Itzuli / Volver

2.2. GASTU FISKALEN AURREKONTUAREN TXOSTENA

Gipuzkoako Lurralde Historikoaren Finantza eta Aurrekontu Araubideari buruzko martxoaren 27ko 4/2007 Foru Arauak 48. artikuluan ezartzen duenez, zergei eragiten dieten gastu fiskalak aurrekontuetan jaso behar dira. Bestalde, irailaren 27ko 1/1994 Legegintza Dekretuak, Euskadiko Aurrekontu Erregimenari buruz indarrean dauden lege xedapenen testu bategina onartzen duenak, 5. artikuluan xedatutakoaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontuen barruan Euskal Herriko aurrekontu gastuei laguntzeko foru aldundiek egiten dituzten ekarpenen onura fiskalei buruz Herri Finantzen Euskal Kontseiluak ematen duen informazioa jasoko da.

Gastu Fiskalen Aurrekontua (GFA) definitu beharko balitz, funtsean honako hau dela esan liteke: espresio zifratu bat, ekitaldi batean sarrera fiskalek izan dezaketen murrizpena adierazten duena zerga onurak eman direlako helburu ekonomiko eta sozial jakin batzuk lortzeko.

Jakina denez, gastu fiskalek nabarmen urritzen dituzte baliabide publikoak. Hortaz, gastu horiek aurrekontuan duten eragina ongi ezagutzeak aukera ematen digu zehazteko zenbat diru zuzentzen den aurrekontuan zergaz kanpoko helburuak lortzeko (familiak babestea, inbertsio enpresariala sustatzea edo enpresen ahalmen esportatzailea hobetzea, esate baterako). Baina horretaz gain, aurrekontua gardena izaten ere laguntzen du, iritzi publikoari ezagutarazten zaiolako nora zuzentzen diren interes orokorra betetzeko egiten diren ahaleginak eta zein sakrifizio dakarren diru-bilketan zerga onurak emateak, horiek hobeto kontrolatzeaz batera.

Gastu fiskalen aurrekontuak gaurko Herri Ogasunean garrantzi handia badu ere, adostasun falta nabaria antzematen da gastuak eta zerga onurak kalkulatzeko metodologian, garrantzian eta esanahian; gastu fiskal desberdinen arteko

2.2. MEMORIA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES

La Norma Foral 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa establece en su artículo 48 que se deberá consignar el importe de los gastos fiscales que afecten a los tributos. Además, el artículo 5 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi, dispone que los presupuestos de la Comunidad Autónoma deberán consignar la información que facilite el Consejo Vasco de Finanzas Publicas sobre los beneficios fiscales correspondientes a las Aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales como contribución a los gastos presupuestarios del País Vasco.

En esencia, el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF), puede definirse como la expresión cifrada de la disminución de ingresos tributarios que, previsiblemente, se producirá en un ejercicio como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social.

Un buen conocimiento de la incidencia presupuestaria de los gastos fiscales, los cuales suponen una importante merma de los recursos públicos, permite no sólo determinar la aportación del Presupuesto a fines extrafiscales tan diversos como la protección a la familia, el fomento de la inversión empresarial o la mejora de la capacidad exportadora de las empresas, sino que ayuda a la transparencia presupuestaria, al dar conocimiento a la opinión pública sobre dónde se dirigen los esfuerzos en aras de cumplir el interés general y cuál es el sacrificio recaudatorio que comportan los beneficios fiscales, impulsando a su vez un mayor control de los mismos.

A pesar de la importancia que el PGF tiene en la Hacienda Pública moderna, existe una falta clara de consenso respecto al significado, alcance y metodología de estimación de los gastos o beneficios fiscales; hay dificultad en

erlazioak dituen ondorioak ebaluatzea zaila gertatzen da, ezinezkoa da gastu horien gorabeherek subjektu pasiboen portaeran dituzten eraginak zehaztea, datuak ez dira behar adinakoak, arazo estatistikoak eta iturrien kalitatea ere hor daude, etab...

