RdL Revista de Libros

El Sistema Foral: ¿derecho histórico o privilegio?

Carlos Monasterio Escudero
15 noviembre, 2017

1. Introducción

Sin duda una de las características del modelo descentralizador español es la complejidad del sistema de financiación autonómica, complejidad que se debe a diversas razones. Por un lado, a que el llamado sistema de financiación común, el aplicable a la mayoría de comunidades Autónomas (todas, excepto Canarias, Navarra y País Vasco), se articula a través de una serie de fondos, subfondos y reglas de financiación especiales que dificultan su comprensión. Por otro, a que para Comunidades Autónomas que tienen esencialmente las mismas competencias de gasto, existen, además del sistema común citado, otros regímenes especiales de financiación, como el Sistema Foral, aplicado en el País Vasco y Navarra, y el Régimen Fiscal de Canarias.

La existencia del Sistema Foral hace que la descentralización en España sea una muestra clara de *federalismo asimétrico*, es decir, un supuesto de descentralización en el que regiones que gozan de las mismas competencias tienen sistemas de financiación distintos. A este respecto, conviene

precisar que en muchos países federales existen diferencias en cuanto al peso demográfico y económico de las diferentes regiones, que se traducen en que su capacidad negociadora y de influencia política sea distinta cuando se discute el sistema de financiación. Este es un supuesto de federalismo asimétrico *de facto*, derivado de las distintas características regionales, pero en el cual los instrumentos de financiación a disposición de cada gobierno regional son los mismos (siempre pueden replicarse las medidas fiscales de otro territorio, aunque los efectos de las mismas decisiones fiscales pueden ser distintos, en virtud del diferente nivel de renta o la estructura productiva).

La existencia del Sistema Foral hace que la descentralización en España sea una muestra clara de *federalismo asimétrico*

El supuesto anterior difiere del federalismo asimétrico *de iure*, en el cual lo que difiere son los distintos instrumentos de financiación que están a disposición de los distintos gobiernos regionales. En este caso, no es posible replicar las medidas fiscales adoptadas por los territorios que tienen concedido un mayor margen de autonomía y corresponsabilidad fiscal. Como es sabido, en el caso de España, este tipo de federalismo asimétrico que representa el Sistema Foral tiene como origen la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, que en todo caso deben actualizarse en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Por otro lado, el artículo 138.2 de la Constitución establece que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

La profunda descentralización competencial y del gasto que se llevó a cabo en España entre comienzos de los años ochenta del pasado siglo y 2002, cuando se completaron las transferencias de sanidad a las Comunidades Autónomas de régimen común, hizo que, en paralelo, creciera el interés y el debate acerca de los resultados de los distintos sistemas de financiación, común y foral. En la medida en que los recursos canalizados a través del sistema de financiación autonómica ha crecido de forma muy notable en el tiempo, crecen también el interés y la preocupación por la mayor capacidad de recursos que proporciona el Sistema Foral y la discusión acerca de si se trata de un resultado legítimo (por derivarse de un derecho histórico anterior a la Constitución) o si, por el contrario, debe corregirse por suponer un privilegio económico regional, incompatible con la equidad.

Para analizar este tema, el presente artículo trata de exponer los principales argumentos de forma ordenada y, así, en el apartado segundo, se describe el origen del Sistema Foral, sus características y su evolución. En el tercero se comentará el modo en que se ha desarrollado el Sistema Foral posconstitucional, que es el tema relevante a efectos de nuestro análisis, examinando cuánto hay de «histórico» y de «modificado» en el vigente Sistema Foral. En el cuarto apartado examinaremos la distinta capacidad económica que proporciona el Sistema Foral y las razones que explican esta notable diferencia. Cerrará el trabajo un breve apartado que contiene las principales conclusiones.

