

GASTU FISKALEN AURREKONTUAREN TXOSTENA

Gipuzkoako Lurralde Historikoaren Finantza eta Aurrekontu Erregimenari buruzko Foru Arauak 31. artikuluan ezartzen duenez, bere zergei eragiten dieten gastu fiskalak aurrekontuetan sartu beharko dira. Abenduaren 20ko 31/1983 Legeak, Euskadiko Aurrekontu Erregimenari buruzkoak, 5. artikuluan xedatutakoaren arabera, bestalde, Euskal Autonomia Erkidegoaren 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 babestu, inbertsio enpresariala sustatu edo enpresen ahalmen esportatzailea hobetzeko, adibidez). 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, kontzentzu falta nabaria antzematen da gastuak eta zerga onurak kalkulatzeko metodologian, garrantzian eta esanahian; gastu fiskal desberdinen arteko erlazioak dituen ondorioak ebaluatzea zaila gertatzen da, ezinezkoa da gastu horien gorabeherak subjektu pasiboen portaeran dituzten eraginak zehaztea, datuak ez dira behar adinakoak, arazo estatistikoak eta iturrien

MEMORIA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES

La Norma Foral sobre Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa establece, en el artículo 31, que se deberán consignar los gastos fiscales que afecten a sus propios tributos. Además, el artículo 5 de la Ley 31/1983, de 20 de diciembre, de Régimen Presupuestario de Euskadi, dispone que los presupuestos de la Comunidad Autónoma deberán consignar la información que facilite el Consejo Vasco de Finanzas Públicas 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 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,

kalitatea ere hor daude, etab...

Oztopo horien guztien aurrean, eta gastu fiskalak, beste figura tributarioak barne, hobeto ezagutuz joan ahal izateko, ezinbestekoa iritzi da Euskal Autonomia Erkidegoko hiru lurralde historikoetan komuna izango den metodologia bat finkatzea datuak bateratzearen.

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.

Azterketa horien ondorioz 2005eko gastu fiskalen aurrekontuan hobekuntza eta nobedade garrantzitsuak sartu dira, hain zuzen ere, txosten honetako bigarren puntuan jasotzen ditugunak.

Laburbilduz, gastu fiskala honela definitu liteke: sarrerak gutxitzea salbuespenak, hobariak, murrizpenak eta desgrabazioak direla medio. Zergak, horren ondorioz, alden egiten dira beren egitura orokorretik, eta helburu ekonomiko-sozialak dituzten subjektu, ekintza edo jardura 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.

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.

Consecuencia de estos estudios son las importantes mejoras y novedades que se han introducido en el PGF de 2005, y que relacionamos en el punto segundo de esta memoria.

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 batzuk mesedetu nahian, tarifan sartzen diren tasa murriztuak.

Txosten honetako sarreran aipatu dugun bezala, 2005eko gastu fiskalen aurrekontuak hainbat aldaketa eta nobedade dakar aurreko urtearen aldean. Horrek zuhurtasunez jokatzera behartzen gaitu aurreko ekitaldietako estimazioekin egindako konparazioak interpretatzerakoan.

Hona hemen 2005eko gastu fiskalen aurrekontuak dituen nobedade nagusiak:

1.- Ondarearen gaineko Zergak aldaketa metodologiko garrantzitsua izan du minimo salbuetsiarekin erlazionatutako gastu fiskalaren kalkuluan. Aurreko ekitaldian gastu fiskala eragiketa honen emaitza zen: hasierako kuota ken, minimo salbuetsirik ez bazegoen, tarifaren tasarik txikiena aplikatuta zergaren likidaziotik ateratzen den kuota. Bien arteko aldeak ematen zuen gastu fiskala. Orain, tasa marjinalarekin zergapetuta kalkulatu da gastu fiskala. Kalkulatutako gastu fiskala %50 inguru gehitzearen arrazoi nagusietako bat dugu hori.

2.- Oinordetza eta Dohaintzen gaineko Zergan bi aldaketa garrantzitsu gertatu dira, biak ere kontzeptu honengatik kalkulatu den gastu fiskala 2004koa baino 10 aldiz handiagoa izatea eragiten dutenak. Batetik, gastu fiskala ez da zeinu edo indize exogenoen bitartez kalkulatu, zergaren aitorten-likidazioetan adierazitako datuak erabiliz baizik. Eta bestetik, gastu fiskalaren kontzeptua zergan salbuetsitako eragiketa guztietara zabaldu da.

3.- Balio Erantsiaren gaineko Zergan ere bi aldaketa dira nabarmendu beharrekoak, ekitaldi honetarako kalkulatu den gastu fiskala aurreko urtean kalkulaturikoa baino ia 5 aldiz handiagoa izatea eragiten dutelako. Lehenik, gastu fiskalaren kontzeptua zergan salbuetsitako eragiketa guztietara zabaldu da. Eta bigarrenik, aldaketa metodologiko esanguratsu bat dago batez besteko tasa ponderatuan: Europako Batasunean BEZaren oinarri ezgarri uniformeak kalkulatzeko prestatutakoa erabili beharrean, Estatuko aurrekontu orokorren proiektuan zerga

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

Como ya hemos comentado en la introducción de esta memoria, el PGF de 2005 incorpora aspectos y modificaciones novedosas respecto al año anterior. Esto hace que las comparaciones con estimaciones de ejercicios precedentes deban interpretarse con mucha prudencia.