Oztopo horien guztien aurrean, eta gastu fiskalak, beste figura tributarioak barne, hobeto ezagutuz joan ahal izateko, ezinbesteko iritzi zaio Euskal Autonomia Erkidegoko hiru lurralde historikoetan komuna izango den metodologia bat finkatzeari datuak bateratzearren.

Euskadiko Zergen Koordinaziorako Organoan (EZKO) xede horrekin eratu den lan taldean hainbat azterketa eta analisi egin dira ez bakarrik koordinazio, harmonizazio eta berriztapen hori hobetzeko, baita gastu fiskalen aurrekontua hobeto kalkulatu eta kuantifikatzeko ere.

Laburbilduz, honela definitu liteke gastu fiskala: sarrerak gutxitzea salbuespenak, hobariak, murrizpenak eta desgrabazioak direla medio. Zergak, horren ondorioz, aldendu egiten dira beren egitura orokorretik, eta helburu ekonomiko-sozialak dituzten subjektu, ekintza edo jarduera jakin batzuen aldeko diskriminazioak ekartzen dituzte.

Beraz, eta definizioan adierazi denaren arabera, gastu fiskalak honako hauek izan daitezke:

- Zerga salbuespenak edo oinarri ezargarritik kanpo geratzen diren errentak. "Salbuespen teknikoak" eta "zergapetu gabeko kasuak" ez dira gastu fiskaltzat hartzen.

- Oinarri ezargarriaren murrizpenak edo oinarri ezargarria lortzeko errenta gordinetik murriztutako kopuruak.

- Kreditu fiskalak edo zergaren kuotatik kendutako kopuruak.

evaluar los efectos derivados de la interrelación de los distintos gastos fiscales, imposibilidad de determinar los efectos que provocan las alteraciones de los gastos fiscales en el comportamiento de las sujetos pasivos, problemas de carencia de datos, problemas estadísticos, calidad de fuentes, etc.

Todas estas dificultades, junto a la necesidad de avanzar en el mejor conocimiento de los gastos fiscales, incluyendo, también, otras figuras tributarias, han hecho necesaria la obtención de una metodología común a los tres Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que haga posible la consolidación de los datos.

En el grupo de trabajo constituido al efecto en el seno del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE), se han realizado diversos estudios y análisis no sólo para mejorar esa coordinación, armonización y renovación, sino también para mejorar en la estimación y cuantificación del PGF.

Resumiendo, podemos definir el gasto fiscal como la minoración de los ingresos debido a las exenciones, bonificaciones, reducciones y desgravaciones que apartan a los tributos de su estructura general y constituyen discriminaciones en favor de determinados sujetos, actuaciones o actividades dirigidas a la consecución de determinados objetivos económico- sociales.

Por tanto, y según se expresa en la definición, los gastos fiscales podrán adoptar las siguientes formas:

- Exenciones fiscales o rentas que quedan excluidas de la base imponible. No se consideran gasto fiscal las denominadas “exenciones técnicas” y los “supuestos de no sujeción”.

- Reducciones de la base imponible o cantidades deducidas de la renta bruta para conseguir la base imponible.

- Créditos fiscales o cantidades deducidas de la cuota impositiva.

- Zerga tasa bereziak edo, talde nahiz jarduera jakin batzuen mesederako, tarifan sartzen diren tasa murriztuak.

Gastu fiskalak kontabilizatzerakoan "Sarreren galera" kuantifikatzeko metodoa erabili da. Honela definitu liteke sarreren galera: xedapen batek pizgarri jakin bat ezartzeagatik sarrera fiskalean gertatzen den murrizpenaren zenbatekoa.

"Kutxako irizpidea" edo sarrerak gutxitzen diren unea kontuan hartuz baloratzen da.