2. Orígenes del Sistema Foral

Existe coincidencia en señalar el año de 1845 como el origen del sistema fiscal unificado en España, tras la reforma fiscal llevada a cabo en la Ley de Presupuestos de ese año, que introducía el sistema

francés de contribuciones, basado en el gravamen separado de los diferentes tipos de renta. Esta reforma, decidida por Alejando Mon como ministro de Hacienda, y de la que fue autor intelectual Ramón Santillán, supuso por primera vez la aplicación uniforme de las mismas reglas fiscales en todo el territorio español.

Hasta entonces, y en contra de lo que constituye nuestra concepción actual del sistema fiscal, concebido como un conjunto de impuestos homogéneos, que aplica el Estado en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos de la nación, existían múltiples sujetos activos titulares del poder fiscal, puesto que no sólo la Corona, sino también los nobles y la Iglesia tenían poder para exigir tributos y, además, cada uno de los reinos pertenecientes a la Corona española aplicaba su propio cuadro tributario. Por decirlo de forma gráfica, «Regímenes forales había en Cataluña, Aragón, Valencia, Asturias o Santander»[1]. Dado que la diversidad era la regla fiscal antes de esa fecha, podemos considerar que, buceando en la historia, todos los reinos tenían sistema fiscales particulares antes de 1845.

Lo que constituye la particularidad foral empieza a partir de entonces, concretamente en el caso del País Vasco, que es el que examinaremos más extensamente, con la Ley de 21 de julio de 1876, desarrollada después por el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, que fijaba el cupo de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y, en especial, el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, regulador del primer Concierto Económico. Conviene tener presente que las guerras carlistas habían creado un estado de cosas excepcional y que, debido a la abolición de los privilegios de las provincias de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa en materia de aduanas y de exención en el servicio militar, así como la falta de catastros y datos estadísticos, hacían aconsejable utilizar la posibilidad que se contenía en los artículos 4 y 5 de la Ley de 21 de julio de 1876, que autorizaban al gobierno a hacer las modificaciones que fueran necesarias para hacer cumplir que dichas provincias pagaran, en la proporción que les correspondiera, a fin de financiar el gasto consignado en los Presupuestos Generales del Estado.

Merece la pena detenerse en señalar que el sistema foral, tal como se concibió y pactó en sus orígenes, era un medio para que los contribuyentes de dichos territorios «entrasen en el concierto económico», es decir, que se acercaran a la unidad fiscal, y no que alejaran de ella. Para arrojar más luz sobre este asunto, conviene recordar que el artículo 1 de la Ley de 21 de julio, base del Sistema Foral, afirmaba literalmente que «Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre á todos los españoles […] de contribuir en proporción a sus haberes á los gastos del Estado se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, á los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que a los demás de la Nación» (Gaceta del 23 de julio de 1876, tomo III, p. 213). En la misma línea que lo anterior, en la exposición del Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que contiene el primer Concierto Económico, se señalaba que, establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas, «faltaba sólo que entrasen aquellas en el concierto económico; faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo á los naturales de aquel país que al resto de los españoles» (Gaceta del 1 de marzo de 1878, tomo I, p. 505).

Cómo evolucionó el Sistema Foral del País Vasco durante el siglo siguiente es algo que puede verse en detalle en otro lugar[2], pero lo que hay que constatar es que lo que fue concebido y pactado como un sistema provisional se convirtió en permanente y fue evolucionando del modo más ventajoso para la Hacienda Foral, pactando cupos cada vez a más largo plazo y con subidas pequeñas respecto a la cantidad inicial.

Se aprecia desde aquel inicio un proceso negociador en el que una de las dos partes, la Hacienda

Foral, ha desplegado gran energía negociadora, concertando actuaciones entre las tres Diputaciones Forales, ocultando datos a la otra parte con objeto de que no tuviera una base sólida para elevar los cupos y, sobre todo, esperando el momento político oportuno para alcanzar acuerdos, dado que para ella los menores cupos pactados serán un tema crucial para la buena marcha de sus presupuestos. Por otro lado, el peso relativamente reducido del territorio foral hacía que para la Hacienda central el aumento de recursos que podría obtener por medio de un cálculo de los cupos más ajustado a la realidad económica de los territorios forales, suponía una fracción reducida si se compara con la magnitud de los Presupuestos Generales del Estado, exigiendo, además, vencer una fuerte oposición política. Puede afirmarse que la desgana en negociar un cálculo ajustado del cupo ha sido casi una constante histórica en la actuación del gobierno central en España.