A continuación enumeramos las principales novedades del PGF de 2005:

1.- En el Impuesto sobre el Patrimonio se produce un cambio metodológico significativo en el cálculo del gasto fiscal asociado al mínimo exento. En el ejercicio anterior el gasto fiscal era la diferencia entre la cuota original y la cuota que resultaba de liquidar el impuesto, en el supuesto de inexistencia del mínimo exento, gravado al tipo mínimo de la tarifa. Ahora el gasto fiscal se calcula gravado a su tipo marginal. Esta es una de las principales razones por las que el gasto fiscal estimado aumenta en casi un 50%.

2.- En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se producen dos cambios importantes que provocan que el gasto fiscal estimado por este concepto se multiplique por 10 respecto a 2004. Primero, se pasa de calcular el gasto fiscal mediante signos o índices exógenos a hacerlo mediante los datos observados en las propias declaraciones-liquidaciones del impuesto. Y segundo, se extiende el concepto de gasto fiscal a todas las operaciones exentas del impuesto.

3.- En el Impuesto sobre el Valor Añadido se producen dos cambios significativos que hacen que el gasto fiscal estimado para este ejercicio se multiplique prácticamente por 5 respecto al estimado el año anterior. Primero, el cálculo del gasto fiscal se extiende a las operaciones exentas del impuesto. Segundo, se produce un cambio metodológico importante en el tipo medio ponderado: se pasa de utilizar el elaborado para la determinación de la base imponible uniforme del IVA en el Unión Europea a utilizar el estimado en la Memoria de Beneficios Fiscales del

onurei buruzko memorian kalkulaturakoa erabili da.

4.- Zenbait Garraiobideren gaineko Zerga Berezian, gastu fiskala kalkulatzeko ez da zeinu edo indize exogenorik erabiltzen (hala nola aurrekontu orokorren proiektuan estaturako kalkulaturako gastu fiskala); orain zergaren aitortpen-likidazioetan adierazitako datuak erabiltzen dira.

5.- Elektrizitatearen gaineko Zergan ere, gastu fiskalaren kalkulua ez da egiten zeinu edo indize exogenorik erabiliz (aurrekontu orokorren proiektuan Estaturako kalkulaturako gastu fiskala); orain zergaz kanpo datuak erabiltzen dira, Energiaren Euskal Erakundeak, Red Eléctrica Españolak eta UNESAk (Asociación Española de la Industria Eléctrica) eskainitakoak.

6.- Gastu fiskalen aurrekontuaren barruan Zenbait Hidrokarburoren Txikizkako Salmenten gaineko Zergan kalkulatu den gastu fiskala sartu da.

Gastu fiskalak kontabilizatzerakoan “Sarrerengalera” kuantifikatzeko metodoa erabili da. Honela definitu liteke sarrerengalera: xedapen batek pizgarri jakin bat ezartzeagatik sarrera fiskalean gertatzen den murrizpenaren zenbatekoa.

“Kutzako irizpidea” edo sarrerak gutxitzen diren unea kontuan hartuz baloratzen da.

Orokorrean 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

Proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

4.- En el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se pasa de calcular el gasto fiscal mediante signos o índices exógenos (tales como el gasto fiscal estimado para el Estado en el Proyecto de Presupuestos Generales) a hacerlo mediante los datos observados en las propias declaraciones-liquidaciones del impuesto.

5.- En el Impuesto Especial sobre la Electricidad se pasa de calcular el gasto fiscal mediante signos o índices exógenos (gasto fiscal estimado para el Estado en el Proyecto de Presupuestos Generales) a hacerlo mediante unos datos extrafiscales recabados a través del Ente Vasco de la Energía, Red Eléctrica de España y UNESA (Asociación Española de la Industria Eléctrica).

6.- Se incorpora al PGF la estimación del gasto fiscal del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

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

ondoren, gastu horiek 2005. urtera proiektatzen dira BPG nominala gehituz. Aurreko ekitaldian 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, Sozietateen gaineko Zergaren eta Oinordetza eta Dohaintzen 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.

Beste zergetan, hau da, Ondare Eskualdaketan eta Egintza Juridiko Dokumentatuen gaineko Zergaren, Balio Erantsiaren gaineko Zergan, Aseguru Primen gaineko Zergan eta Zerga Berezietan, zailagoa da gastu fiskalak zenbatekoak izan daitezkeen kalkulatzeko. 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 albuespenei buruzko datu ekonomikoak aztertzeaz gainera, beste administrazio batzuek (foru administrazioek eta Administrazio Zentralak) aurreko ekitaldian aurrekontuetan jasotako gastuak hartu ditugu erreferentzia gisa.

