

## LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS VASCO

### Una poderosa herramienta financiera: el Concierto Económico o la autonomía del sistema tributario

#### José Ignacio Martínez Churiaque

Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad del País Vasco

#### Resumen

El País Vasco tiene su régimen fiscal propio y privilegiado sin parangón en otro territorio de Estado federal o centralizado. El diseño, la gestión y el control de los principales impuestos corresponden a las autoridades tributarias del País Vasco. La “presión impositiva efectiva global” está levemente por debajo del resto de regiones españolas. Por los servicios adicionales que el Estado presta en la Comunidad Autónoma Vasca, ésta desembolsa una contribución a las instituciones centrales del Estado. Esta contribución se determina exclusivamente por el ejecutivo vasco, sin la intervención del gobierno central. Se ha considerado que esta contribución está infra evaluada en cerca de 2.000 millones de euros en detrimento del Estado central, derivando privilegios económicos para la Comunidad Autónoma Vasca y contraviniendo el principio de igualdad establecido en la Constitución Española. Los recursos regionales per capita en el País Vasco son un 60% más altos que el promedio del resto de regiones en España

## El País Vasco y su economía

El País Vasco o Euskadi es un pequeño territorio español, casi insignificante en la Unión Europea (tiene una extensión de 7.234 km<sup>2</sup>). En la actualidad es un país pobre en recursos naturales, lo que le hace ser muy dependiente del exterior, sobre todo, en energía, alimentación, etc. En el año 2006, su población era de 2.133.684 habitantes, con una densidad de 295 personas/ km<sup>2</sup>, su Producto Interior Bruto (PIB) a precios corrientes ascendía a 61.764 millones de euros, distribuidos sectorialmente de la siguiente forma: Agricultura y Pesca (1%), Industria (29,3%), Construcción (8,9%) y Servicios (60,8%). El PIB per cápita es el 136,2% de la media de la Unión Europea superior al de Francia (111,1%), Italia (103,3%), Alemania (114,4%) y España, 105,2%.

Desde finales del siglo XIX el País Vasco fue uno de los focos de la industrialización española gracias a un reducido grupo de personas que supo aprovechar las necesidades de un naciente mercado, con fuertes medidas proteccionistas de las que supieron beneficiarse, atraer capital privado, crear un sistema educativo moderno y apoyarse en valores individuales como el esfuerzo y el talento, etc. Esa posición se mantuvo durante el siglo XX. Así, en el periodo 1950 – 1975, aunque en España no existían instituciones liberales ni funcionaban los mercados, Euskadi tuvo una tasa anual acumulativa de su PIB, a precios de mercado, del 6,63%, siendo la media española del 6,1%. (Tercera región española por PIB, detrás de Madrid y Baleares).

El acceso de los nacionalistas al poder, al inicio de la democracia, se hace en unas condiciones de fuerte inestabilidad política, con sustitución de los valores individuales por otros de grupo, con reconversión industrial, con actividad terrorista permanente, etc. Por esas razones, el PIB vasco del periodo 1975 – 1995 creció a una tasa del 1,64%, sensiblemente inferior a la media española (2,54%) que también se vio afectada por ese tipo de problemas. A partir de esa fecha, se produce una combinación de nacionalismo exaltado desde el punto de vista político (intentos de eliminación de la pluralidad política, filtros de acceso al empleo público, etc.) con pragmatismo económico que produce unos resultados más interesantes: de 1995 a 2002, la tasa anual acumulativa del PIB vasco fue del 3,8 muy cercana a la media española (4%). La tasa de crecimiento anual media del PIB vasco en términos reales, en el periodo 2000 – 2006, se situó en el 3,08, también por debajo de la media nacional española (el 3,34%).

Como conclusión final, se puede mantener que el peso de la economía del País Vasco en el conjunto de España ha descendido, como se muestra en el cuadro 1. Esta pérdida de posición relativa en los últimos 25 años, señalada por todas las fuentes estadísticas disponibles, indica que el sector público vasco ha sido menos eficiente que el español, cada cual en el conjunto de su economía. Es

cierto que en el escenario vasco se han producido fenómenos específicos: fuerte reconversión industrial, y posterior deslocalización de centros de decisión; una actividad terrorista que ha afectado, según los autores, de un 10 a un 20% a su capacidad de creación de riqueza y que explica que el crecimiento del capital privado haya sido muy inferior al español (20% y 70%, respectiva y aproximadamente en el periodo); o unos costes laborales superiores a los españoles.