Para finalizar este apartado, hay que señalar dos precisiones importantes que conviene tener en cuenta. La primera de ellas, constatar que desde sus orígenes hasta 1978 el cálculo del cupo se efectuó siempre por medio de ingresos, es decir, calculando para cada impuesto concertado lo que se recaudaría por dicho impuesto en una región de riqueza equivalente al territorio foral y sumando luego el cupo de todos los impuestos concertados a fin de obtener el cupo bruto total. En segundo lugar, del cupo bruto se practican una serie de descuentos, en teoría por gastos estatales que asumen los territorios forales, que determinan un cupo neto, que es la cantidad que finalmente debe transferirse de la Hacienda Foral a la central. En la práctica, los descuentos practicados en el cupo bruto se han practicado con total opacidad, de tal modo que el resultado final fuera la cantidad acordada políticamente entre las autoridades forales y el gobierno central.

3. El Sistema Foral tras la Constitución de 1978

Tras la transición democrática y la aprobación de la Constitución de 1978, se produjo una renovación del Sistema Foral en un nuevo contexto político, en el cual la descentralización del sector público se extendió a todas las regiones. Como a la vez que se reconocía el respeto a los derechos históricos de los territorios forales, se enunciaba el principio constitucional de igualdad de trato, en el sentido que los distintos Estatutos de las Comunidades Autónomas no podían suponer privilegios económicos, surge la necesidad de conciliar ambos principios en un contexto de federalismo asimétrico. Parece aquí que la fórmula más adecuada para acomodar el Sistema Foral al esquema descentralizador de la Constitución de 1978 es el considerar al Concierto Económico del País Vasco y el Convenio de Navarra como dos sistemas de financiación descentralizada *cualitativamente diferentes* del sistema común, en el sentido de que permiten un grado mayor de autonomía y corresponsabilidad fiscal (que es, en esencia, lo que históricamente había supuesto la concertación impositiva), pero que *cuantitativamente debería arrojar resultados similares* a los que se obtendrían mediante la aplicación del sistema de financiación común en regiones con nivel de renta equivalente a la de las forales (para hacer así efectivo el principio de que las diferencias entre los Estatutos de las regiones no supongan privilegios económicos).

Surge así la posible duda acerca de si el Sistema Foral debe mantenerse inalterado y esencialmente idéntico a lo que históricamente había venido siendo, o si debe ser reformado, ajustado y, en su caso, corregido, para adaptarlo a los principios descentralizadores de la Constitución. La respuesta a la pregunta anterior parece bastante clara, tanto a partir de la aplicación de la teoría del federalismo fiscal como a la luz de la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional. En la Sentencia 76/1988

del Tribunal Constitucional, de 26 de abril, a propósito del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de Territorios Históricos, el Tribunal Constitucional procede, en primer lugar, a examinar el significado de la Disposición Adicional Primera de la Constitución y las consecuencias que de ella se derivan.

La doctrina del Tribunal Constitucional es clara a este respecto y, tras precisar en su Fundamento Jurídico 2º, que «es obvio que esos regímenes forales surgieron o cobraron vigencia en contextos muy distintos del que representa la actual Constitución, los principios que proclama y la organización territorial que introduce», por lo cual, en su Fundamento Jurídico 3º expone que:

