

EL MODELO INTERNO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (CONCLUSIÓN)

ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA

Economista

La presente colaboración es continuación de la que con idéntico título apareciera en el anterior número de la revista *Ekonomiaz*, que queda así definitivamente concluida.

Palabras clave: Distribución de recursos financieros, presupuestos, fiscalidad.
Nº de clasificación JEL: D3, E62, G18, R51, R58

8.2. El modelo en cifras

Más allá de todas estas constataciones, es el momento de traducir en cifras las variables del modelo, lo que no está exento de dificultades. En primer lugar está la cuestión de determinar el año base, el ejercicio presupuestario que ha de servir de referencia para fechar las variables de nuestro modelo. En un primer momento, parece que el ejercicio de referencia debía de ser el de 1984, último año anterior a la efectiva aplicación de la L.T.H. Dicho año es el que sirvió de base a la metodología de la Ley 2/1985, y será también finalmente el que adoptaremos nosotros; pero no sin antes hacer algunas precisiones.

En este mismo estudio hemos caracterizado de desequilibrada la distribución vertical de la financiación durante el período 1981-1984; ello quiere decir que los presupuestos de 1984 incorporan de forma acumulada todos los desajustes producidos en los diferentes años, y que tal circunstancia ha debido de influir notablemente en la distribución del gasto desde un punto de vista competencial. Más aún, es posible incluso añadir que tal influencia ha operado reforzando el peso de los gastos asociados a competencias de las Diputaciones Forales. Se podría objetar que la influencia ha debido afectar también a gastos que hoy —tras la L.T.H.— son competencia del Gobierno

Vasco (vgr.: Sanidad) y que incluso también se reforzaron los gastos que siempre fueron competencia de las Instituciones Comunes (Industria, Comercio, Empleo, ...). Ello es cierto, pero, dejando a salvo algunos notorios ejemplos que están en la mente de todos, es evidente que dada la mayor proporción de gastos de competencia foral el sesgo hacia los mismos ha debido ser una realidad.

Una vez advertido esto con la única finalidad de ser coherentes con el análisis desarrollado anteriormente, podemos pasar ya a cifrar las variables del modelo, a cuyo efecto comenzaremos por los gastos, distinguiendo los que son de competencia de las Diputaciones Forales y los que lo son del Gobierno Vasco.

Así, en primer lugar, en el cuadro n.º 8.1 se ofrece la distribución por instituciones del gasto en competencias compartidas conforme a la L.T.H., que ha sido en cierto modo la única distribución considerada en la Ley 2/ 1985, y en el siguiente cuadro n.º 8.2 se presentan los gastos en competencias exclusivas del Gobierno Vasco. En este segundo cuadro es posible observar cómo existe en los presupuestos de las Diputaciones Forales para 1984 un importante volumen de gastos materializados en competencias que antes y después de la L.T.H. corresponden a las Instituciones Comunes, hasta el punto

Cuadro n.º 8.1. Presupuesto consolidado de las Diputaciones Forales y del Gobierno Vasco en 1984. Distribución por instituciones del gasto en competencias compartidas según la L.T.H. (*)

(Millones de pesetas)

PRESUPUESTOS \ INSTITUCIONES	DIPUTAC. FORALES	GOBIERNO VASCO	TOTAL
Diputación Foral de Alava	6.809,0	1.517,2	8.326,2
Diputación Foral de Guipúzcoa	7.797,7	5.353,8	13.151,5
Diputación Foral de Vizcaya	12.527,0	6.904,0	19.431,0
TOTAL DIPUTACIONES FORALES ...	27.133,7	13.775,0	40.908,7
Gobierno Vasco	14.221,0	18.625,0	32.846,0
TOTAL GENERAL	41.354,7	32.400,0	73.754,7
Distribución del gasto según pptos...	55,5	44,5	100,0
Distrib. del gasto según la L.T.H.....	56,1	43,9	100,0

(*) Comprende las competencias de Agricultura y Pesca, Política Territorial y Transporte, Sanidad y Cultura. Incluye, además, los gastos correspondientes de la sección «Catástrofe de 1983» y el Presupuesto de Inversiones 1984-1987 (cifras de 1984) de Álava. El Presupuesto Adicional que formula Álava es un presupuesto de resultados; de ahí que no se haya tenido en cuenta.

que tiene una importancia cuantitativa similar a la de las competencias (la principal de todas ellas Sanidad) que han sido objeto de transferencia desde las Diputaciones al Gobierno.

Finalmente, el cuadro n.º 8.3 representa la suma de los dos anteriores y, por lo tanto, la auténtica distribución vertical del gasto público existente en 1984 a la luz del ordenamiento jurídico vigente. Según la misma, aunque los presupuestos del Gobierno Vasco representaban una participación en el gasto público total del 53,3, la cuota de participación en el gasto público de las competencias que le corresponden era

del 59,0. Esta distribución del gasto debe, sin embargo, ser objeto de ajustes en función de las diversas fuentes de ingresos, tal y como se ha expuesto en el modelo del apartado anterior (53).

En los tres últimos cuadros se ofrecen los valores de las variables necesarias, desde la vertiente del gasto, para cifrar nuestro modelo. Faltan, pues, los ingresos, entre los que debemos distinguir los del Concierto,

(53) Antes de continuar es preciso realizar una puntualización de gran importancia. La concreción del modelo puede hacerse bajo dos ópticas: bien utilizando los presupuestos o bien, utilizando sus liquidaciones; es decir, o sobre cifras preventivas o sobre las efectivamente gastadas. El criterio que se sigue es el primero, el de las cifras presupuestadas, como ya se ha podido advertir al contemplar los cuadros relativos a la distribución del gasto. (.../...).

(.../...) En principio, se estima que no hay argumentos determinantes a favor de una u otra óptica; si los presupuestos pueden estar impregnados de «voluntarismo», las realizaciones pueden encubrir importantes defectos de gestión, y, en todo caso, al formular los presupuestos no existían razones para introducir comportamientos sesgados a los efectos de nuestro modelo. Además, es evidente la mayor accesibilidad y facilidad de trabajo en base a los presupuestos preventivos. Hay que mencionar, sin embargo, un problema de cierta importancia que plantean los presupuestos, que es la dificultad de consolidación debida a la discrepancia entre ellos, circunstancia que no se da, o al menos se da en mucha menor medida, si se trabaja con liquidaciones.

Cuadro n.º 8.2. Presupuesto consolidado de las Diputaciones Forales y del Gobierno Vasco en 1984. Distribución por instituciones del gasto en competencias no compartidas según la L.T.H. (*)

(Millones de pesetas y porcentajes)

PRESUPUESTOS \ INSTITUCIONES	DIPUTAC. FORALES	GOBIERNO VASCO	TOTAL
Diputación Foral de Alava	10.252,2	1.826,9	12.079,1
Diputación Foral de Guipúzcoa	11.220,1	3.259,0	14.479,1
Diputación Foral de Vizcaya	29.996,9	8.225,8	38.222,7
TOTAL DIPUTACIONES FORALES	51.469,2	13.311,7	64.780,9
Gobierno Vasco	—	87.728,0	87.728,0
TOTAL GENERAL	51.469,2	101.039,7	152.508,9
Distribución del gasto según pptos.	42,5	57,5	100,0
Distrib. del gasto según la L.T.H.	33,7	66,3	100,0

(*) No incluye el cupo al Estado ni las aportaciones al Gobierno Vasco. Sí incluye el Presupuesto de inversiones 1984-1987 de Álava.

Cuadro n.º 8.3. Presupuesto consolidado de las Diputaciones Forales y del Gobierno Vasco en 1984. Distribución por instituciones del gasto conforme a las competencias atribuidas por la L.T.H. (*)

(Millones de pesetas y porcentajes)

PRESUPUESTOS \ INSTITUCIONES	DIPUTAC. FORALES	GOBIERNO VASCO	TOTAL
Diputación Foral de Alava	17.061,2	3.344,1	20.405,3
Diputación Foral de Guipúzcoa	19.017,8	8.612,8	27.630,6
Diputación Foral de Vizcaya	42.523,9	15.129,8	57.653,7
TOTAL DIPUTACIONES FORALES	78.602,9	27.086,7	105.689,6
Gobierno Vasco	14.221,0	106.353,0	120.574,0
TOTAL GENERAL	92.823,9	133.439,7	226.263,6
Distribución del gasto según pptos.	46,7	53,3	100,0
Distrib. del gasto según la L.T.H.	41,0	59,0	100,0

(*) Incluye el Presupuesto de Inversiones 1984-1987. No incluye el cupo satisfecho al Estado ni las aportaciones al Gobierno Vasco.

Cuadro n.º 8.4. **Presupuestos de las Diputaciones Forales en 1984 (*)**

(Millones de pesetas)

	DIPUTACION FORAL DE ALAVA	DIPUTACION FORAL DE GUIPUZCOA	DIPUTACION FORAL DE VIZCAYA	TOTAL
Ingresos del Concierto	28.740,0	66.907,4	106.188,8	201.836,2
Ingresos provinciales	5.261,0	10.356,4	24.573,3	133.430,7
Ingresos financieros	5,0	4.072,2	14.805,6	18.882,8
— Capítulo 8	5,0	2,0	113,0	120,0
— Capítulo 9	—	4.070,2	14.692,6	18.762,8
TOTAL INGRESOS = GASTOS ...	34.006,0	81.336,0	145.567,7	260.909,7
Cupo	8.910,3	24.169,0	40.452,7	73.532,0
Aportaciones	8.402,1	29.529,2	47.460,8	85.392,1
Gastos financieros	1.193,2	897,2	2.024,1	4.114,5
— Capítulo 8	277,0	489,6	1.078,0	1.844,6
— Capítulo 9	916,2	407,6	946,1	2.269,5
Resto de gastos	15.500,4	26.740,6	55.630,1	97.871,1

(*) En Álava los ingresos financieros figuran en el presupuesto de inversiones. Existe una discrepancia estadística de 7,8 millones de pesetas entre el gasto propio que figura en este cuadro y el que figura en la distribución competencial de los cuadros anteriores. La misma, además de ser debida a pequeñas diferencias de redondeos, se centra en el Presupuesto de Guipúzcoa.

los propios de cada institución, excepto asociados a competencias que se transfieren, y los financieros. Esta compleja distribución del ingreso se ha llevado a cabo en los cuadros n.º 8.4 y 8.5, de forma que ya se encuentran

disponibles todas las variables del modelo cifradas para el ejercicio de 1984 y se puede, en consecuencia, pasar a la aplicación de las fórmulas de las expresiones [24] a [28].