Cuadro 1. PIB precios corrientes País Vasco – España

	1960		1975		1980		2005	
ESPAÑA	19,253	100.00	47,428	100.00	50,229	100.00	905,455	100.00
PAIS VASCO	1,287	6.68	3,400	7.17	3,209	6.39	55,620	6.14

En miles de millones de pesetas. 2005 en millones de €.

### Una población rica: el PIB per cápita

La medida más utilizada tanto para los estudios de bienestar como para los de convergencia económica es el PIB por habitante. Este indicador del nivel de vida debe complementarse con otros relacionados con la educación y la salud, como hace la ONU en su Índice de Desarrollo Humano (Human Development Index o HDI). La media aritmética de los tres índices: de renta (PIB per cápita), de salud (esperanza de vida al nacer) y de educación (alfabetización de adultos y tasa de escolaridad) sitúa al País Vasco entre las regiones europeas más desarrolladas.

El PIB per cápita en la comunidad vasca (ver cuadro 2) ha estado siempre por encima de la media española aunque en un contexto de reducción de su posición relativa. Esto es debido al proceso de convergencia real entre las diferentes regiones que se ha producido recientemente en España. En el año 1955, el PIB por habitante en el País Vasco era del 190% respecto de la media española, ahora no alcanza el 130%.

Cuadro 2. PIB por habitante (Euros corrientes)

	1980		1995		2005		Crecimiento Interanual 1980-2005
ESPAÑA	2,429.20	100.00	11,114.70	100.00	20,863.90	100.00	9.00%
PAIS VASCO	3,178.30	130.84	13,292.50	119.59	26,399.60	126.53	8.80%

## El problema demográfico

En la variación demográfica se encuentra la explicación de porqué la economía vasca pierde peso relativo en la economía española (menor porcentaje de PIB y de acumulación de capital) al tiempo que mantiene un alto nivel de PIB per cápita. La población vasca se encuentra en cifras cercanas a las que tenía en 1981 mientras que la española ha aumentado de 37 a 45 millones de personas desde esa fecha (ver cuadro nº 3)

Cuadro 3. Evolución demográfica del País Vasco y porcentaje sobre la población española

Población	1981	1991	1996	2001	2006
Pais Vasco	2,134,763	2,109,009	2,098,055	2,101,478	2,133,684
% España	5.66%	5.35%	5.29%	5.11%	4.77%

Esta reducción del peso relativo de la población vasca en el conjunto español durante los últimos 25 años viene explicada por tres factores:

a) El drástico descenso de la fecundidad. La caída de la natalidad se interpreta por un cambio en las costumbres (descenso del número de hijos por mujer), acceso femenino al mercado de trabajo (aumento de la edad media de maternidad) o por una disminución de la confianza en el futuro

b) El envejecimiento de la población, que aumenta la tasa de mortandad.

c) El cambio en los flujos migratorios. Euskadi, que había sido en el pasado un país receptor de personas que acudían en busca de empleo, ha perdido en estos 25 años su atractivo laboral para las personas nacidas en otros lugares de España. La exacerbación del localismo y el nacionalismo exaltado imponen criterios identitarios contrarios a la libre elección individual. Al mismo tiempo, la política lingüística se ha utilizado como un filtro contrario a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público. Simultáneamente, la deslocalización de los centros de dirección de las grandes empresas ha conllevado la fuga de talentos y la pérdida de empleos de calidad. Una buena parte del capital humano vasco ha tenido que emigrar por no encontrar empleo acorde con la formación universitaria recibida. Esa pérdida ha empezado a compensarse con la entrada de emigrantes extranjeros que acceden a empleos de baja cualificación, aunque éstos siguen suponiendo un bajo porcentaje (4%, inferior a la media española) respecto de la población autóctona. Una referencia especial merece la pérdida de población por causa de la actividad terrorista. Los amenazados y extorsionados por ETA que han abandonado el país pertenecen a todos los

sectores de actividad económica, entre ellos profesionales liberales, directivos empresariales, profesores universitarios, etc., que algunas fuentes cifran en 200.000 personas.