> la actualización que se prevé resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución. Y ello al menos desde dos perspectivas.
>
> Primeramente, desde la necesaria adaptación a los mandatos constitucionales de esos derechos históricos que se amparan y respetan. El carácter de norma suprema de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aún con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. *La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma de poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general* en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores. *En este sentido y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión o no reconocimiento de aquellos que contradigan los principios constitucionales*.
>
> En segundo lugar, ha de destacarse que *la Constitución da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado, basada en unas entidades anteriormente inexistentes: las Comunidades Autónomas* […]. *Esta nueva realidad no puede por menos de suponer una inevitable incidencia en situaciones jurídicas preexistentes*: tanto en las competencias de las Instituciones centrales del Estado como (en lo que aquí importa) en las de otras entidades territoriales, los territorios forales cuyos «derechos históricos» habrán de acomodarse y adaptarse en nuevo orden territorial. *La actualización, por tanto, y como la Constitución dispone, ha de llevarse a cabo también en el marco de los Estatutos de Autonomía y ello puede suponer (contrariamente a lo señalado por los recurrentes) que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse*, o que deban atribuirse a unos nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, aquellos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento[3].

Por tanto, resulta evidente que la aplicación del Sistema Foral no puede basarse en el mantenimiento de las reglas de los Conciertos Económicos anteriores a la Constitución, sino que debe renovarse en el marco de los nuevos principios constitucionales.

Un examen detallado de cómo ha evolucionado el Sistema Foral en la etapa posconstitucional revela importantes cambios y adaptaciones. Por citar solamente las principales, habría que señalar las

siguientes:

1) La forma de aprobación, que actualmente se hace mediante ley de artículo único, de modo que el acuerdo político alcanzado entre los respectivos gobiernos debe ser aceptado o rechazado en bloque, lo cual excluye la posibilidad de enmienda por parte de las Cortes Generales. Anteriormente, el Concierto se regulaba por decreto o en algún artículo de la Ley de Presupuestos.

2) En el caso del País Vasco, el titular del Concierto ha pasado a ser la Comunidad Autónoma del País Vasco y no las Diputaciones Forales.

3) Ha cambiado la metodología de cálculo del cupo, que actualmente se realiza aplicando un índice de imputación (aproximadamente, según renta relativa) sobre las cargas no asumidas, que se obtienen deduciendo del total de gastos de los Presupuestos Generales del Estado una serie de deducciones, principalmente por cargas asumidas[4]. Por lo tanto, de una metodología vía ingresos (pagar vía el cupo una cantidad equivalente a la recaudación por impuestos concertados menos deducciones) se ha pasado a una metodología vía gastos (cupo equivalente a financiar una fracción del gasto estatal menos deducciones). Hay, por tanto, un cupo único y no uno por cada impuesto concertado

4) Históricamente, ha habido siempre impuestos concertados, recaudados por la Hacienda Foral, e impuestos no concertados, que recaudaba la Hacienda central en todo el territorio, incluido el foral. Sin embargo, desde 1997, y tras la concertación de los impuestos especiales, todos los impuestos que integran el sistema fiscal español han pasado a estar concertados[5].

5) Desde 2002, la vigencia del Concierto es indefinida, mientras que los conciertos anteriores se acordaban por plazos de diez, veinte o veinticinco años[6]. Como hay una previsión de prórroga de los cupos en caso de discrepancia, el Gobierno foral puede esperar el momento político propicio para efectuar una renegociación favorable.

En suma, el Sistema Foral posterior a la Constitución de 1978 ha supuesto una ampliación de la capacidad fiscal y la autonomía tributaria de los territorios forales al llevar al máximo el ámbito de los impuestos concertados y mejorar la capacidad negociadora del Gobierno foral (ley de artículo único, vigencia indefinida). Esta reforma y actualización del sistema foral se ha llevado a cabo siempre en el sentido de ampliar sus límites. Como muestra adicional, tras la reforma del concierto impositivo llevada a cabo en 1997, se redujeron considerablemente los principios de coordinación fiscal que limitaban las decisiones tributarias de la Hacienda foral[7]. Desde entonces, respetando el principio de que la presión fiscal efectiva global sea equivalente a la del territorio común, la Hacienda Foral puede decidir cuál es el patrón distributivo dentro de su territorio.

4. ¿Es un privilegio económico el Sistema Foral?