Cuadro n.º 8.5. **El presupuesto del Gobierno Vasco en 1984**

(Millones de pesetas)

INGRESOS		GASTOS	
Aportaciones	92.588,2	Gastos Financieros	5.387,7
Ingresos del Gobierno	19.635,1	— Capítulo 8	2.762,5
Ingresos Financieros	8.350,0	— Capítulo 9	2.625,2
— Capítulo 8	—	Resto de gastos	115.185,6
— Capítulo 9	8.350,0		
TOTAL	120.573,3	TOTAL	120.573,3

Cuadro n.º 8.6. Las variables del modelo alternativo en 1984

(Millones de pesetas)

	DIPUTACIONES FORALES	GOBIERNO VASCO
IPG	36.736,8	13.010,5
IPDF	1.825,5	—
IPGV	—	3.787,8
ITGV	1.628,4	—
ITDF	—	4.251,5
IF	22.604,7	8.350,0
GCDF	78.602,9	—
GCGV	13.311,7	101.380,4
GTGV	13.775,0	—
GTDF	—	13.411,5

NOTAS: 1.-Los gastos del presupuesto de inversiones de Álava (3.721,8 millones de pesetas en 1984) se supone que se financian enteramente mediante endeudamiento.

2.-El valor de ITDF incluye 3.692 millones de pesetas del FCI correspondiente a Obras Públicas y Agricultura, y el IPGV 1.519,3 millones de pesetas del resto del FCI gestionado por el Gobierno Vasco.

3.-Según la Ley 2/1985, los ingresos finalistas, excluido el FCI, ascendían a 756,6 y 3.337,4 millones de pesetas para las Diputaciones Forales y Gobierno, respectivamente. Teniendo en cuenta los ingresos finalistas transferidos por las Diputaciones al Gobierno (1.628,4 millones de pesetas) y por el segundo a las primeras (559,5 millones de pesetas) se han obtenido los valores de IPDF e IPGV.

4.-Los ingresos y gastos del Gobierno están minorados por importe de 5.782,1 millones de pesetas por las razones que se explican en el texto.

Antes, sin embargo, es preciso resolver una dificultad adicional, que es la falta de coincidencia entre las aportaciones que figuran en los presupuestos de gastos de las Diputaciones y el presupuesto de ingresos del Gobierno. Esta discrepancia, que es bastante corriente al tratarse de presupuestos preventivos, es en nuestro caso de una magnitud importante, 7.196,1 millones de pesetas. La razón fundamental de esa discrepancia está en las aportaciones de las Diputaciones Forales destinadas a sufragar los gastos ocasionados por la catástrofe de 1983. Ocurre, en efecto, que en los presupuestos de Guipúzcoa y Vizcaya no figuran créditos por este concepto a pesar de que posteriormente en la ejecución del presupuesto se modificasen las dotaciones para nutrir las correspondientes aportaciones bien de forma directa, o bien a través de presupuestos extraordinarios.

Ante esta eventualidad, y tratando de coherencia la aplicación rigurosa del modelo con las cifras reales de los presupuestos, se ha optado por una solución, que consiste en minorar el presupuesto del Gobierno Vasco, en su vertiente de ingresos, en el importe de las aportaciones de Guipúzcoa y Vizcaya por concepto de «Gastos catástrofe 1983», 7.782,1 millones de pesetas, y operar la misma disminución en los propios gastos por inundaciones en forma estrictamente proporcional a la distribución de los mismos desde el punto de vista competencial. El resto de la discrepancia, 1.414 millones de pesetas, se ha incluido entre los ingresos propios del Gobierno.

Con estas matizaciones se tienen ya los valores definitivos de las variables del modelo y podemos calcular los porcentajes de distribución.

Cuadro n.º 8.7. Distribución vertical del gasto según el modelo alternativo.

	Distribuc. del gto. existente en 1984	Distribuc. del gto. en 1984 s/ L.T.H.	Diferencia
DIPUTACIONES FORALES .	33,44%	27,57%	-5,87%
GOBIERNO VASCO.....	66,56%	72,43%	5,87%
TOTAL	100,00%	100,00%	0,00

El resultado que se obtiene es el siguiente:

ADF= 42.894,2 ADF*= 35.971,5

AGV= 85,392,1 AGV*= 92,914,8

Valores que representan en millones de pesetas la distribución del gasto según los presupuestos (ADF y AGV) y una vez operadas las transferencias de la L.T.H. (ADF* y AGV*). Si en lugar de expresar la distribución en términos absolutos lo hacemos en términos porcentuales, tenemos la distribución que se presenta en el cuadro n.º 8.7.

Según nuestro modelo, la aplicación de la L.T.H. bajo un criterio de separación de competencias conducía a una distribución vertical del gasto en la que la participación del Gobierno Vasco asciende a un 72,43% y la de las Diputaciones Forales a un 27,57%. Además, el modelo pone de manifiesto que tales porcentajes de participación registran un incremento en el caso del Gobierno Vasco (disminución en el de las Diputaciones) de 5,87 puntos respecto a la distribución real del gasto existente en el año 1984.

¿Qué diferencias hay entre estos resultados y la distribución llevada a cabo por la Ley 2/1985? Pues, como se recordará, el porcentaje de distribución correspondiente al Gobierno según la Ley era del 62,64%, cifra que está muy lejos de la obtenida por nosotros. Pero cuya diferencia se debe en parte a la falta de homogeneidad. En efecto, el porcentaje de la Ley no incluye la financiación de la Policía Autónoma, siendo así que la importancia cuantitativa de esta partida

suponía en 1984 en torno a 5 puntos porcentuales. Nos encontramos, por lo tanto, con que, en términos homogéneos con los reflejados más arriba, el porcentaje de la Ley 2/1985 es de un 67,64% aproximadamente. Es decir, un punto porcentual por encima de lo que era la distribución del gasto en 1984 antes de la entrada en vigor de la L.T.H. y casi cinco puntos por debajo del porcentaje que señala nuestro modelo una vez aplicada la propia L.T.H.

En otras palabras, para la Ley 2/1985 la aplicación de la L.T.H. no tenía apenas implicación alguna en la distribución de los recursos financieros del País Vasco, que debía continuar respondiendo a los niveles de gasto preexistentes; para nuestro modelo, la L.T.H. debió motivar una redistribución de la financiación porque la nueva estructura del gasto así lo demandaba, y esa demanda no sólo se basa en el principio de separación de competencias, sino también en el propio proceso de transferencias: Si en la expresión [26] anterior prescindimos del componente que hemos denominado 3df, haciéndolo igual a cero, tal y como ocurre en el caso de su homónimo del Gobierno, sigue subsistiendo una diferencia de resultados, pues el porcentaje de distribución se sitúa en torno al 70%.

Los resultados obtenidos no deben tomarse obviamente como exactos; pero sí como el producto de un planteamiento global del problema de la distribución vertical del gasto, que a nuestro juicio es equilibrado y riguroso. Según el mismo, la distribución de la capacidad

financiera del País Vasco en función de las competencias que a cada institución otorga el ordenamiento jurídico vigente debe hacerse sobre la base de unos porcentajes, en términos aproximados, del 27,57% y 72,43%, respectivamente para las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco.

9. LA METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DE LAS APORTACIONES APROBADA PARA EL TRIENIO 1986-1988

Como ya se ha señalado en páginas anteriores, en el ejercicio de 1985 el Consejo Vasco de Finanzas Públicas apreció la concurrencia de circunstancias excepcionales que aconsejaban la aprobación de una metodología de determinación de las aportaciones de vigencia anual. No obstante, la normalidad, la no concurrencia de aquellas circunstancias, nos remitía, siguiendo el tenor literal del artículo 22-octavo de la L.T.H., a la aprobación de una metodología con una vigencia mínima de tres ejercicios presupuestarios.

El cumplimiento de ese mandato legal determinó la promulgación de la «Ley 7/1985, de 26 de septiembre, por la que se aprueba la metodología aplicable a los ejercicios 1986, 1987 y 1988 de determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se fijan para el mismo período los coeficientes de aportación de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad del País Vasco».

El propio y prolijo enunciado de la Ley nos pone en antecedentes sobre su contenido, ya que anuncia expresamente su propósito de definir tanto el problema de la distribución vertical como el de la horizontal. Veamos cuáles son las nuevas soluciones aportadas por la norma citada.

Por lo que respecta a la distribución vertical, la solución de la Ley guarda un paralelismo evidente con la que ya estuviera vigente en 1985, si bien la repetición de las formas no deja de encubrir alteraciones significativas de algunas variables fundamentales, que resumimos en los puntos siguientes:

1. Se mantiene la definición de los recursos objeto de reparto (54), pero considerando también excluido un importe de la recaudación del IVA equivalente a los ingresos provinciales sustituidos por tal impuesto (55).
2. Se fija un nuevo coeficiente de distribución vertical, cuyo valor es del 64,25% para el Gobierno, frente al 62,64% vigente en el ejercicio de 1985.
3. El Fondo de Compensación Interterritorial se destina íntegramente a financiar competencias cuya titularidad corresponde al Gobierno Vasco.