2005. urterako aurrekontuetan 1.822.793 mila euroko gastu fiskalak jaso dira guztira. Sarrera tributario teorikoak hartzen baditugu, hau da, Herri Finantzen Euskal Kontseiluari atxikitako zergen bidez espero diren sarrerak gehi aurreikusitako gastu fiskalen zenbatekoa, gastu fiskalak sarrera teoriko horien %34,9 dira.

Ondoko bi tauletan 2005. urterako gastu fiskalen aurreikuspena eta zerga itunduengatik espero diren sarrerak konparatzen dira alde batetik, eta bestetik, 2004ko eta 2005eko gastu fiskalen aurreikuspenen arteko konparazioa egiten da.

de gastos fiscales, proyectarlos posteriormente al año 2005 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, Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones 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.

En los otros impuestos, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, 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.

Los gastos fiscales presupuestados para el año 2005 ascienden a 1.822.793 miles de euros, lo cual representa el 34,9% de los ingresos 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 2005 y, por otra parte, la comparación entre las previsiones de gastos fiscales para 2004 y para el año 2005.

Memoria honetako bigarren puntuan adierazi dugunez, metodologiak hainbat aldaketa izan ditu urte honetarako, eta beraz, urtearteko konparazioa zuhurtasun handiz interpretatu beharra dago.

Como se ha comentado en el punto segundo de esta memoria, para este año se han introducido una serie de cambios en el terreno metodológico, por lo que la comparación interanual debe interpretarse con suma prudencia.

**ZERGA ITUNDUENGATIK ESPERO DIREN SARREREN AURREKONTUA ETA GASTU FISKALENA 2005. URTEAN
PRESUPUESTO DE INGRESOS POR TRIBUTOS CONCERTADOS Y DE GASTOS FISCALES PARA 2005**

KONTZEPTUA CONCEPTO	SARREREN AURREKONTUA PRESUPUESTO INGRESOS (a)	GASTUEN AURREKONTUA PRESUPUESTO GASTOS (b)	PORTZENTAJEA PORCENTAJE (b) / (a)+ (b)
ERRENTA ZERGA/ IRPF	1.053.218	562.942	34,8
SOZIET. G/ ZERGA / I. S/ SDADES	372.870	186.756	33,4
OINORDETZEN G/ ZERGA / I S/ SUCESIONES	20.339	0.668	79,9
ONDAREAREN G/ ZERGA / I S/ PATRIMONIO	30.340	41.908	58,0
BESTELAKOAK / OTROS	3.304		
ZUZENEKO ZERGA, GUZTIRA / TOTAL IMP. DIRECTOS	1.480.071	872.275	37,1
ESKUALDAKETA ETA E.J.D. / TRANSMIS. Y A.J.D.	135.993	27.637	16,9
BEZa / IVA	1.285.748	859.276	40,1
ZERGA BEREZIAK / IMPUESTO ESPECIALES	429.944	58.443	12,0
ASEGURU PRIMAK / PRIMAS DE SEGUROS	23.006	4.612	16,7
HID. TXIK. SALMENTAK / VENTAS MIN. HIDROCARBUROS	15.245	550	3,5
ZEHARK.BESTE ZERGA BATZUK / OTROS IMP INDIRECTOS	245		
ZEHARKAKO ZERGA, GUZTIRA / TOTAL IMP. INDIRECTOS	1.890.181	950.518	33,5
TASAK ETA BEST. SARRERAK / TASAS Y OTROS INGRESOS	33.069		
GUZTIRA / TOTAL	3.403.321	1.822.793	34,9

(Mila eurokotan / En miles de euros)

**2005EKO GASTU FISKALEN AURREKONTUA ETA AURREKO EKITALDIAREKIKO KONPARAZIOA
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES PARA 2005 Y COMPARACION CON EL EJERCICIO ANTERIOR**

KONTZEPTUA CONCEPTO	2004ko AURREK. PRESUP. 2004	2005eko AURREK. PRESUP. 2005	(%) ALDAKETA VARIACION (%) 2005/2004
ERRENTA ZERGA / IRPF	523.624	562.942	7,5
SOZIET. G/ ZERGA / I. S/ SDADES	212.544	186.756	-12,1
OINORDETZEN G/ ZERGA / I S/ SUCESIONES	7.450	80.668	982,9
ONDAREAREN G/ ZERGA / I S/ PATRIMONIO	35.096	41.908	19,4
ZUZENEKO ZERGA, GUZTIRA / TOTAL IMP. DIRECTOS	778.714	872.275	12,0
ESKUALDAKETA ETA E.J.D. / TRANSMIS. Y A.J.D.	25.091	27.637	10,1
BEZa / IVA	169.984	859.276	405,5
ZERGA BEREZIAK / IMPUESTO ESPECIALES	60.241	58.443	-3,0
ASEGURU PRIMAK / PRIMAS DE SEGUROS	4.018	4.612	14,8
HID. TXIK. SALMENTAK / V. MINORISTAS HIDROCARBUROS		550	
ZEHARKAKO ZERGA, GUZTIRA / TOTAL IMP. INDIRECTOS	259.333	950.518	266,5
GASTU FISKALAK, GUZTIRA / TOTAL GASTOS FISCALES	1.038.047	1.822.793	75,6

(Mila eurokotan / En miles de euros)