Hemos comprobado cómo el concierto impositivo, que es un ingrediente esencial del Sistema Foral, implica un sistema de financiación cualitativamente distinto respecto a las Comunidades Autónomas de régimen común, suponiendo un mayor grado de autonomía y corresponsabilidad fiscal. Este rasgo

del Sistema Foral ha estado presente a lo largo de toda su historia, si bien en menor medida que el que ha alcanzado desde 1997 (año de la concertación de los impuestos especiales y de la relajación de los principios de coordinación fiscal). Podemos admitir, por tanto, que esta diferencia cualitativa en el modo de financiación está justificada por el amparo a los derechos históricos de los territorios forales.

Ahora bien, en el actual marco constitucional, dicho amparo debe hacerse compatible con el respeto a los principios constitucionales que rigen la descentralización hacia las Comunidades Autónomas y, en concreto, con la ausencia de privilegios económicos regionales derivados de los distintos Estatutos de Autonomía. En esencia, la ausencia de privilegios económicos derivados del especial régimen económico y fiscal contenido en los Estatutos de las Comunidades Forales puede comprobarse de dos maneras. En primer lugar, observando si los contribuyentes de los territorios forales pagan un nivel de impuestos equivalente al que pagarían en territorio común. De no ser así, podría deberse a un uso sistemático de la autonomía tributaria que concede el concierto impositivo para otorgar rebajas impositivas a los contribuyentes forales, creando una especie de paraíso fiscal dentro del territorio nacional. Resulta inmediato asociar este asunto al cumplimiento del principio de coordinación fiscal que exige que la presión fiscal efectiva global sea equivalente a la del territorio común. Dicha comprobación exige, por un lado, clarificar qué se entiende por «equivalente» y, de otro, comprobar que las actuaciones de rebaja impositiva de algunos impuestos por parte de la Hacienda Foral van acompañadas de elevaciones de otros, de manera que la presión fiscal global sea equivalente. Analizada la jurisprudencia sobre este punto, se observa una ambigüedad de fondo, debido a que en ninguna de las sentencias sobre la materia se aclara cómo debe medirse la presión fiscal efectiva global[8]. Suele argumentarse que la rebaja de un determinado impuesto por la Hacienda Foral es un uso legítimo de su autonomía fiscal (que de otro modo quedaría vacía de contenido) y que dicha medida concreta no significa que la presión fiscal efectiva global sea menor, porque el sistema fiscal debe considerarse en su conjunto. Pero dicha visión de conjunto no ha llegado a abordarse.

En ninguna de las sentencias sobre la materia se aclara cómo debe medirse la presión fiscal efectiva global

Si el asunto se analiza desde el punto de vista económico[9], pese a las rebajas fiscales en la mayoría de impuestos que se observan en el territorio foral, su presión fiscal es similar a la del territorio común[10]. Esa aparente paradoja se debe a que la mayor riqueza per cápita del País Vasco (en 2016, su PIB per cápita era el 132,7% de la media de España) permite que, con un sistema fiscal progresivo, pese a las rebajas fiscales, la ratio de ingresos tributarios/PIB sea básicamente similar.

En segundo lugar, los privilegios económicos podrían provenir del hecho de que, pagando los mismos impuestos, los territorios forales gozaran de un mayor nivel de servicios públicos. Este privilegio económico es el que parece derivarse más claramente del vigente Sistema Foral, puesto que al permitir quedarse a los territorios forales el fruto de la progresividad impositiva, unido a su mayor nivel de renta, les permite gozar de un nivel más elevado de los servicios públicos de titularidad autonómica, como la educación, la sanidad, los servicios sociales o las infraestructuras autonómicas[11]. Para evitar esto, el cupo a satisfacer a la Hacienda central debería calcularse de tal

forma que los recursos impositivos netos que quedasen en manos de la Hacienda Foral (recaudación total por impuestos concertados, netos del pago del cupo y otros flujos financieros entre gobiernos) fueran equivalentes a los que obtendría una Comunidad de régimen común con el mismo nivel de renta[12]. Dicho en otros términos, el pago por los bienes y servicios públicos de titularidad autonómica de los residentes en territorio foral se haría a través de los impuestos concertados retenidos por la Hacienda Foral, y el pago por los bienes y servicios públicos nacionales y la contribución a la solidaridad se corresponderían con el pago del cupo y otros flujos financieros.