De estas tres notas distintivas nos interesa analizar más detalladamente la segunda, que constituye el núcleo del problema de la distribución vertical, aunque sin olvidar el punto tercero —F.C.I.— que tiene también una incidencia directa.

Lo primero que cabe preguntarse es ¿cuáles pudieron ser las razones que motivaron una revisión de los coeficientes de distribución vertical? La respuesta, ateniéndonos a la LTH (artículo 22-segundo), no puede ser otra que una modificación en «las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos son titulares».

(54) Recaudación de tributos concertados, incluidos los intereses devengados por los mismos, de los que se deducen el Cupo al Estado, la financiación de la Policía Autónoma, las compensaciones de la Disposición Transitoria Sexta del Concierto y las consignaciones para las políticas del artículo 22-3 de la L.T.H.

(55) Las principales fuentes de ingreso provincial desaparecidas con la entrada en vigor del IVA eran el Recargo provincial del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (Decreto 3314/1966, de 29 de diciembre) y el Canon sobre la producción de energía eléctrica (Ley 7/1981, de 25 de marzo, y Real Decreto 854/1984, de 26 de marzo).

También hubo figuras impositivas derogadas con incidencia en los ingresos municipales (Impuesto municipal sobre determinados gastos suntuarios; Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre); pero sobre este particular no se dice nada en la norma que comentamos.

Además de los tributos citados, hay otras tasas desaparecidas que afectan a ingresos de las Diputaciones o del Gobierno, pero cuya incidencia resulta más difícil precisar (Tasas y Exacciones parafiscales sobre semillas. Canon de coincidencia de los servicios de transporte por carretera, Exacción Parafiscal sobre financiación agrícola,...).

La asunción de nuevas transferencias se contempla, desde luego, en el modelo de distribución; pero en modo alguno constituye la nota distintiva esencial frente al modelo de 1985. El nuevo modelo es, de hecho, completamente diferente, encontrándose bastante próximo a la alternativa que hemos esbozado en el epígrafe anterior.

En síntesis, el mismo supone un replanteamiento de la distribución de la financiación sobre la base de los niveles de gasto existentes en 1985, teniendo en cuenta las nuevas transferencias producidas y minorando los importes de gasto por los ingresos con que cuenta cada institución al margen de los derivados del Concierto. Como decíamos, un método bastante similar al desarrollado en el epígrafe anterior, si bien con algunas peculiaridades adicionales, además de la división

del gasto en tramos y la forma de afectar los ingresos, como es la exclusión de la financiación a Entes Locales del total de gastos, y se supone que también de las correspondientes partidas de ingreso, dada la escasa importancia del volumen de «Otros ingresos» tenidos en cuenta en el modelo.

En el cuadro n.º 9.1 se pueden examinar las cifras que han dado lugar a los coeficientes de distribución vertical del 35,75% y 64,25%. Creemos que no es necesario ahondar en un examen tan riguroso como el desarrollado en páginas anteriores.

A nuestros efectos, bastará con responder a una cuestión fundamental: ¿qué supone la nueva distribución frente a la realizada en 1984? La respuesta a tal pregunta no parece que plantee dificultades insuperables.

Cuadro n.º 9.1 Modelo de distribución de recursos 1986 entre Hacienda General y Haciendas Forales

(en millones de pesetas)

	DIPUTACIONES FORALES	GOBIERNO VASCO	TOTAL
(A) GASTOS A FINANCIAR			
Gastos totales	115.349,8	141.350,2	256.700,0
Nuevas Transferencias	331,9	1.268,0	1.599,9
Universidades	(300)		(300)
Transferencias internas.....	(153)	(4.186,6)	(4.339,6)
Lluvias Extraordinarias	—	(3.384,0)	(3.384,0)
TOTAL	115.228,7	135.047,6	250.276,3
(B) INGRESOS EXCLUIDOS DE REPARTO			
Policía Autónoma	—	6.411,6	6.411,6
Deuda	27.022,3	13.500,0	40.522,3
Otros ingresos.....	28.640,1	8.095,7	36.735,8
(C) BASE DE REPARTO (A) – (B)	59.556,3	107.040,3	166.606,6
Porcentaje.....	35,75 %	64,25 %	100 %

Fuente: Memoria de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1986.

A lo largo del comentario del ejercicio presupuestario de 1985 hemos puesto de manifiesto el criterio por el que se tendía en cada ejercicio a validar la distribución del gasto público conseguida en el año anterior; la metodología del trienio 1986-1988 no es sino un nuevo ejemplo de lo mismo: el intento de consolidar para los tres años de vigencia previstos la distribución institucional del gasto público vigente en 1985. La utilización de un modelo que, sin entrar en sus profundidades, hemos calificado de mucho más coherente y en cierta medida próximo al que nosotros mismos hemos desarrollado, se justifica porque no se trata sino de mantener la distribución que ya se consiguiera para 1985 (sobre la base de 1984), pero atemperada a las nuevas circunstancias; singularmente a las nuevas transferencias asumidas por la Comunidad Autónoma.

Para confirmar este aserto, bastará comprobar que la novedad para 1986 consiste en un aumento del coeficiente de distribución del Gobierno del 1,61% y en la adjudicación al mismo de la totalidad de las asignaciones provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial, y enfrentar estos nuevos recursos con los nuevos gastos a los que ha de hacer frente debido a las nuevas transferencias.

En el presupuesto de 1985, las nuevas transferencias supusieron un incremento de financiación de 5.099 millones de pesetas, y según el propio modelo de 1986 su adecuada periodificación suponía otros 1.268 millones de pesetas; es decir, en total 6.367 millones de pesetas. Pues bien, no es difícil demostrar que el incremento de la cuota de distribución del 1,61% aplicado sobre la base objeto de reparto definida en términos presupuestarios (en torno a 2.100 millones de pesetas), junto con las asignaciones del FCI a las que renuncian las Diputaciones (4.192,6 millones de pesetas según la Ley 2/ 1985, de 15 de febrero) totalizan una cantidad muy próxima al incremento de gasto por nuevas transferencias.

En resumen, pues, repetimos una vez más la conclusión fundamental obtenida en torno a la distribución vertical: los coeficientes de distribución vertical del trienio 1986-1988 no modifican los vigentes en 1985, simplemente

se limitan a adecuar aquéllos a la nueva distribución de competencias y/o servicios (56).

Una vez definida la base sobre la que se giran los porcentajes de participación y la forma en que se han obtenido éstos, vamos a completar el modelo pasando revista a los coeficientes de distribución vertical.

Sin ánimo de exhaustividad, sino de mencionar simplemente la fórmula utilizada, hay que decir que para 1986 se propone una mezcla de todas las variables que habían venido siendo utilizadas desde 1981: 1) *La renta*, que bajo una u otra forma (Valor Añadido Bruto o Renta Provincial Neta Disponible) fue utilizada en 1981 y 1982; 2) *La capacidad recaudatoria*, utilizada como criterio exclusivo en 1983 y 1984; y 3) *El esfuerzo fiscal*, introducido por la LTH y aplicado junto con la renta en 1985. La forma en que se combinan todas esas variables es la siguiente:

$$A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}{\sum_{i=1}^3 CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}$$

Donde:

A_i = Aportación de cada Territorio Histórico, en porcentaje de la aportación total

Y_i = Renta del Territorio i (Producto Interior Bruto a precios de mercado)

Y = Renta de la CAPV (Producto Interior Bruto a precios de mercado)

(56) Aprovechando las consideraciones hechas en este apartado, nos parece útil llamar la atención sobre un procedimiento válido de actualización de unos coeficientes de distribución vertical dados ante un proceso de progresiva asunción de competencias. El mismo podría enunciarse así: la valoración de la nueva competencia y/o servicio transferido, convenientemente periodificada, pasaría a expresarse como porcentaje de la capacidad financiera objeto de reparto, incluidas las nuevas transferencias, y posteriormente engrosaría los coeficientes anteriormente vigentes.

Un procedimiento similar se ha seguido con las CC.AA. de régimen común durante el proceso de transferencias.

Cuadro n.º 9.2. Índices de aportación en 1986

	Índices obtenidos	Índices utilizados
ÁLAVA	14,42	14,14
GUIPÚZCOA.....	32,68	32,68
VIZCAYA	52,90	53,18

T_i = Recaudación del Territorio i (todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa)

T = Recaudación de la CAPV (todos los conceptos, incluidos los de exacción municipal directa)

CR_i = Capacidad recaudatoria relativa del Territorio i (véase su definición en la nota 20 del epígrafe 4)

En los anexos III y IV de la Ley se indican tanto los datos estadísticos de partida como los índices definitivos obtenidos para el ejercicio de 1986. Los índices obtenidos de la aplicación de la fórmula, así como los definitivamente utilizados, debido al límite de variación del 1% introducido por el artículo 12.2, se hacen constar en el cuadro n.º 9.2.

La restricción del artículo 12.2 hace, en definitiva, que los índices sean los de 1985, incrementados y reducidos en un 1% para Álava y Vizcaya, respectivamente; mientras que el de Guipúzcoa es el efectivamente obtenido por aplicación de la nueva metodología.