Oro har bi teknika mota erabili badira ere, badira zenbait kasu, BEZa eta zerga berezi jakin batzuk adibidez, metodologia zehatzagoa behar dutenak:

1) Simulazio teknikak: zergadun guztiak edo horien lagin adierazgarri bat hartuz, eta beharrezko aldaketak eginez, posible da onura fiskalen eragina zergadun bakoitzeko ezagutzea eta, emaitzak batu ondoren, zenbateko osoa lortzea.

2) Gastu fiskalen kontzeptu desberdinek aurreko ekitaldietan izan duten bilakaera ezagutu ondoren, gastu horiek 2008. urtera proiektatzen dira BPG nominala gehituz. Aurreko ekitaldietan eta urte horretan aplikatu den zerga araudia behin ezagututa egiten da hori.

Tributu bakoitzari buruz dagoen informazio fiskalak eta aztertzen den gastu fiskalaren izaerak erabakitzen dute zein metodo erabili kasu bakoitzean.

Errenta Zergaren eta Sozietateen gaineko Zergaren gastu fiskalei dagokienez, oso informazio zehatza eskaintzen dugu. Bi arrazoi daude horretarako: batetik, zerga horien inguruan estatistika ugari eskura izatea eta, bestetik, zerga onuretako batzuk zergadunek berek beren urteko likidazioetan aitortzea.

- Tipos impositivos especiales o tipos reducidos introducidos en la tarifa que intentan beneficiar a determinados grupos o actividades.

Para la contabilización de los gastos fiscales se adopta el método de cuantificación de la "pérdida de ingresos", definida como el importe en el cual el ingreso fiscal se reduce a causa de la existencia de una disposición particular que establece el incentivo del que se trate.

Su valoración se efectúa de acuerdo con el "criterio de caja" o momento en que se produce la merma de ingresos.

En general, se han utilizado dos tipos de técnicas, si bien hay casos excepcionales como el IVA y ciertos impuestos especiales, que precisan una metodología más concreta:

1) Técnicas de simulación: tomando bien la totalidad o bien una muestra representativa de contribuyentes, y realizando las modificaciones oportunas se logra determinar contribuyente a contribuyente el impacto de los beneficios fiscales, para después agregando obtener el importe total.

2) Partiendo de la evolución observada en ejercicios precedentes en los diferentes conceptos de gastos fiscales, proyectarlos posteriormente al año 2008 mediante el incremento del PIB nominal, conocida la normativa tributaria aplicada en los ejercicios anteriores y en ese año.

La información fiscal disponible sobre cada tributo y el carácter del propio gasto fiscal objeto de análisis, es el que determina el método elegido en cada caso.

En el Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas e Impuesto sobre Sociedades se ofrece información detallada de los gastos fiscales correspondientes, por una parte porque se posee una importante serie estadística del impuesto, y por otra, por el hecho de que algunos de los beneficios fiscales sean declarados por los propios contribuyentes en sus liquidaciones anuales.

Beste zerga batzuetan (Balio Erantsiaren gaineko Zergan, Aseguru Primen gaineko Zergan eta Zerga Berezietan) zailagoa da gastu fiskalak zenbatekoak izan daitezkeen kalkulatzea. Horien izaera dela eta (salbuespenak eta tasa-aldaketak direlako batik bat), eskura dugun informazio fiskala ez da nahikoa gertatzen. Horrelakoetan, aitortutako datu fiskalak, urte desberdinetako araudiak eta salbuespenei buruzko datu ekonomikoak aztertzeaz gainera, beste administrazio batzuek (foru administrazioek eta Administrazio Zentralak) aurreko ekitaldietako aurrekontuetan jasotako gastuak ere hartu ditugu erreferentzia gisa.

En otros impuestos, (Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre Primas de Seguros e Impuestos Especiales) las dificultades para estimar los gastos fiscales son mayores. El carácter de los mismos (principalmente exenciones y variaciones en los tipos) hace que la información fiscal de que se dispone no sea suficiente. En estos casos, además de analizar los datos fiscales declarados, la normativa vigente en los diferentes años y datos económicos relacionados con las exenciones, se toman como referencia los gastos presupuestados por otras Administraciones (Forales y Central) en ejercicios precedentes.

