

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 jaso beharko dira. Bestalde, Irailaren 27ko 1/1994 Legegintzako Dekretuak, Euskadiko Aurrekontu Erregimenari buruzko indarreko lege xedapenen testu bategineko 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 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

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 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 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

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 kalitatea ere hor daude, etab...

Oztopo horien guztien aurrean, eta gastu fiskalak, beste figura tributarioak barne, hobeto ezagutzuz 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.

Laburbilduz, gastu fiskala honela definitu liteke: sarrerak gutxitzea salbuespenak, hobariak, murrizpenak eta desgrabazioak direla medio. Zergak, horren ondorioz, alden du 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 ezargarririk kanpo geratzen diren errentak. "Salbuespen teknikoak" eta "zergapetu gabeko kasuak" ez dira gastu fiskaltzat hartzen.
- Oinarri ezargariaren murrizpenak edo oinarri ezargaria lortzeko errenta gordinetik murriztutako kopuruak.
- Kreditu fiskalak edo zergaren kuotatik kendutako kopuruak.

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 los 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 batzuk mesedetu nahian, tarifan sartzen diren tasa murriztuak.

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

“Kutxako 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 ondoren, gastu horiek 2007. 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 2007 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

Beste zerga batzuetan, (Balio Erantsiaren gaineko Zergan, Aseguru Primen gaineko Zergan eta Zerga Bereziatan) 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 albustepenei buruzko datu ekonomikoak aztertzeaz gainera, beste administrazio batzuek (foru administrazioek eta Administrazio Zentralak) aurreko ekitaldietako aurrekontuetan jasotako gastuak hartu ditugu erreferentzia gisa.

2007. urterako aurrekontuetan 1.906.600 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 %31,9 dira.

Ondoko bi tauletan 2007. urterako gastu fiskalen aurreikuspena eta zerga itunduengatik espero diren sarrerak konparatzen dira alde batetik, eta bestetik, 2006ko eta 2007ko gastu fiskalen aurreikuspenen arteko konparazioa egiten da.

anuales.

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.

Los gastos fiscales presupuestados para el año 2007 ascienden a 1.906.600 miles de euros, lo cual representa el 31,9% 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 2007 y, por otra parte, la comparación entre las previsiones de gastos fiscales para 2006 y para el año 2007.

**ZERGA ITUNDUENGATIK ESPERO DIREN SARREREN AURREKONTUA ETA GASTU FISKALENA 2007. URTEAN
PRESUPUESTO DE INGRESOS POR TRIBUTOS CONCERTADOS Y DE GASTOS FISCALES PARA 2007**

| KONTZEPTUA CONCEPTO | SARREREN AURREKONTUA PPTO. INGRESOS | GASTUEN AURREKONTUA PPTO. GASTOS | % |
|---|---|--|--------------|
| | A | B | B / (A+B) |
| Errentaren gaineko zerga / IRPF | 1.300.386 | 625.331 | 32,5 |
| Sozietateen gaineko zerga / Impto. Sobre sociedades | 508.822 | 197.762 | 28,0 |
| Oinordetza eta dohaintzen zerga / Impto. Sucesiones y donaciones | 21.460 | 0 | 0,0 |
| Ondarearen gaineko zerga / Impto. sobre el patrimonio | 43.392 | 51.615 | 54,3 |
| Bestelakoak / Otros | 4.712 | 0 | 0,0 |
| ZUZENEKO ZERGA / IMPUESTOS DIRECTOS | 1.878.772 | 874.708 | 31,8 |
| Ondare eskualdaketa eta E.J.D. zerga / Impto. transmisiones patrim. y A.J.D. | 178.947 | 37.949 | 17,5 |
| Balio erantsiaren gaineko zerga / Impto. sobre el valor añadido | 1.460.453 | 922.288 | 38,7 |
| Zerga bereziak / Impuestos especiales | 470.437 | 65.842 | 12,3 |
| Aseguru primen gaineko zerga / Impto. sobre primas de seguros | 25.575 | 5.302 | 17,2 |
| Zenbait hidro. txikizkako salm. zerga / Impto. ventas minoristas deter. hidrocar. | 17.564 | 512 | 2,8 |
| Zeharkako beste zerga batzuk / Otros impuestos indirectos | 1 | 0 | 0,0 |
| ZEHARKAKO ZERGA / IMPUESTOS INDIRECTOS | 2.152.977 | 1.031.892 | 32,4 |
| Tasak eta beste sarrera batzuk / Tasas y otros ingresos | 32.010 | 0 | 0,0 |
| GUZTIRA / TOTAL | 4.063.759 | 1.906.600 | 31,9 |

(Mila eurokotan / En miles de euros)

**2007KO GASTU FISKALEN AURREKONTUA ETA AURREKO EKITALDIAREKIKO KONPARAZIOA
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES PARA 2007 Y COMPARACION CON EL EJERCICIO
ANTERIOR**

| KONTZEPTUAK CONCEPTOS | AURREKONTUA 2006 PRESUPUESTO | AURREKONTUA 2007 PRESUPUESTO | ALDAKETA VARIACIÓN 2007/2006 (%) |
|---|------------------------------------|------------------------------------|---|
| | Errentaren gaineko zerga / IRPF | 603.531 | 625.331 |
| Sozietateen gaineko zerga / Impto. Sobre sociedades | 173.048 | 197.762 | 14,3 |
| Ondarearen gaineko zerga / Impto. Sobre el patrimonio | 41.788 | 51.615 | 23,5 |
| ZUZENEKO ZERGA / IMPUESTOS DIRECTOS | 818.367 | 874.708 | 6,9 |
| Ondare eskualdaketa eta E.J.D. zer. / Impto. Trans. Patrimoniales y A.J.D. | 32.286 | 37.949 | 17,5 |
| Balio erantsiaren gaineko zerga / Impto. sobre el valor añadido | 949.319 | 922.288 | -2,8 |
| Zerga bereziak / Impuestos especiales | 68.796 | 65.842 | -4,3 |
| Aseguru primen gaineko zerga / Impto. sobre primas de seguros | 4.728 | 5.302 | 12,1 |
| Zenbait hid. txikizkako salmenten zer. / Impto. vtas min. deter. hidrocarburos. | 586 | 512 | -12,8 |
| ZEHARKAKO ZERGA / IMPUESTOS INDIRECTOS | 1.055.716 | 1.031.892 | -2,3 |
| GUZTIRA / TOTAL | 1.874.083 | 1.906.600 | 1,7 |

(Mila eurokotan / En miles de euros)