Como en ejercicios anteriores, vamos a tratar de expresar formalmente el modelo subyacente a la distribución de recursos financieros, pues siempre ayuda a profundizar en la comprensión más cabal y completa del mismo. Para esta tarea, nos encontramos en 1986 con una novedad de importancia: la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

De todos es conocido que el Concierto Económico fue adaptado a la nueva figura tributaria por la Ley 49/1985, de 27 de diciembre. Ahora bien, tal adaptación no se limitó a señalar los puntos de conexión y el régimen de su regulación, exacción, gestión, liquidación, etc., sino que trascendió a los aspectos

meramente tributarios del Concierto —Capítulo primero— para adentrarse en su contenido financiero, esto es en las propias entrañas de la metodología de determinación del cupo. En otras palabras, nuestro modelo de partida, que fue descrito en el epígrafe 1, ha sido modificado, por lo que previamente a proceder a su desagregación territorial vamos a explicar en qué extremos ha cambiado (57).

La modificación de la metodología del cupo consiste en la introducción de un ajuste que minorra el importe del cupo y que adopta la siguiente expresión:

$$[29] \quad A = a \text{ IVAD} + (a - b) H$$

Siendo:

$$H = \frac{\text{IVA}_{PV}}{b} \quad \text{si} \quad \frac{\text{IVA}_{PV}}{\text{IVA}} < \frac{b}{1-b}$$

$$H = \frac{\text{IVA}}{1-b} \quad \text{si} \quad \frac{\text{IVA}_{PV}}{\text{IVA}} > \frac{b}{1-b}$$

(57) La exposición que sigue está tomada de ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1986b); si bien se ha introducido una variante que consiste en considerar el ajuste fuera de la igualdad presupuestaria [30]; es decir, que se obtiene primero el cupo y después se ajusta, la razón de proceder así estriba en que se trata de representar fielmente la forma en que se ha procedido en la práctica en el ejercicio de 1986. Ello no significa que se considere una formulación lógica, ya que somos plenamente conscientes de que la formulación más coherente debe incluir el cupo ajustado en la ecuación presupuestaria.

Esta cuestión, junto con la consideración o no de la variable IVAD como tributo concertado, nos lleva a la existencia de cuatro formulaciones posibles. Todas ellas plantean algún tipo de problema, pero no vamos a intentar aquí el esclarecimiento de la cuestión porque nos alejaría del objeto de nuestro análisis.

A = Importe del ajuste
 IVAD = Recaudación real anual en aduanas
 IVA = Recaudación real anual en el resto del Estado
 IVAPV = Recaudación real anual en el País Vasco
 a = Consumo de los residentes País Vasco / Consumo de los residentes Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla)

$$b = v-f-e/V-F-E$$

v = Valor añadido bruto al coste de los factores País Vasco
 V = ídem, del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla)
 f = Formación bruta de capital del País Vasco
 F = ídem, del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla)
 e = Exportaciones del País Vasco
 E = ídem, del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla)

De cara a construir nuestro sistema supondremos para empezar que: $(IVAPV/IVA) > (b/1-b)$ y, por tanto que $H = (IVA/1-b)$

La identidad presupuestaria vendrá ahora dada por

$$[30] IC' + IVAD + IVA + INC' + C = CA + CNA(*)$$

y podemos proceder a definir el nuevo Cupo

$$[31] C = iCNA - i INC'$$

$$C = i(IC' + IVAD + IVA + C' - CA)$$

$$[32] C' = (i/1-i) IC' + (i/1-i) IVAD + (i/1-i) IVA - (i/1-i) CA$$

Luego inicialmente la capacidad financiera se expresará por:

$$[33] CF = IC'_{PV} - (i/1-i) IC' + IVA_{PV} - (i/1-i) IVA - (i/1-i) IVAD + (i/1-i) CA$$

Y una vez realizado el ajuste, denominando CF' a la capacidad financiera ajustada

$$CF' = CF + A$$

$$[34] CF' = IC'_{PV} - (i/1-i) IC' + IVA_{PV} - (i/1-i) IVA + (i/1-i) CA - [(i/1-i) - a] IVAD + (a-b/1-b) IVA$$

Si, en lugar de cumplirse que $(IVA_{PV}/IVA) > (b/1-b)$, ocurre que $(IVA_{PV}/IVA) < (b/1-b)$, entonces la fórmula de ajuste sería

$$[35] A = a IVAD + (a-b/b) IVA_{PV}$$

y procediendo de igual manera que en el caso anterior llegaríamos a la siguiente definición de la capacidad financiera ajustada

$$[36] CF' = IC'_{PV} - (i/1-i) IC' + IVA_{PV} - (i/1-i) IVA + (i/1-i) CA - [(i/1-i) - a] IVAD + (a-b/b) IVA_{PV}$$

Para proceder a la desagregación del modelo por Territorios Históricos, vamos a seguir un camino paralelo al de las expresiones [17] a [21] anteriormente transcritas.

En primer lugar, aunque sin variar la notación de las cargas asumidas CA, vamos a desglosar la valoración global de las competencias de policía P y vamos a considerar la variable I, también utilizada anteriormente, que comprende los intereses de los tributos concertados y la variable S que son los ingresos provinciales sustituidos por el IVA (58).

(*) Por IC' entendemos ahora los ingresos concertados excluidos el IVA y por INC' el nuevo bloque de ingresos no concertados derivado de las modificaciones que supone el IVA.

(58) Al igual que en el modelo anterior no se han tenido en cuenta las aportaciones para la realización de las políticas que menciona el artículo 22.3 de la LTH

Bajo tales premisas, la base sobre la que se girarán los porcentajes de distribución la podremos definir a partir de la expresión [34].

$$[37] \quad CF = IC'_{PV} - \frac{i}{1-i} IC' + IVA_{PV} - \frac{i}{1-i} IVA + \frac{a-b}{1-b} IVA - \left[\frac{i}{1-i} - a \right] IVAD + \frac{i}{1-i} CA + \frac{i}{1-i} P$$

$$[38] \quad CFC = CF - \frac{i}{1-i} P + I - S$$

De donde obtenemos

$$[39] \quad CF_{CV} = d CFC + (i/1-i) P \\ CF_{DF} = (1-d) CFC$$

De cara a contemplar la posibilidad de que los índices sean diferentes para el cupo y para las aportaciones, y de que el ajuste conste de forma separada, vamos a expresar la capacidad financiera de las Diputaciones Forales en tres secuencias; la primera expresará la capacidad financiera una vez descontado el cupo, la segunda una vez practicado el ajuste y la tercera las aportaciones al Gobierno Vasco. Esas tres secuencias se reflejan en el lado derecho de la ecuación siguiente (59):

$$[40] \quad CF_{DFA} = I_1 + IC'_1 - \frac{i_1}{1-i_1} IC' + \frac{i_1}{1-i_1} CA + \frac{i_1}{1-i_1} P + IVA_1 - \frac{i_1}{1-i_1} IVA + \left[\frac{a-b}{1-b} IVA - \left[\frac{i_1}{1-i_1} - a \right] IVAD \right] q_1 - \frac{i_1}{i_1} (d CFC + \frac{i_1}{1-i_1} P)$$

(59) Para aligerar la formulación, nos limitamos a reproducir el caso de un sólo Territorio, en este caso Álava; los demás obviamente guardan idéntica forma.

En ella podemos observar cómo la primera parte no cambia respecto al modelo anterior; se limita a desglosar de la totalidad de los tributos concertados el IVA interior, que bien podría haber figurado dentro de IC, de no ser porque la propia variable debía aparecer de nuevo en la ecuación al expresar el ajuste.

La segunda parte o secuencia ilustra el efecto del ajuste para el Territorio en cuestión, habiéndosele imputado a la correspondiente Diputación una participación q_1 , del total de ajuste. Finalmente, el tercer tramo viene constituido por las aportaciones al Gobierno Vasco.

De lo dicho hay un extremo nuevo que precisa explicación; se trata de la distribución territorial del ajuste que incrementa la capacidad financiera de la Comunidad Autónoma, es decir, de la variable q_1 .

A lo largo de este trabajo hemos tenido sobradas ocasiones de insistir en la esencia «territorial» del Concierto Económico y de la metodología del cupo, entendiendo por «territorial» el que su basamento se encuentra en los Territorios Históricos. Ahora podemos comprobar que ese carácter «territorial» del Concierto, tan claramente expresado en el artículo 41 del Estatuto y en los artículos 50 y 51 del Concierto, se rompe con la Ley 49/1985, que adapta el mismo: el nuevo artículo 51.1, en franca contradicción con el 50.4 y 51.2, define un ajuste global para todo el País Vasco, sin llegar a precisar en ningún momento su posible desagregación por Territorios Históricos.

Ante este vacío la pregunta es ¿cómo realizar la imputación del ajuste a los distintos Territorios? ¿Cuáles son, en nuestro modelo, los valores de q_1 , q_2 y q_3 ? La respuesta que parece imponerse es que la imputación debe hacerse bien con los índices del cupo o bien con los de las aportaciones, o con cualquiera de ellos en caso de coincidencia (60).

(60) La respuesta no es tan obvia si se considera más profundamente, ya que la imputación debería ser coherente con el sentido del ajuste; incluso es lógico pensar en distintos índices de imputación para los dos tramos del ajuste (IVA interior e IVA importaciones) que se corresponderían con el saldo comercial frente al resto del Estado y con las importaciones del extranjero de cada Territorio.

Nosotros supondremos que $q_1 = (i_1/i)$; $q_2 = (i_2/i)$ y $q_3 = (i_3/i)$; ya que en caso de que fueran iguales a los índices de aportación, lo más probable es que coincidieran los tres.