Planteado el problema en estos términos, la comprobación de si el régimen foral supone un privilegio económico se concreta en medir los recursos que proporciona a las Comunidades Autónomas forales comparados con lo que recibirían si, a igualdad competencial, el régimen común de financiación se aplicara en Comunidades Autónomas de renta equivalente. Debido a una serie de defectos técnicos en el cálculo del cupo, principalmente la sobrevaloración sistemática de las cargas asumidas que se restan para el cálculo del cupo, la forma de deducción del déficit y las deficiencias del ajuste por IVA[13], el resultado final es un nivel de recursos per cápita mucho mayor para financiar los servicios de titularidad autonómica. Puede apreciarse aquí que se repite de nuevo una constante histórica, como es la opacidad y falta de justificación de las deducciones del cupo, constatable especialmente en la deducción por cargas asumidas, en la que se ofrece una cantidad global sin ninguna justificación que permita conocer a qué competencias se refiere y cuál es el importe deducido por cada una de ellas. Lo mismo cabría decir respecto al ajuste por IVA, cuyos parámetros no tienen justificación económica.

El resultado de todo lo anterior es un nivel de recursos per cápita que, en el período más reciente, es prácticamente el doble que el que tienen regiones de régimen común de niveles competenciales y de renta equivalentes, tal como puede apreciarse en el siguiente Cuadro núm. 1 .

Cuadro núm. 1: Recursos per cápita del sistema de financiación autonómica (2007-2011) (en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
CC. AA. de régimen común	2758	2409	2078	2262	2474
País Vasco	4895	4876	4885	4877	4900
Índice (*)	177	202	235	216	198

(*) Recursos per cápita del País Vasco/Recursos per cápita de las Comunidades Autónomas de régimen común

Fuente: Ignacio Zubiri, «Un análisis del Sistema Foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis», *Papeles de Economía Española*, núm. 143 (febrero de 2015), pp. 205-224 (pp. 207-210).

5. Conclusiones

Como hemos visto, el Sistema Foral de financiación supone un caso de federalismo asimétrico *de iure*, que no es frecuente en los países federales. Su mantenimiento tras la Constitución de 1978 se debe al reconocimiento que la Disposición Adicional Primera hace de los derechos históricos, pero ya hemos visto que esto no debe entenderse en el sentido de que hay que mantener inalterados los rasgos del sistema fiscal preconstitucional. Por el contrario, los derechos históricos deben ser

suprimidos o no reconocidos en caso de que contradigan otros principios constitucionales, según señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1988.

En el proceso de adaptación del Sistema Foral al nuevo marco descentralizador del sector público español, se han llevado a cabo adaptaciones y cambios importantes de sus rasgos anteriores. Así, se ha ampliado el concierto impositivo hasta englobar todos los impuestos del cuadro fiscal, se ha cambiado su institucionalidad hacia leyes de artículo único y vigencia indefinida, y se ha revisado la metodología de fijación del cupo. Puede apreciarse que todas estas modificaciones van en la línea de aumentar la autonomía foral y el ámbito del concierto, debido seguramente a la mayor eficacia negociadora que ha sabido desplegar el Gobierno foral en comparación con el Gobierno central.

