propio sistema organizativo de los territorios históricos. Las Diputaciones, organizadas en forma de corporación local, desde 1983 se articulan en base a un ejecutivo, la Diputación Foral, y a un legislativo que son las Juntas Generales. En definitiva, una etapa de asimilación de esas competencias que se habían derivado del Concierto Económico.

Entre 1983 y 1990 destacan las primeras normativas de incentivos a la inversión (se incentivaba hasta el 50 % de la inversión en aquellos momentos). Revisten especial importancia esas normativas de incentivos a la inversión en los tres territorios históricos, y también la regulación de las entidades de previsión social voluntaria que se efectuó en 1988, cuya normativa sustantiva había sido desarrollada por la CAV, en la que se demostró una visión de futuro de lo que luego se iría consolidando como sistemas de

previsión social. Me refiero a las entidades de previsión social voluntaria que realmente han tenido una repercusión en el País Vasco muy fuerte hasta llegar a consolidar unos capitales de un billón 124.000 millones (con datos de 1998), y 590.000 asociados.

La tercera etapa, que decía de profundización de las reformas y conflictividad, también está marcada por la modificación del Concierto del año 1990, la cual introduce una modificación de la regulación del impuesto sobre sociedades que es tremendamente importante desde el punto de vista tanto de capacidad normativa como de capacidad exaccionadora o recaudatoria por parte de los territorios históricos.

Pero, a parte de esta modificación del Concierto en relación con el impuesto de sociedades, yo citaría varios temas que tuvieron importancia y trascendencia en aquellos momentos. Por una parte el tema de los actos jurídicos documentados, con la conflictividad que todos sabemos, con las modificaciones por parte del Estado del reglamento notarial y que acabó, por otra parte, con la modificación del Concierto Económico del año 97 que de alguna manera alteraba los puntos de conexión. Segundo tema, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, regulación o establecimiento de las exenciones en las sucesiones ascendientes, descendientes, cónyuges, adoptantes, adoptados, y posteriormente extendida esta exención a las donaciones entre estas mismas personas. Tercera medida a resaltar: los incentivos a la inversión, las llamadas “vacaciones fiscales”, empresas de nueva creación, incentivos a las inversiones a las empresas que invirtieran más de 2.500 millones... Todas estas medidas han estado caracterizadas por una gran conflictividad, al punto que la mayoría de ellas han terminado por ser examinadas por parte de la Comisión Europea. Cuarta medida importante en este período 90-97, las actualizaciones de balances. También tema muy conflictivo, que al final se resolvió con diversas sentencias a favor de los territorios históricos, pero tema conflictivo dado que se produjeron dos actualizaciones, una en el 90 y otra en el 96 (el Estado también adoptó al final una actualización de balances en el año 1996 aunque con la pequeña diferencia de la existencia o no existencia del llamado “peaje”).

Dentro de este balance normativo, otro de los temas planteados en estos siete años fue el tema de los pagarés forales, que surgieron al amparo de un producto paralelo existente en el Estado como eran los pagarés del tesoro, que tuvieron un tremendo auge debido a la concurrencia de dos factores, por una parte la existencia de unos altos tipos de interés en aquellos momentos y, por otra parte, debido a la opacidad fiscal. Este es uno de los pocos temas que se zanjó con un acuerdo con la Administración del Estado en el sentido de la supresión de este tipo de activos forales y también estatales, y la emisión de una deuda especial.

En definitiva, yo diría que en esta etapa 90-97 la capacidad normativa se ha caracterizado por una política muy activa en materia de incentivos, se ha caracterizado por una conflictividad entre los territorios históricos y el

Estado, lo cual ha creado una inestabilidad jurídica que desde luego no era lo mejor para el Concierto Económico.

Posteriormente la intervención, bien de la Comisión Europea o bien de los tribunales europeos, ha supuesto que al final todas estas medidas se hayan derogado, y esta es la trascendencia práctica de todas estas actuaciones. Yo suelo decir que los recursos no son en sí mismos rechazables, no son la mejor forma de zanjar controversias, pero lo que sí es rechazable es la existencia de recursos por la mera existencia de diferencias entre la normativa foral y la normativa estatal.

La etapa del 97 hasta nuestros días, también se caracteriza por la modificación del Concierto Económico en la medida que ha supuesto un aumento de la capacidad –normativa fundamentalmente, aunque también recaudatoria– en temas como el IRPF, patrimonio, etc., que luego se han asumido por diversas normas forales de los territorios históricos en el IRPF. Esta capacidad normativa sobre el impuesto de la renta ha puesto de manifiesto, primero, que la existencia del Concierto no tiene porqué suponer una presión fiscal inferior a la del Estado, percepción que incluso muchos ciudadanos del País Vasco podían tener hasta esos momentos. Segundo, que la política fiscal del País Vasco se ha fundamentado en las actividades empresariales. Esta política fiscal dirigida a las actividades empresariales ha coexistido con un IRPF más gravoso que en el Estado, pero que también es cierto que coexiste con un tratamiento fiscal de las rentas bajas más favorable. En definitiva, es un tratamiento fiscal, el del IRPF, diferente al del Estado pero que demuestra que no siempre tiene porqué ser la presión fiscal inferior a la del Estado.

Y por último señalar que la armonización fiscal entre los tres territorios es un deseo que se ha mostrado muy fuertemente por parte de los contribuyentes y que desde las administraciones públicas, tanto del Gobierno Vasco como de las Diputaciones Forales se ha pretendido coordinar más que armonizar. Esta es la situación en estos momentos, en que existen diferencias entre las normativas de los territorios históricos, pero también es cierto que la mayoría de la normativa es común a los tres territorios.