Así pues, la expresión [41] adoptará ahora la siguiente forma:

$$\begin{aligned}
 [41] \quad CF_{DFA} = & I_1 + IC'_1 - \frac{i_1}{1-i} IC' + \\
 & + \frac{i}{1-i} CA + \frac{i_1}{1-i} P + IVA_1 - \\
 & - \frac{i_1}{1-i} IVA + \frac{i_1}{i} \frac{a-b}{1-b} IVA - \\
 & - \frac{i_1}{i} \left(\frac{i}{1-i} - a \right) IVAD - \\
 & - \frac{i_1}{i} \left[d \text{CFC} + \frac{i}{1-i} P \right]
 \end{aligned}$$

Si ahora sustituimos CFC por su valor según las expresiones [37] Y [38], obtenemos:

$$\begin{aligned}
 [42] \quad CF_{DFA} = & I_1 - \frac{i_1}{i} d I + \\
 & + IC'_1 - \frac{i_1}{1-i} IC' - \\
 & - d \left[\frac{i_1}{i} IC'_{PV} - \frac{i_1}{1-i} IC' \right] + \\
 & + IVA_1 - \frac{i_1}{1-i} IVA - \\
 & - d \left[\frac{i_1}{i} IVA_{PV} - \frac{i_1}{1-i} IVA \right] + \\
 & + \left[\frac{i_1}{i} - \frac{i_1}{i} d \right] \frac{a-b}{1-b} IVA - \\
 & - \left[\frac{i_1}{i} - \frac{i_1}{i} d \right] \left(\frac{i}{1-i} - a \right) IVAD + \\
 & + \frac{i_1}{i} d S + \frac{i_1}{1-i} CA - \\
 & - d \frac{i_1}{1-i} CA + \frac{i_1}{1-i} P - \frac{i_1}{1-i} P
 \end{aligned}$$

La nueva formulación dada por [42] no es sino una continuación de la correspondiente a 1985, [32], con la particularidad de la consideración separada del IVA y su ajuste. Vamos, sin embargo, a insistir sobre algunas de sus características más señaladas

Así, nuevamente podemos observar que de la financiación proveniente del

esfuerzo fiscal asociado a los tributos concertados, incluido el IVA interior, el Territorio cede al gobierno Vasco. Además de eso, el Territorio común, sino también a la existente en el conjunto del País Vasco. Además de eso, el territorio percibe también un porcentaje $i/1 (1-d)$ del importe del ajuste y del a financiación asociada al gasto, excepto el relativo a la Policía, que en caso de igualdad de índices, no tiene efecto alguno para el Territorio ($i/1-i P - i \cdot 1 P = 0$). Finalmente, aparece un nuevo término, $1 \cdot 1/i dS$, que no es sino la restitución de la parte del IVA que sustituye a los ingresos provinciales sobre la que también se había girado el porcentaje de participación a favor de las instituciones Comunes.

10. LA CAPACIDAD FINANCIERA EN 1986

Una vez analizado el modelo financiero diseñado por la ley 7/1985 con vigencia para el trienio 1986-1988 y también las modificaciones introducidas en la metodología del cupo tras la adaptación del Concierto al IVA, estamos nuevamente en disposición de continuar el análisis cifrado de la evolución de la capacidad financiera.

Dentro de la complejidad propia de las ecuaciones [30] y [40] ha quedado sin matizar un aspecto de cierta importancia, relativo al carácter de previsión o realización de las variables que intervienen en la determinación del cupo. Como es conocido, hasta la adaptación del Concierto, el cálculo del cupo giraba sobre las variables del Presupuesto del Estado, de donde se derivaba un doble carácter provisional del cupo: provisionalidad, por una parte, debida a la metodología (a partir de 1982) y, por otra, a las cifras del presupuesto preventivo hasta su liquidación definitiva. Con la adaptación llevada a cabo por la Ley 49/1985 se ha abandonado, en parte, tal criterio pasando a determinar el

importe del ajuste en términos de cifras liquidadas, más exactamente hablando, en términos de cantidades, recaudadas, es decir, según un criterio contable de caja.

No nos vamos a extender aquí en el comentario sobre hasta qué punto tal forma de proceder se deriva necesariamente del tenor literal de la Ley; lo cierto es que el nuevo artículo 51.1 habla de recaudación *real*, y aun cuando es evidente que las demás variables de la metodología del cupo no son menos reales en el momento en que son valores liquidados, lo cierto es que no ha existido una voluntad clara del legislador de incardinar el nuevo ajuste financiero con la existente metodología del cupo en una forma más acabada que garantizase una mayor armonía global.

Como quiera que sea, en el orden práctico nos encontramos con que el ajuste no existe en el momento de calcular el cupo y el mismo sólo se practica a medida que se van conociendo las cifras de recaudación incorporando sus resultados a los oportunos plazos de pago del cupo, esto quiere decir que en el modelo descrito en el epígrafe anterior, las variables IVA e IVAD se desdoblán en valores presupuestados o valores recaudados, según hagan referencia a la determinación inicial del cupo a su ajuste, respectivamente.

Pues bien, advertida esta cuestión, el cuadro n.º 10.1 nos suministra los valores de todas las variables que intervienen en la determinación de la CF del País Vasco en el ejercicio de 1986. En base al mismo se ha elaborado el cuadro n.º 10.2, que además de ofrecer el detalle del desglose de la CFI facilita los datos relativos al reparto institucional de los mismos, así como otros pequeños ajustes que influyen en la distribución definitiva de los recursos. El primer dato que sobresale es el importe que alcanza la CFI, 211.253 millones de pesetas, pues supone un crecimiento del 35,8% respecto a 1985; y aún hay que mencionar que tal tasa de crecimiento es incluso superior en el caso de la Diputación Foral de Vizcaya, donde alcanza el 41,5%. Naturalmente, una evolución como la descrita sorprende en un primer momento, máxime si se la contraponen a la registrada en 1985, que se caracterizó por una tasa de crecimiento global del 11 %. Y la

sorpresa inicial no podría ser sino esperada, pues una consideración más profunda nos debe llevar a realizar algunas matizaciones imprescindibles, que guardan íntima relación con la introducción del IVA y que en definitiva nos recuerdan que se ha producido un cambio de modelo al que hay que acomodar también la clave interpretativa de los resultados obtenidos.

Pero no es sólo el IVA; antes de entrar a considerar sus efectos hay que tener en cuenta que en 1986 la CFI vía gasto incorpora un nuevo paquete de servicios transferidos (fundamentalmente la Universidad) de importante entidad, circunstancia que prácticamente no se producía desde 1981.

En efecto, la valoración anual del nuevo bloque de servicios transferidos asciende a 6.361 millones de pesetas en 1986. He aquí, por lo tanto, una primera circunstancia a considerar para hacer homogéneas las cifras y, por consiguiente, susceptibles de ser comparadas. Y si esto ocurría en la vertiente del gasto, en la del ingreso nos encontramos con el impacto del IVA que ya hemos mencionado.

El cambio tributario que supone la introducción del IVA con la desaparición de un elevado número de figuras impositivas ejerce efectos determinantes sobre la evolución de la CF del País Vasco que pueden ser considerados desde una doble perspectiva. En primer lugar, la desaparición de determinados tributos concertados (Impuesto sobre tráfico de empresas, lujo, ...) y no concertados (Impuesto de compensación de gravámenes interiores, desgravación fiscal a la exportación (61),...) modifica la CF en la medida en que el resultado de la gestión del IVA difiera del nivel que antes se conseguía en los impuestos sustituidos, bien mediante gestión propia o bien a través de su compensación en la metodología del cupo en base al índice de imputación. Este primer efecto es el que cabe considerar como el verdadero impacto financiero del IVA. Pero además,

(61) La desgravación fiscal no es, evidentemente, un impuesto; pero en cuanto que constituye un gasto fiscal de enorme magnitud interesa mencionarla de forma expresa junto con los otros tres impuestos citados, pues en conjunto suponen el grueso de los ingresos sustituidos por el IVA.

en segundo lugar, hay que considerar los cambios que se sitúan más allá de los Presupuestos del Estado; en otras palabras, hay que valorar los cambios que supone un acrecentamiento de la parcela de fiscalidad reservada a la Administración Central a costa de reducir la propia de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas (62)-. Esta ampliación de la fiscalidad central influye en los dos componentes de la CF —vía esfuerzo fiscal y vía gasto— como seguidamente tendremos ocasión de mostrar.

El impacto en el comportamiento de la CFI asociado al esfuerzo fiscal se debe al mayor crecimiento de los ingresos concertados (63), que, bajo la hipótesis de un mantenimiento de la presión fiscal relativa, se traslada íntegramente al citado componente de la CFI. En efecto, si designamos α al margen existente entre presión fiscal e índice de imputación y CFI e IC a las tasas de variación, es evidente que:

$$[43] \quad CFI(\text{esfuerzo fiscal}) = \alpha IC$$

$$[44] \quad dCFI = \alpha dIC + d\alpha IC$$

Dividiendo la expresión [44] por la [43] y teniendo en cuenta que $d\alpha = 0$ por hipótesis, obtenemos:

$$\frac{dCFI}{CFI} (\text{e.f.}) = \frac{dIC}{IC}$$

$$[45] \quad \dot{C}FI (\text{e.f.}) = \dot{I}C$$

Ecuación esta que muestra cómo el crecimiento de la tributación concertada se traslada automáticamente a la capacidad financiera.

Los efectos no se detienen en el componente de esfuerzo fiscal sino que alcanzan también al relativo al gasto, debido a que esa «expropiación» de una parte de la fiscalidad municipal, provincial y autonómica es fuente de nuevas

obligaciones derivadas de la necesidad de compensar a los entes territoriales afectados por los recursos financieros perdidos. Ya hemos tenido ocasión de comprobar cómo el modelo de determinación de las aportaciones contemplaba una minoración de la base objeto de reparto de 14.501,3 millones de pesetas en concepto de ingresos provinciales sustituidos por el IVA. Pues bien, el artículo 56 de la Ley 46/1985 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado también estableció una compensación a favor de las Diputaciones Provinciales equivalente a las tres cuartas partes de los ingresos percibidos en 1985 y desaparecidos con el IVA. Quiere ello decir que la valoración de las cargas asumidas se habrá incrementado en un importe que podemos estimar próximo a 3/4 de 14.501,3 millones de pesetas, es decir, 10.876 millones de pesetas, que tomaremos como cifra representativa de la imputación al País Vasco del total estatal.