2007ko zerga ekitaldirako (2008an aurkeztuko diren aitorpenetarako) aldaketa garrantzitsuak sartu dira edo sartzekoak dira zuzeneko bi zerga nagusietan , errenta zergaren eta sozietateen gaineko zergaren araudian, eta horrek zuhurtasunez jokatzera behartzen gaitu aurreko ekitaldietako estimazioekin egindako konparazioak interpretatzerakoan.

Las modificaciones normativas introducidas, o que se van a introducir, para el ejercicio fiscal de 2007 (declaraciones a presentar en 2008) en los dos impuestos directos más importantes, IRPF e Impuesto sobre Sociedades, hacen que las comparaciones con estimaciones de ejercicios precedentes deban interpretarse con mucha prudencia.

PFEZren kasuan, abenduaren 29ko 10/2006 Foru Arauak aldaketa garrantzitsuak sartu ditu gastu fiskaltzat hartzen diren zenbait kontzeptutan:

En el caso del IRPF, la Norma Foral 10/2006, de 29 de diciembre, introduce importantes modificaciones en diversos conceptos considerados gasto fiscal:

- 1.500 euroko salbuespen berria ezarri da dibidenduengatik eta mozkin-partaidetzengatik.
- Se establece una nueva exención de 1.500 euros por dividendos y participaciones en beneficios.
- Lan etekinen murrizpena: lehendik zegoen hobariak 150 euroko igoera lineala du, eta langile aktibo ezinduentzako gehikuntza honela aldatu da: %75etik %100era eta %150etik edo %200tik %250era.
- Reducción por rendimientos de trabajo: se incrementa en 150 euros lineales la bonificación anteriormente existente, y el incremento para trabajadores activos discapacitados pasa del 75% al 100% y del 150% o 200% al 250%.
- 1999/01/01 baino lehen erositako ohiko etxebizitzen zerga erregimena desagertu da.
- Desaparece el régimen fiscal aplicable para las viviendas habituales adquiridas antes del 1/1/1999.
- Ohiko etxebizitzaren erosketan, inbertsioak eta interesek kenkari portzentaje berdina dute (%18) eta urteko muga 2.160 eurokoa. Zergadunek 35 urte baino gutxiago dituztenean edo familia ugarien titularrak direnean, portzentaje hori %23koa da eta
- Se establece un único porcentaje de deducción (18% con límite anual de 2.160 euros) por adquisición de vivienda habitual tanto para la inversión como para los intereses. En el caso de contribuyentes menores de 35 años o titulares de familias

2.760 euroko muga ezarri da urteko.

- Ceuta eta Melillan lortutako errenten kenkaria desagertu da.

- Langileen sindikatuei ordaindutako kopuruek orain %30eko kenkaria dute kuotan. Lanaren etekin gordina murrizten zuten lehen.

Sozietateen gaineko Zergaren kasuan, gastu fiskala kalkulatu da Diputatuen Kontseiluak 2007ko irailaren 4an onartutako proiektuan jasotako aldaketak onartuko direlakoan. Une hauetan tramitazio prozesuan dago proiektua Gipuzkoako Batzar Nagusietan. Aldaketa nagusi hauek ekarri ditu gastu fiskaltzat hartzen diren kontzeptuetan:

- Enpresak atzerrian kokatzeko egindako inbertsioei kendu egin zaie oinarri ezargarrian zuten kenkaria.

- %30eko karga tasa orokorra ezarri da (%32,6 lehen). Kontsolidazio fiskaleko araubide berezian tributatzen duten enpresei %28ko tasa aplikatuko zaie (%32,6ko tasa orokorraren arabera tributatzen zuten lehen); enpresa txikiek %24ko tasa izango dute (lehenago, aurreneko 100.000 euroko oinarriari %30 aplikatzen zitzaion eta gainerakoari tasa orokorra); aseguru mutuak, elkargo profesionalak, irabazi asmorik gabeko erakundeak, etab… %21eko tasa aplikatuta zergapetuko dira (%25 lehen).