Tenemos así como resultado que el Sistema Foral es un sistema de financiación descentralizada singular, que proporciona un grado de autonomía y corresponsabilidad fiscal mucho más alto que el sistema común, perfilando un sistema cualitativamente distinto, que permite graduar el reparto de la carga fiscal y el patrón distributivo dentro de su territorio. Sin embargo, es muy dudoso que, en su forma actual, el Sistema Foral sea compatible con el respeto al principio constitucional de que las diferencias en los Estatutos de Autonomía no se traduzcan en privilegios económicos entre regiones. Algunos rasgos del Sistema Foral, en concreto la sobrevaloración (y la opacidad) en el cálculo de las cargas asumidas y el cálculo del ajuste por IVA, hacen que los recursos per cápita del Sistema Foral aplicado en el País Vasco sean prácticamente el doble de los que dispone una Comunidad Autónoma de régimen común con un nivel de renta equivalente. A este respecto, es muy revelador que los trabajos académicos que se han ocupado del tema hayan arrojado, con ligeras variantes en los datos, un resultado en esta línea[14] y no haya ninguna estimación empírica que obtenga el signo contrario.

Dicho en otros términos, los contribuyentes de los territorios forales, que tienen un nivel de renta muy elevado en relación con la media española (con los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística de 2016, el País Vasco es la segunda comunidad en nivel de renta per cápita y Navarra la tercera, con un PIB per cápita superior en un 32,7% y un 24,4%, respectivamente, a la media española), pagan unos impuestos que se quedan casi en su totalidad en manos de la Hacienda Foral, lo cual permite un nivel de servicios públicos autonómicos muy superior al de las regiones de régimen común. Siendo regiones con un alto nivel de renta, se quedan con los beneficios de la progresividad y apenas participan de los flujos redistributivos interregionales.

El resultado anterior no se debe a ningún defecto intrínseco del Sistema Foral, sino a que una serie de parámetros utilizados para la determinación del cupo y el ajuste por IVA son deficientes y deben ser corregidos. Aunque en el terreno político sea difícil conseguir este objetivo, de no hacerse, el Sistema Foral seguirá constituyendo un motivo para que las Comunidades Autónomas de régimen común con alto nivel de renta se sientan maltratadas en términos de financiación.

Carlos Monasterio Escudero es catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Oviedo. Su último libro es *El laberinto de la hacienda autonómica* (Madrid, Civitas, 2010).

[1]. Eduardo José Alonso Olea, *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*, Leioa, Universidad del País Vasco, 1995, p. 79.

[2]. Ibídem.

[3]. Sentencia 76/1988 del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 3º. La cursiva es nuestra.

[4]. Carlos Monasterio Escudero, «Federalismo fiscal y Sistema Foral. ¿Un concierto desafinado?», *Hacienda Pública Española*, núm. 192 (2010), pp. 59-103 (pp. 63-65).

[5]. Están excluidos los impuestos de Aduanas, por aplicación de la Tarifa Exterior Común de la Unión Europea, pero estos son recursos de la Unión Europea y no impuestos nacionales.

[6]. El Concierto de 1887 no tenía plazo de vigencia explícito, pero fue revisado pronto, en 1894, y extendido durante un período de doce años, hasta 1906.

[7]. Carlos Monasterio Escudero y Javier Suárez Pandiello, *Manual de Hacienda autonómica y local*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 257-260.

[8]. Javier Vicente Matilla, «Constitucionalidad, legalidad y justicia del Concierto Económico con el País Vasco», *Crónica Tributaria*, núm. 142 (2012), pp. 157-194 (pp. 163-168).

[9]. Ignacio Zubiri, «Un análisis del Sistema Foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis», *Papeles de Economía Española*, núm. 143 (febrero de 2015), pp. 205-224 (pp. 207-210).

[10]. Ibídem, pp. 209-210.

[11]. Ibídem, pp. 205-206.

[12]. Ajustado también por las posibles diferencias competenciales entre regiones.

[13]. Carlos Monasterio Escudero, «Federalismo fiscal y Sistema Foral. ¿Un concierto desafinado?», pp. 70-96.

[14]. Carlos Monasterio Escudero, «Federalismo fiscal y Sistema Foral. ¿Un concierto desafinado?»; Ignacio Zubiri, «Un análisis del Sistema Foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis»; y Ángel de la Fuente, «¿Está bien calculado el cupo?».