Aunque sin agotar el campo de posibles matizaciones que hagan viables las comparaciones interanuales, contamos al menos con los elementos suficientes para ajustar las cifras de 1986, con la seguridad de que las tasas de crecimiento resultantes sean plenamente representativas. Así, una vez introducidos los ajustes, el crecimiento de la CFI se sitúa en el 24,7%. No cabe duda de que aún ahora la tasa de incremento continúa siendo muy elevada y rompe con la tendencia observada en 1985 —11 %— para volver a los niveles propios del período 1981-1984. Según lo expuesto, el peso del ajuste recaería finalmente sobre la financiación vía gasto que pasaría de registrar un aumento del 31,1% a uno mucho más modesto del 17,4%. La financiación vía esfuerzo fiscal, en alguna medida gracias al efecto ampliación del ámbito de la imposición concertada, crece un 56,1%; tasa esta extraordinariamente elevada, que no tiene otra explicación que la mejora registrada en el margen existente entre la presión fiscal y el índice de imputación.

Esta última constatación puede causar cierta perplejidad si se la relaciona con la evolución de la recaudación en el País Vasco ' comparada con la del Estado. Si se comparan recaudaciones efectivas, la cuota del País Vasco había descendido en 1985 desde el 8,31 % de 1984

(62) En una nota anterior—(55)— se han mencionado ya las principales figuras tributarias de tales ámbitos que desaparecen con la introducción del IVA.

(63) No contrarrestado por disminución de otros ingresos del presupuesto del Estado.

Cuadro n.º 10.2. Capacidad financiera de las Diputaciones Forales y de la Comunidad Autónoma del País Vasco en 1986

(Millones de pesetas)

	DIPUTACION FORAL DE ALAVA	DIPUTACION FORAL DE GUIPUZCOA	DIPUTACION FORAL DE VIZCAYA	TOTAL DIPUTACIONES FORALES	GOBIERNO VASCO	COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO
1. CAPACIDAD FINANCIERA INICIAL	33.888,9	69.386,1	107.978,0	211.253,0		211.253,0
— Via esfuerzo fiscal	13.642,0	15.394,0	17.064,0	46.100,0		46.100,0
De la cual: IVA	2.286,0	5.490,0	7.903,0	15.679,0		15.679,0
Resto	11.356,0	9.904,0	9.161,0	30.421,0		30.421,0
— Via gasto	20.246,9	53.992,1	90.914,0	165.153,0		165.153,0
2. BASE DE REPARTO				192.092,3		
— Artículo 22.3 de la L.T.H.				-617,7		
— Intereses provinciales				-14.501,3		
— Intereses devengados				4.800,0		
— Financiación Policía				-8.841,7		
3. APORTACIONES AL GOBIERNO VASCO	18.789,0	43.424,3	70.664,9	132.878,7	132.878,7	
— Aportaciones ordinarias	17.451,5	40.333,4	65.634,4	123.419,3	123.419,3	
(64,25% de 2)						
— Aportaciones Policía	1.250,2	2.889,5	4.702,0	8.841,7	8.841,7	
— Artículo 22.3 de la L.T.H.	87,3	201,9	328,5	617,7	617,7	
4. OTROS AJUSTES	-1.532,7	84,5	137,5	-1.310,7	-13.098,8	-14.409,5
— Gastos Catástrofe Agosto 1983	172,4	398,5	648,5	1.219,4	-1.219,4	
— Nuevas Transferencias					-464,0	-464,0
— Compensación Alava	-1.569,2			-1.569,2		-1.569,2
— Fondo Compensación Interter.					-7.176,9	-7.176,9
— Otros Ingresos (1)	-135,9	-314,0	-511,0	-960,9	-4.238,5	-5.199,4
5. CAPACIDAD FINANCIERA DEFINITIVA	16.632,6	25.876,8	37.175,6	79.685,0	145.977,5	225.662,5
5 = (1 - 3 - 4)						
Ajuste en caso de igualdad de índices	-1.868,3	12,2	1.856,1			

(1) Se han actualizado los otros ingresos de 1985 en base al crecimiento presupuestario de tal concepto globalmente considerado. Esto plantea dificultades de comparación que por otra parte ya existían entre 1985 y el período 1981-1984.

hasta el 7,70%, y volvió a hacerlo en 1986 hasta un porcentaje del 7,61 %. Ahora bien, la cuota representativa de la presión fiscal relativa, de acuerdo con la metodología del cupo provisional, no resulta de un ratio de las dos recaudaciones, sino de la *recaudación* del País Vasco y la *previsión* del Estado, reflejada esta última en los Presupuestos Generales. Y ocurre, en efecto, que la razón de tales términos se mantuvo estabilizada en el 7,70% en 1984y 1985 y aumentó hasta el 7,82% en 1986.

Atendiendo a su distribución por Territorios Históricos, la CFI-vía esfuerzo fiscal registra crecimientos en todos ellos, pero destaca especialmente el de Vizcaya, 145%, que no hace sino confirmar el errático comportamiento observado en todos los ejercicios de vigencia del Concierto: descenso importante en 1983 con recuperación en 1984 (explicable por el impacto de las lluvias torrenciales); nuevo desplome en 1985 para crecer notablemente en 1986. En los Territorios de Álava y Guipúzcoa se registra una continuidad en la línea de crecimiento (19,9% y 37,4%), más intenso en Guipúzcoa, resultando que los niveles absolutos de los tres Territorios no difieren significativamente, al menos tanto como cabría esperar de las respectivas dimensiones de su capacidad económica.

Respecto al nuevo tributo, hay que decir que el IVA representa un 34% de la financiación vía ingreso, cantidad estimable, pero que en modo alguno nos permite valorar el verdadero efecto financiero. Lo que si aparece con meridiana claridad son los pobres resultados obtenidos en materia de IVA por el Territorio de Álava, en comparación con sus habituales niveles de eficacia en el resto de los tributos.

La CFD, resultante de realizar los ajustes pertinentes, creció un 25,3%, ascendiendo a 225.662,5 millones de pesetas, de los cuales 145.977,5 correspondían al Gobierno Vasco y 79.685 a las Diputaciones Forales.

Y ya para finalizar no queda sino referirnos a la cuestión de la distribución vertical. En el cuadro n.º 10.2 se puede comprobar cómo se ha seguido el procedimiento que marca la Ley 7/1985, tanto para la definición de la base objeto

de reparto como para la determinación de las aportaciones. El coeficiente de distribución del 64,25%, no es, como ya ha quedado dicho, sino la continuación de la distribución imperante en 1985 acomodada a las variaciones que necesariamente habían de introducirse en el ejercicio de 1986. Siguen, por tanto, vigentes las críticas realizadas al modelo en epígrafes anteriores, y sólo cabría añadir una objeción más, referente a la cesión íntegra del FCI al Gobierno Vasco.

Por una parte, se podría especular sobre las ventajas o desventajas de renunciar a una mayor participación en los ingresos concertados por una fuente de ingreso en principio más rígida (64), pero no se trata sólo de eso, sino de una cuestión más de fondo cual es la verdadera naturaleza y finalidad del FCI. Si de armonizar y equilibrar el desarrollo se trata, difícilmente podrá servirse a tal objetivo seleccionando exclusivamente proyectos dentro del marco competencial que la LTH reserva al Gobierno Vasco. El FCI es un recurso de las Comunidades Autónomas, pero la cogestión del mismo por parte de diversas administraciones no sólo aparece como claramente deseable en nuestro caso, sino que además encuentra pleno encaje legal en la norma reguladora.

11. LA DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL

El modelo financiero de reparto de recursos financieros ha sido analizado en profundidad en las páginas anteriores. Pero es en gran parte cierto que de las dos cuestiones claves envueltas en el mismo, la relativa a la distribución vertical ha ocupado un lugar preferente, hasta el punto en que el problema de la distribución horizontal no ha sido debatido sino solamente especificada cada una de las soluciones arbitradas en los distintos años en sus grandes rasgos.

La cuestión de los índices quizá no sea de tanta enjundia como la de la distribución vertical, pero el alcance de este trabajo quedaría limitado si no la abordase con mayor atención; de manera

(64) Rígida en teoría, pues las asignaciones del FCI están dando muchas «sorpresas» en los últimos años.

que a ello nos disponemos a fin de ofrecer una perspectiva auténticamente global de los problemas implicados en el modelo financiero interno del País Vasco.

11.1. El papel de los índices

Después de haber analizado repetidas veces el modelo, debe de estar muy claro cual es el papel que juegan los índices de imputación en el mismo. No obstante, volvemos a insistir en la consideración de lo que hemos denominado vertiente de financiación del modelo, por oposición a la vertiente caracterizada como contributiva. Bajo la referencia inmediata de los textos legales, tanto los índices del Concierto como los internos deben responder a la búsqueda de un *criterio de contribución* a las cargas del Estado y del Gobierno Vasco.

El índice es, pues, en una primera aproximación, una medida de la capacidad de contribuir. Pero sabemos también que el índice es al mismo tiempo una medida de la financiación a recibir, que determina el umbral a partir del cual comienza a operar la financiación vía ingreso y también la participación exacta en la financiación vía gasto. En pocas palabras, el índice debe representar a un tiempo un buen criterio de contribución al sostenimiento del gasto, un criterio de financiación de los servicios públicos asumidos por el ente correspondiente y una referencia para evaluar el esfuerzo fiscal.