### Una poderosa herramienta financiera: el Concierto Económico o la autonomía del sistema tributario

El País Vasco dispone de un sistema fiscal propio. Esto significa que el Estado español renuncia a cobrar la mayor parte de los ingresos tributarios de una parte de su territorio nacional porque ha transferido a las autoridades fiscales vascas la capacidad normativa para el diseño, gestión y control de los principales impuestos.

Los impuestos cedidos o concertados son los principales de cualquier sistema tributario. Así, las autoridades vascas tienen competencia plena para fijar la normativa y proceder a la recaudación de los impuestos directos sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre el beneficio de las sociedades (domiciliadas en su territorio y que facturen menos de 6 millones de euros, participando en la recaudación del resto de sociedades en función de los ingresos por facturación realizados en el país), incluyendo el sistema de consolidación fiscal de los grupos empresariales vascos; sobre el patrimonio, sobre sucesiones y donaciones. Igual competencia tienen en los impuestos indirectos: IVA (por los bienes vendidos y servicios prestados dentro de la comunidad vasca), transmisiones de inmuebles, impuestos especiales (bebidas, tabaco, matriculación de vehículos, etc.). Por último la competencia fiscal se extiende también a los tributos de las haciendas locales (ayuntamientos)

La capacidad normativa propia implica que si el Estado quiere implantar un nuevo tributo, debe pactar con las autoridades del País Vasco su incorporación al sistema fiscal. Esto ocurrió en 1986, al incorporarse España a la Unión Europea y fijar en el acuerdo de adhesión el establecimiento del IVA,

Los límites de la capacidad normativa son difusos. Por un lado, deben respetar la sistemática, terminología y conceptos de la Ley General Tributaria. Por otro, están sometidos a determinadas normas de armonización: no pueden establecer privilegios fiscales; no pueden ir contra la unidad de mercado, la libre competencia y la libertad de movimientos del capital y del trabajo. Por último, la “presión fiscal efectiva global” no puede ser inferior a la del resto de España.

El uso que las autoridades nacionalistas han hecho de tan ventajosa situación tributaria no parece haberse guiado por un principio de lealtad con ese deber de armonización. Las políticas fiscales relacionadas con el impuesto sobre beneficios

de las empresas han ocasionado una recaudación aproximada al 2% del PIB vasco, sensiblemente inferior a la española. No sólo porque el tipo nominal de gravamen sea diferente (28% frente al 30%) sino porque el tipo efectivo o real es muy inferior, debido a las mayores deducciones, bonificaciones y actividades empresariales exentas de tributación. La reducción ha sido también apreciable en el impuesto de sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, etc. En otros impuestos, como es el caso del IVA sometido a armonización por los tratados internacionales, la autonomía real ha sido prácticamente nula.

Este sistema tributario tan privilegiado, inexistente en cualquier región de un estado federal o centralizado, se ha gestionado en un escenario de continua confrontación. Unas veces con las regiones españolas limítrofes, otras con el Estado español y otras con las autoridades de la Unión Europea. Todos ellos han llevado ante los tribunales de justicia determinadas normas fiscales aprobadas por el poder político nacionalista al entender que favorecerían la deslocalización empresarial de otro territorio, contenían subvenciones encubiertas que atentaban contra la unidad de mercado o falseaban la competencia.

Según la ley, el ejercicio de la autonomía tributaria vasca tenía un límite: el mantenimiento de una similar “presión fiscal efectiva global”. Este objetivo de armonización no se ha cumplido. Según datos vascos, en 2005 la presión fiscal fue del 32,6% del PIB. Cifra sensiblemente inferior a la española (35,6% del PIB) y muy alejada de la Unión Europea (de 27 estados miembros): el 39,6%. Todo ello explica que en este momento esté sujeto a discusión la gestión del sistema fiscal y no la propia existencia del mismo.