- Kooperatiben zerga araubidea ere aldatu da: babestuei %21etik %20ra aldatu zaie zerga tasa; enpresa txikitzat hartzen diren kooperatiben kasuan, %18ko tasa bakarra aplikatuko da, eta ez lehen bezala: %19 aurreneko 100.000 eurotarako eta %21 gainerako oinarrirako. Kreditu kooperatibak %28tik %27ra pasatu dira.

2008. urterako aurrekontuetan 2.087.233 mila euroko gastu fiskalak jaso dira guztira. Sarrera tributario teorikoak hartzen baditugu,

numerosas el porcentaje se eleva al 23% y el límite a 2.760 euros anuales.

- Desaparece la deducción por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla.

- Las cuotas satisfechas a sindicatos de trabajadores pasan a deducirse en cuota al 30%, cuando anteriormente reducían el rendimiento bruto de trabajo.

En el caso del Impuesto sobre Sociedades, las estimaciones de gasto fiscal se han realizado bajo el supuesto de que se aprueban las modificaciones planteadas en el Proyecto aprobado por el Consejo de Diputados el 4 de septiembre de 2007 y que actualmente sigue su proceso de tramitación en las Juntas Generales de Gipuzkoa. Los principales cambios que introduce en conceptos considerados gasto fiscal son:

- Desaparece la deducción en base imponible por los importes de las inversiones realizadas para la implantación de empresas en el extranjero.

- Se establece un tipo de gravamen general del 30% (antes 32,6%). Para las empresas que tributan en el régimen especial de consolidación fiscal el tipo será del 28% (antes al tipo general del 32,6%); para las pequeñas empresas del 24% (antes 30% para los primeros 100.000 euros de base y tipo general al resto); para las mutuas de seguros, colegios profesionales, entidades sin fines lucrativos, etc., se establece un tipo del 21% frente al 25% anterior.

- Se modifica el régimen fiscal de las cooperativas: las protegidas pasan a tributar del 21% al 20%; las cooperativas que se consideran pequeña empresa del 19% (primeros 100.000 euros) y 21% (resto de la base) al 18% por la totalidad; las cooperativas de crédito del 28% al 27%.

Los gastos fiscales presupuestados para el año 2008 ascienden a 2.087.233 miles de euros, lo cual representa el 31,4% de los ingresos

hau da, Herri Finantzen Euskal Kontseiluari atxikitako zergen bidez espero diren sarrerak gehi aurreikusitako gastu fiskalen zenbatekoa, gastu fiskalak sarrera teoriko horien %31,4 dira.

Ondoko bi tauletan 2008. urterako gastu fiskalen aurreikuspena eta zerga itunduengatik espero diren sarrerak konparatzen dira alde batetik, eta bestetik, 2007ko eta 2008ko gastu fiskalen aurreikuspenen arteko konparazioa egin da.

Dena den, eta txosten honetako aurreko puntuan aipatu dugun bezala, 2008ko gastu fiskalen aurrekontuak hainbat araudi aldaketa dakar aurreko urtearen aldean. Horrek zuhurtasunez jokatzera behartzen gaitu aurreko ekitaldietako estimazioekin egindako konparazioak interpretatzerakoan.

tributarios teóricos (suma de los ingresos por tributos afectos al Consejo Vasco de Finanzas Públicas y del importe estimado de los propios gastos fiscales).

En los dos cuadros siguientes se ofrece, por una parte, la comparación entre la previsión de gastos fiscales y la previsión de ingresos por Tributos Concertados para el año 2008 y, por otra parte, la comparación entre las previsiones de gastos fiscales para 2007 y para el año 2008.