Atender a esas tres finalidades no parece tarea sencilla, pero en el fondo sí que simplifica las cosas, pues nos conduce inevitablemente a que el índice elegido gire necesariamente en torno al concepto de renta, único que no parece violentar ninguna de las tres misiones que desempeña en el modelo.

En esta breve descripción de la función del índice o los índices no se distingue según que la misión de los mismos sea determinar el cupo al Estado o las aportaciones al Gobierno Vasco. Y no se distingue porque la problemática es exactamente la misma y no sería lógico, en consecuencia, dar respuestas diferentes. Con ello se sugiere la procedencia de contar con unos únicos índices de imputación para los Territorios Históricos, aunando así coherencia y simplicidad en la definición del modelo.

A este respecto, hay que recordar que la experiencia del período 1981-1986 no ha estado exenta de dificultades, debido a que la falta de aprobación de la Ley del Cupo motivó la permanencia de la metodología e índices de 1981, coexistiendo con una realidad permanentemente cambiante en el orden interno.

Como ya hemos señalado en epígrafes anteriores, la metodología del cupo en su actual redacción tiene un claro carácter «territorial» que dificulta la coincidencia de los índices de imputación. A tal estado de cosas se ha venido a añadir una quiebra del principio de territorialidad en lo que al ajuste financiero derivado de la adaptación del Concierto al IVA se refiere. El ajuste se ha definido para el conjunto del País Vasco sin referencia alguna a su desglose por Territorios, en contradicción con los restantes preceptos de la metodología del cupo que siguen vigentes. Y es que, tal y como revela la formalización del modelo, se está llegando a un nivel de complejidad que se encuentran dificultades insuperables para una definición territorializada del mismo.

En suma, se ha llegado a un cierto estado de confusión que requiere de propuestas simplificadoras y clarificadoras. En tal sentido hay que esperar que la Ley del Cupo resuelva la cuestión señalando el índice de imputación global del País Vasco en su expresión conceptual y garantizando que su descomposición territorial sea idéntica a la que para las aportaciones del modelo interno se fije en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

11.2. Un repaso de los distintos criterios utilizados

Siempre con la primitiva referencia del conocido valor del 6,24%, que según la Memoria del Proyecto de Ley del Concierto se corresponde conceptualmente con el VAB_{cf} , se inició en 1981 una andadura que partiendo de la utilización de variables próximas a la renta pasó a considerar la capacidad recaudatoria, luego el esfuerzo fiscal y, finalmente, todos los factores citados a un tiempo.

No cabe duda que el estado del conocimiento en el punto de partida era

Cuadro n.º 11.1. Índices utilizados en el período 1981-1986

	DETERMINACION DEL CUPO	DETERMINACION DE LAS APORTACIONES
1981	VAB _{cf}	VAB _{cf}
1982	VAB _{cf}	RPND
1983	VAB _{cf}	CR
1984	VAB _{cf}	CR
1985	VAB _{cf}	PIN _{cf} EF
1986	VAB _{cf}	VAB _{orn} CR, EF

VAB _{pr}	= Valor añadido bruto a precios de mercado
VAB _{cf}	= Valor añadido bruto al coste de los factores
RPND	= Renta provincial neta disponible
CR	= Capacidad recaudatoria
PIN _{cf}	= Producto interior neto al coste de los factores
EF	= Esfuerzo fiscal (cociente entre recaudación y renta)

insatisfactorio —recuérdese aquella «estimación preliminar del INE para 1977»— y que la experiencia adquirida en las sucesivas definiciones del modelo acabó por constituir el principal activo de cara a la selección de un criterio más perfeccionado. Tal y como muestra el cuadro n.º 11.1, es claro que la casi inevitable utilización inicial del VAB_{cf} se consideró insatisfactoria; de ahí el movimiento inicial hacia la búsqueda de un concepto de renta más refinado, más representativo de la verdadera capacidad económica. Muy probablemente, esa referencia a la capacidad hizo volver los ojos desde las magnitudes macroeconómicas globales hasta las variables más inmediatamente determinantes de la capacidad de recaudar cada uno de los tributos concertados. Finalmente, con los aires innovadores que inspiró la LTH se acabó introduciendo el esfuerzo fiscal, sin duda buscando un premio a la eficacia en la administración de la fiscalidad.

A la luz de la definición del papel de los índices realizada antes, no creemos que quepa un rechazo frontal de ninguna de las alternativas utilizadas. Se pueden, desde luego, formular más reparos a algunas de ellas; pero después de todo lo que casi aparece como más censurable

es esa permanente mudanza de criterio, únicamente justificable por inscribirse en un proceso de «aprendizaje».

Lo cierto es que en este proceso de definición progresiva de los índices se ha acabado por introducir conceptos nuevos, como son el de capacidad recaudatoria y el de esfuerzo fiscal, y, además, los mismos se han combinado en fórmulas que, de no manejarse con cuidado, pueden ser fuente de sorpresas. Para esclarecer el estado de la cuestión nada mejor, pues, que analizar primero los nuevos conceptos y después las fórmulas en que se han combinado.

Para entender los nuevos conceptos vamos a recordar el significado de tres figuras clave del campo de la hacienda pública que se denominan *presión fiscal*, *capacidad imponible* y *esfuerzo fiscal*. Por *presión fiscal* se entiende la porción de la renta de un país detraída a través de tributos destinados a financiar las administraciones públicas; su expresión formal es, por tanto, un simple ratio entre tributos y renta. Por *capacidad imponible* entendemos la potencialidad de un sistema económico de generar recursos (tributos) con destino a sufragar los gastos públicos. En este sentido la capacidad imponible puede ser interpretada como presión fiscal

potencial, por oposición a la presión fiscal registrada en la práctica. Finalmente, el *esfuerzo fiscal* es un concepto que surge de poner en relación los dos anteriores, pudiendo definirse como la presión fiscal soportada por un sistema económico habida cuenta de la capacidad imponible del mismo. Esta última definición es poco precisa porque, en realidad, el esfuerzo fiscal no cuenta con una formulación única e indiscutible, sino que se ha reflejado a través de índices diversos.

Es interesante destacar que los estudios que versan sobre comparaciones de capacidad imponible y esfuerzo fiscal entre diversos espacios económicos pueden partir de la base de que existe una estructura impositiva común (éste será el caso, normalmente, de las comparaciones interregionales), en cuyo caso el esfuerzo fiscal, entendido en sentido activo, indicará la eficacia con que cada administración gestiona los tributos; o pueden partir del supuesto de que existen estructuras impositivas diferenciadas (tal será el caso de las comparaciones internacionales), situación en la que el esfuerzo fiscal refleja no sólo diferencias de gestión sino de política fiscal en su sentido más amplio, es decir, de la voluntad desplegada por la autoridad para diseñar, regular y gestionar un sistema fiscal que aproveche la potencialidad de generar ingresos de la base económica sobre la que opera.

Esta dicotomía de comparaciones internacionales e interregionales tiene su importancia porque la metodología apropiada varía según se trata de unas o de otras. En el caso de las comparaciones entre países, la metodología gira en torno al cálculo de una presión fiscal de referencia para cada país, que luego será enfrentada a la presión fiscal real. Para calcular esa presión fiscal teórica de referencia se ponen en relación las presiones fiscales observadas con una serie de variables consideradas significativas (renta, exportaciones, estructura sectorial, ...), estimando los coeficientes del modelo mediante una regresión múltiple. Frente a este enfoque, que presenta un buen número de limitaciones (presencia de multicolinealidad en los regresores, dificultad para considerar las variables económicas relevantes y, en fin, imposibilidad de integrar en el análisis

otros factores que no sean la propia estructura económica), en las comparaciones interregionales, debido a la identidad de la estructura impositiva y a la mayor homogeneidad general, la metodología obvia muchas de aquellas limitaciones y además permite la utilización de técnicas más sencillas y la mejor identificación de las variables relevantes para determinar la capacidad imponible. Un buen ejemplo de esta afirmación lo tenemos en el caso del País Vasco que seguidamente vamos a considerar.

Retomamos, por tanto, nuestro objetivo de análisis después de este *excursus* por el campo de la hacienda pública, que esperamos sirva para proveernos de las herramientas conceptuales indispensables para clarificar el verdadero significado de las formulaciones adoptadas para decidir la distribución horizontal.

Recordemos que tras la consideración del concepto de renta en los años 1981 y 1982, en 1983 y 1984 se utilizó como índice exclusivo la *capacidad recaudatoria*. Pues bien, a la vista de lo que llevamos comentado aparece con claridad que tal concepto no es otro que lo que hemos denominado capacidad imponible. Veamos como se define.

Se parte de una distribución de la recaudación de tributos concertados (65) por conceptos y a la misma se le asocia la distribución territorial de una serie de variables significativas, obteniendo la capacidad recaudatoria de cada Territorio mediante el producto y suma de los términos correspondientes de cada distribución.

Si denotamos por t_i una porción cualquiera de la distribución de los tributos concertados, de manera que

$$\sum_{h=1}^n t_h = 1$$

y si por V_{ij} entendemos el valor absoluto que toma la variable asociada correspondiente para el Territorio Histórico j , la capacidad recaudatoria,

(65) En 1983 se utilizó la de la Administración Central y en los posteriores la de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

que denominaremos T^* , quedará definida para un Territorio cualquiera, en términos porcentuales, por la expresión:

$$[46] \quad \frac{T_j^*}{\sum_{j=1}^3 T_j^*} = \sum_{i=1}^n t_i \frac{V_{ij}}{\sum_{j=1}^3 V_{ij}}$$

En esta formulación la estimación de coeficientes, propia de comparaciones internacionales, se sustituye por el conocimiento de la estructura fiscal, al tiempo que se identifican fácilmente las variables relevantes. Al igual que en aquella, la capacidad se define con referencia a la media del conjunto de los Territorios, desde el momento en que a tal conjunto corresponden las distribuciones utilizadas.