### El discutible cálculo de la aportación al estado o cupo

El estado español, que apenas recauda impuestos en Euskadi (rentas de aduanas, etc.), presta los servicios de un estado moderno a los ciudadanos del País Vasco. Unos desde la administración periférica o administración autonómica del País Vasco. Son la sanidad, educación, etc. (II del cuadro 4) Estas prestaciones públicas son libremente fijadas por el poder político vasco sin que intervenga ninguna autoridad de administración central del estado. Su cobertura financiera procede de los ingresos fiscales del sistema tributario propio, descrito anteriormente.

Pero España presta otros servicios desde la propia administración central relacionados con competencias no transferidas a la autonomía vasca: las llamadas cargas no asumidas. (III del cuadro 4). Entre otras están las relaciones internacionales, la defensa y las fuerzas armadas, los regímenes aduanero y arancelario, el transporte de ámbito o interés general, las instituciones comunes

(Congreso, Senado, Casa Real, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc.) y similares.

La fijación de la cantidad a pagar por los servicios centrales no asumidos por la autonomía vasca tiene una metodología de cálculo compleja. La Ley 29/2007 establece (procedimiento que se expone en el cuadro nº 4) que los servicios que presta directamente la administración vasca (II) se descuenten del total de gastos del Estado. La diferencia son los gastos de la administración central del estado por los servicios indivisibles o no prestados desde las administraciones regionales (III). A esa cifra se le imputa un coeficiente que pretende representar el peso relativo de la economía y la población vasca sobre las respectivas cifras españolas (IV que los nacionalistas consideran inamovible desde 1981)

Cuadro 4. Cálculo del importe a pagar al estado español

	Millones de €
(I) Presupuesto del estado español. Gastos	188,417
(II) Cargas asumidas por la administración del País Vasco	102,665
(III = I – II) Cargas no asumidas	85,752
(IV) Coeficiente de imputación (6,24%)	6.24%
(V = III x IV) Cupo	5,351
(VI) Ajustes y compensaciones	
Otros (Tributos no concertados, ingresos no tributarios, etc.)	-1,153
Déficit Presupuestario	-2,550
(VII = (V – VI) Cupo Líquido	1,648
(VIII) Otros ajustes	-83
(IX = VII – VIII) LÍQUIDO A PAGAR	1,565

Como se observa la comunidad del País Vasco debería pagar al conjunto de España 5.351 millones de euros (aproximadamente el 8,5% del PIB), por los servicios que recibe y de acuerdo con el peso relativo de su población y economía. Pero la existencia de unos ajustes, unos de clara naturaleza técnica y otros, consecuencia de pactos políticos, rebajan la cantidad a pagar a 1.565 millones de euros

El ajuste más sometido a negociación política ha sido el relacionado con el déficit público. Los ingresos del presupuesto de estado español ascienden a 198.454 millones de euros. Es decir, las cuentas públicas tienen superávit de unos 10.000 millones de euros. Ahora bien, para calcular el cupo se descuentan unos ingresos que la administración central transfiere a los gobiernos regionales de otras autonomías españolas. Ese acuerdo entre el resto de España convierte el superávit real en déficit a efectos de cálculo del cupo. Este, cifrado en 40.872 millones de euros, que al 6,24%, produce los 2.550 millones de euros del ajuste VI. Es decir, las autoridades vascas “compran” los servicios que ellos no dan a sus ciudadanos por un importe cercano al 2,5% de su PIB.

Es este complicado cálculo del cupo final el que levanta dudas acerca de la autonomía fiscal vasca. Pues la rebaja del importe final puede encubrir ayudas de estado. Flujos financieros (menores pagos) que provienen de otro sistema tributario que elevan los recursos de la comunidad autónoma y que le permiten tener una capacidad de gasto superior a la media española. Al final se generan privilegios económicos (los recursos territoriales por habitante son superiores en el País Vasco en un 60% a la media de las otras regiones) que no respetan el principio de igualdad constitucional

La conclusión más extendida, fuera del País Vasco, es que el cálculo del cupo se debe corregir porque la valoración del coste de las competencias comunes se hace de forma incorrecta. Los abogados de la Unión Europea, en los procesos judiciales abiertos, siempre aluden a la infravaloración de los gastos prestados por el estado al País Vasco. Dicen que se aporta “mucho menos de lo que debería si el Cupo estuviera bien calculado”. La mayoría de las fuentes existentes cifran esa infravaloración en unos 2.000 millones de euros.