De todas formas y como ya hemos comentado en el punto anterior de esta memoria, el PGF de 2008 incorpora modificaciones normativas importantes respecto al año anterior. Esto hace que las comparaciones con estimaciones de ejercicios precedentes deban interpretarse con mucha prudencia.

ZERGA ITUNDUENGATIK ESPERO DIREN SARREREN AURREKONTUA ETA GASTU FISKALENA 2008. URTEAN
PRESUPUESTO DE INGRESOS POR TRIBUTOS CONCERTADOS Y DE GASTOS FISCALES PARA 2008

KONTZEPTUA CONCEPTO	SARREREN AURREKONTUA PPTO. INGRESOS A	GASTUEN AURREKONTUA PPTO. GASTOS B	% B / (A+B)
Errentaren gaineko zerga / IRPF	1.441.690	677.063	32,0
Sozietateen gaineko zerga / Impto. Sobre sociedades	568.815	232.179	29,0
Oinordetza eta dohaintzen zerga / Impto. Sucesiones y donaciones	25.435	0	0,0
Ondarearen gaineko zerga / Impto. sobre el patrimonio	53.102	59.214	52,7
Bestelakoak / Otros	7.428	0	0,0
ZUZENEKO ZERGAK / IMPUESTOS DIRECTOS	**2.096.470**	**968.456**	**31,6**
Ondare eskualdaketa eta E.J.D. zerga / Impto. transmisiones patrim. y A.J.D.	192.930	41.785	17,8
Balio erantsiaren gaineko zerga / Impto. sobre el valor añadido	1.693.755	1.010.844	37,4
Zerga bereziak / Impuestos especiales	505.196	59.996	10,6
Aseguru primen gaineko zerga / Impto. sobre primas de seguros	27.167	5.840	17,7
Zenbait hidro. txikizkako salm. zerga / Impto. ventas minoristas deter. hidrocar.	17.628	312	1,7
Zeharkako beste zerga batzuk / Otros impuestos indirectos	1.000	0	0,0
ZEHARKAKO ZERGAK / IMPUESTOS INDIRECTOS	**2.437.676**	**1.118.778**	**31,5**
Tasak eta beste sarrera batzuk / Tasas y otros ingresos	34.787	0	0,0
GUZTIRA / TOTAL	**4.568.933**	**2.087.233**	**31,4**

(Mila eurokotan / En miles de euros)

2008KO GASTU FISKALEN AURREKONTUA ETA AURREKO EKITALDIAREKIKO KONPARAZIOA
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES PARA 2008 Y COMPARACION CON EL EJERCICIO ANTERIOR

KONTZEPTUAK CONCEPTOS	AURREKONTUA 2007 PRESUPUESTO	AURREKONTUA 2008 PRESUPUESTO	ALDAKETA VARIACIÓN 2008/2007 (%)
Errentaren gaineko zerga / IRPF	625.331	677.063	8,3
Sozietateen gaineko zerga / Impto. Sobre sociedades	197.762	232.179	17,4
Ondarearen gaineko zerga / Impto. Sobre el patrimonio	51.615	59.214	14,7
ZUZENEKO ZERGAK / IMPUESTOS DIRECTOS	**874.708**	**968.456**	**10,7**
Ondare eskualdaketa eta E.J.D. zer. / Impto. Trans. Patrimoniales y A.J.D.	37.949	41.785	10,1
Balio erantsiaren gaineko zerga / Impto. sobre el valor añadido	922.288	1.010.844	9,6
Zerga bereziak / Impuestos especiales	65.842	59.996	-8,9
Aseguru primen gaineko zerga / Impto. sobre primas de seguros	5.302	5.840	10,2
Zenbait hid. txikizkako salmenten zer. / Impto. vtas min. deter. hidrocarburos.	512	312	-39,0
ZEHARKAKO ZERGAK / IMPUESTOS INDIRECTOS	**1.031.893**	**1.118.778**	**8,4**
GUZTIRA / TOTAL	**1.906.601**	**2.087.233**	**9,5**

(Mila eurokotan / En miles de euros)