Sorprendentemente, la introducción de esta formulación de la capacidad imponible no se hizo inicialmente como un acercamiento hacia el concepto de esfuerzo fiscal, sino como sustitutivo de un indicador más genérico, la renta.

De todas formas, con la aprobación de la Ley de Territorios Históricos se abrió paso la consideración del esfuerzo fiscal (artículo 22, sexto), aunque no de forma inmediata, ya que no fue efectivamente conseguida su introducción hasta 1986, según vamos a tener ocasión de comprobar.

Quando en un epígrafe anterior comentamos la distribución horizontal en 1985, nos limitamos a señalar que la fórmula adoptada era una traducción literal del artículo 22 sexto de la LTH. Y efectivamente es así, lo que no implica que la misma sea satisfactoria. Como se recordará, la fórmula era:

$$[47] \quad AP_j = k \frac{Y_j}{EF_j / EF_{CAV}}$$

Que es exactamente lo que dice el párrafo primero del citado artículo 22, sexto. Ahora bien, en el párrafo segundo se define el esfuerzo fiscal de una manera errónea al identificarlo con la presión fiscal (ratio de recaudación y renta). El resultado de todo ello es que, debido a esa confusión de conceptos, el verdadero criterio de aportación de 1985 dista mucho del que probablemente se pretendía.

En efecto, si definimos el «esfuerzo fiscal» de la LTH como

$$EF_j = \frac{T_j}{Y_j} \quad EF_{CAV} = \frac{T}{Y}$$

Sustituyendo el cociente anterior, se obtiene:

$$AP_j = K \cdot Y_j \cdot \frac{TY_j}{T_j Y}$$

Y si prescindimos del cociente T/Y , que al igual que el factor k no altera los términos de las aportaciones por ser común a todos los Territorios, nos encontramos con que el auténtico criterio de aportación es:

$$[48] \quad \text{Criterio } AP_j = \frac{Y_j^2}{T_j}$$

Es decir, que las aportaciones de un Territorio son directamente proporcionales al cuadrado de su renta e inversamente proporcionales a su recaudación.

Seguramente no era éste el resultado pretendido, pero es a lo que se llegó, y curiosamente ese criterio representa, globalmente considerado, unas aportaciones inversamente proporcionales a un conocido índice de esfuerzo fiscal, el índice de Frank-Bird, que se obtiene como resultado de ponderar la presión fiscal por la renta per cápita (66).

Que no era ése el resultado pretendido parece claro a la vista de la expresión [48] arriba transcrita. Pero es que, además, pensemos en la sensibilidad de las aportaciones ante incrementos de renta y mantenimiento de la presión fiscal (esfuerzo fiscal según la LTH). Bajo este supuesto, derivando las aportaciones respecto a la renta, obtenemos:

$$\frac{d \text{ Crit. } AP_j}{d Y_j} = 2$$

(66) Dicho índice ha sido objeto de numerosas críticas por los supuestos sobre la distribución de la carga fiscal que implica. Véase FAIÑA MEDIN, J.A. (1983).

Es decir, un criterio marginal de aportación exactamente igual al doble criterio medio.

En esta situación no resulta extraño que para la Ley 7/1985 que debía regir las aportaciones en el trienio se ensayase una nueva formulación. Como ya ha quedado reflejada en su momento, la misma viene dada por la expresión siguiente:

$$[49] \quad AP_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}{\sum_{j=1}^3 CR_j \frac{T/Y}{T_j/T_j}}$$

En ella se vuelve a introducir la capacidad recaudatoria, operación que encuentra escaso amparo legal en la LTH (67), pero que estaba motivada por el fallido intento de 1985.

En un intento de responder a la ponderación de variables sugerida por el artículo 22, sexto, —básicamente en proporción a la renta—, se asigna una ponderación del 70% a dicho factor; el 30% restante, con una mayor liberalidad, se asigna a la inversa del esfuerzo fiscal (presión fiscal) ponderado por la capacidad recaudatoria.

Para interpretar este segundo factor, recordemos la manera en que antes hemos definido la capacidad recaudatoria, a través del ratio

$$[50] \quad \frac{T_j^*}{\sum_{j=1}^3 T_j^*} = \frac{T_j^*}{T^*}$$

Sustituyendo este ratio en la formulación general, el factor que pondera con una 30%, prescindiendo de los elementos comunes, queda expresado de la manera siguiente:

$$\frac{T_j^*}{T^*} \cdot \frac{T/Y}{T_j/Y_j} = \frac{T}{T^*} \cdot \frac{T_j^*}{T_j} \cdot \frac{Y_j}{Y}$$

(67) Por no decir que es manifiestamente contraria a la Ley, dado el rigor con que la misma define los dos únicos conceptos que determinan las aportaciones.

Nuevamente, prescindiendo de los elementos que no tienen influencia en la distribución, podemos decir que las aportaciones, en lo que respecta a este tramo del 30%, se deciden en función directa de la renta corregida por el esfuerzo fiscal. En síntesis:

$$\frac{T_j^*}{T_j} Y_j$$

Pero atención, porque ahora se trata de un concepto auténtico de esfuerzo fiscal, no del mencionado en la LTH. Cuando un Territorio no alcanza la recaudación real (T) que cabría esperar de su capacidad imponible (T*) el factor renta se amplifica provocando un mayor nivel de aportación (68). En sentido contrario, cuando los resultados recaudatorios superan a los potencialmente alcanzables, la renta se reduce y con ella las aportaciones.

Quizá se pueda pensar que en última instancia se está volviendo a considerar la variable renta. Pero no hay otra alternativa, ya que no es posible distribuir un 30% del índice en base al esfuerzo fiscal (reflejado por T_j^* / T_j) sin tener en cuenta la intensidad del esfuerzo llevaría a distribuir los 30 puntos de forma que los tres Territorios se situarían en un intervalo aproximado entre 9,5 y 10,5, lo cual es claramente disparatado (69).

La fórmula de la Ley trienal constituye una solución válida al problema de la distribución horizontal bajo la premisa de considerar la renta y el esfuerzo fiscal; casi se diría que idónea si se suprimiera el párrafo segundo del artículo 22, sexto de la LTH.

De todos modos, en nuestra opinión, en un modelo de riesgo compartido existe ya un incentivo para elevar la presión fiscal, con lo que la distribución horizontal se podría haber solucionado con un criterio, próximo al concepto de renta, sencillo, claro y automático.

(68) No se olvide que la capacidad imponible no es algo absoluto sino que se define sobre la media del conjunto de los Territorios.

(69) Ocurriría aquí como en algunas variables del FCI, erróneamente consideradas por no tener en cuenta la dimensión de un fenómeno y no sólo su intensidad.

Una vez introducido el criterio del esfuerzo fiscal junto al de la renta por la LTH, nos adentramos en mayores complicaciones: hoy tenemos un cuerpo

legal que consagra un principio erróneo y una aplicación práctica que, por aceptable (70), vulnera abiertamente la propia norma.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDERDI LARIZGOITIA, A. (1986a): *La financiación de las Comunidades Autónomas: una síntesis*, en *Ekonomiaz* n.º 4, otoño. Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco. (1986b): *Multiplicadores de financiación. Una introducción al análisis de la metodología del cupo*, en *Ekonomiaz* n.ºs 5 y 6. Departamento de Economía y Planificación. Gobierno Vasco.
- ANSARI, M.M. (1983): *Tax Ratio and Tax Effort Analysis: A critical evaluation*. International Bureau of Fiscal Documentation-Bulletin.
- CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO 1981 a 1985
- DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO VASCO. Debate del artículo 22 del Proyecto de Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, páginas 91 a 129.
- EGUIAGARAY, J.M. (1984): *La polémica de la Ley de Territorios Históricos*. Cuadernos de Alzate n.º 1, invierno 1984-1985.
- ESCRIBANO SAEZ, C, y MARTÍN ACEBES, A. (1982): *Crítica a la metodología del cupo provisional*, en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 14. Instituto de Estudios Fiscales.
- FAIÑA MEDIN, J.A. (1983): *Presión fiscal, capacidad imponible y carga tributaria*. Hacienda Pública Española, n.º 80.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1985): *Los derechos históricos y la Ley de Régimen Local*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 12, mayo-agosto. Instituto Vasco de Administración Pública.
- GALLASTEGUI, M.C. y GALLASTEGUI, I. (1986): *Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos*, en *Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas, Eusko Ikaskuntza*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. (1983): *Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco. El debate en las Cortes Generales*. Madrid. Secretaría General Técnica Servicios de Publicaciones.
- PRESUPUESTOS DE LAS DIPUTACIONES FORALES Y SUS LIQUIDACIONES PARA 1981-1985.
- PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO 1981 a 1986. Memoria e Informe Económico-Financiero.
- PROYECTO DE LEY DE RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES COMUNES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS (1981).
- REAL SOCIEDAD BASCONGADA DE LOS AMIGOS DEL PAÍS. COMISIÓN DE ÁLAVA (1981): *Sesión de Estudio sobre el Proyecto de Ley de Territorios Históricos*, Vitoria-Gasteiz, 13 de julio.

(70) Reiteramos que habría que considerar, en términos de coste de oportunidad, la mejora que supone la introducción del esfuerzo fiscal, con las complicaciones que conlleva, frente a la sencillez de un solo criterio en torno al concepto de renta.

Cuando se examina la forma en que se procede a estimar el esfuerzo fiscal en la práctica, los reparos se acrecientan, pues se observa una mezcla impresionante de fuentes estadísticas, desfases temporales entre variables y proyecciones económicas de dudosa fiabilidad.

