

CAPÍTULO X
CLASIFICACIÓN POR POLÍTICAS DE GASTO

X.1. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de la existencia en las normas tributarias de incentivos que constituyen beneficios fiscales, como excepción favorecedora de actividades, de los agentes económicos y sociales, de consumos o de la renta familiar disponible, puede equipararse a las distintas formas de gasto directo como instrumento de política económica que induce cambios en el comportamiento de los agentes económicos. Este hecho, unido al considerable volumen de recursos y a la variedad de fines y sectores afectados, ha llevado a que la Memoria de Beneficios Fiscales incorpore, desde 1997, el resultado de los trabajos realizados para agrupar los beneficios fiscales en función de las características o finalidades de los conceptos de los que provienen. Dicho reparto se ha ido mejorando gradualmente, con un doble propósito: por un lado, su aproximación, en la medida de lo posible, a la clasificación por políticas del gasto público contemplada en los Presupuestos Generales del Estado y, en segundo lugar, reducir al mínimo el conjunto de conceptos sin clasificar e incluidos en una categoría heterogénea denominada “otras políticas de gasto”.

Con el transcurso del tiempo, la referida clasificación de los beneficios fiscales según políticas de gasto ha perdido parte de su significado y ha dejado, por diversos motivos (reformas tributarias, cambios de prioridades en las políticas económica y social, transformaciones de la sociedad, etc.), de reflejar correctamente la orientación u objetivos de los incentivos fiscales de los que proceden. A ello hay que unir varias cuestiones relativas a la estructura y contenido de la clasificación que se ha estado utilizado en la Memoria de Beneficios Fiscales hasta el año 2004 que exigían un estudio y revisión, en profundidad, del reparto entre políticas de gasto, con el fin prioritario de ajustarse completamente a la nueva clasificación presupuestaria para el próximo año.

Debido a esas razones, se procede a modificar sustancialmente la clasificación de los beneficios fiscales por políticas de gasto, utilizando para ello únicamente la lista de políticas en que se efectúa la agrupación de los gastos en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2005.

En los siguientes apartados de este capítulo se explican los criterios seguidos para la nueva clasificación de los beneficios fiscales entre políticas de gasto, la relación de todos los incentivos que generan beneficios fiscales y se cuantifican en el PBF, junto con las políticas a la que se adscriben y, por último, la distribución de las cifras de 2005.

X.2. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES A LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO

La actual clasificación del gasto presupuestario o público se estructura en cuatro niveles jerárquicos. El primer estrato está formado por cinco grandes áreas de gasto. Dentro de ellas, se distinguen un total de 26 políticas, cuya codificación a dos dígitos permite ubicarlas inmediatamente en el área a la que pertenecen, por el primer dígito de su código. Un tercer nivel viene definido por los grupos de programas, codificados a tres dígitos y que guardan un vínculo con los anteriores a través del primer y segundo dígito. El cuarto y último escalón está constituido por los programas de gasto, para cuya codificación se emplea un cuarto dígito de carácter alfabético que pone de manifiesto su naturaleza: finalistas, instrumentales y de gestión. Para la clasificación de beneficios fiscales entre las políticas de gasto, se recurre fundamentalmente a los niveles segundo (para presentar las cifras) y cuarto (para realizar la adscripción con el mayor rigor y exactitud posibles).

La asignación a las “políticas de gasto” de la pérdida de ingresos originada por la existencia de los incentivos establecidos en las normativas que regulan los distintos tributos y que constituyen beneficios fiscales, se lleva a cabo a través de los programas de gasto y se apoya en los siguientes principios:

- 1º) Se examina si la norma tributaria que regula el incentivo fiscal que se trata de clasificar indica, de manera expresa, una finalidad concreta (*vgr.*: creación de empleo, acceso a la vivienda, preservación del medio ambiente, impulso de la investigación y el desarrollo, etc.), tiene como destino a determinado sector o grupo de sectores económicos (agrícola, industrial, pymes, etc.) o está dirigido a un específico estrato social (*vgr.*: pensionistas, desempleados, discapacitados, etc.). En caso de que dichos objetivos tengan su reflejo en algún programa de gasto presupuestario, el beneficio fiscal se asigna al mismo y su importe figura incluido en la política de gasto a la cual pertenezca el programa.
 - 2º) Si no se verifica esa primera premisa, a partir de la definición del incentivo cuyo beneficio fiscal se pretende clasificar se elige aquel programa de gasto al cual se puede ajustar mejor o en el que se recoja alguna dotación presupuestaria de gastos reales que procedan de
-

conceptos análogos a los que ocasionan los beneficios fiscales. Tal circunstancia se presenta, por ejemplo, en algunas de las exenciones del IRPF que se aplican a determinadas pensiones y prestaciones económicas de carácter público.

- 3º) En caso de que un incentivo fiscal abarque una pluralidad de fines y a partir del contenido de la norma y de las fuentes tributarias no se pudiera determinar cuál tiene un carácter prioritario, se procede a escoger el programa de gasto en el que exista algún concepto vinculado al beneficio fiscal o atendiendo al que se considera su efecto numérico preponderante o de mayor transcendencia social o económica (vgr.: la asignación de la deducción por maternidad del IRPF a uno de los programas que incluye gastos relativos a la familia, dentro de la política denominada de servicios sociales y promoción social).
 - 4º) Para los incentivos que generan beneficios fiscales en los impuestos de naturaleza indirecta, se conviene en adoptar un enfoque de la oferta de los productos en lugar del sujeto que los adquiere o consume, ya que se entiende que favorecen unos menores precios y un incremento de la demanda, lo que potencia la producción y los resultados de las empresas. Cada concepto se adscribe al programa que incluye gastos presupuestarios del sector económico afectado por la medida tributaria. En caso de que los operadores económicos que intervengan en la fabricación o comercialización de los productos pertenezcan a dos o más sectores diferentes para los que existan programas de gasto, se escoge aquel cuyo peso cuantitativo es mayor o percibe en mayor medida el beneficio fiscal.
 - 5º) Como elemento de cierre, en caso de que, de acuerdo con las anteriores reglas, no sea factible ubicar el beneficio fiscal en un programa de gasto concreto, se conviene en su asignación a la política denominada “otras actuaciones de carácter económico”. También se actúa de esta misma manera cuando los importes de los beneficios fiscales corresponden a varios conceptos que pueden ser adscritos a varios programas o políticas distintos, pero que no se puede proceder a su desglose ni se conoce el peso de sus componentes.
-

La aplicación de esos principios a cada uno de los incentivos que generan beneficios fiscales da lugar a la clasificación de los mismos entre el conjunto de programas de gasto presupuestario. La presentación de los resultados de esta operación se lleva, de forma resumida, a través del nivel de políticas de gasto, tal y como se detalla en los dos apartados siguientes de este capítulo. De esta forma, las cifras del PBF 2005 quedan distribuidas entre 19 de las políticas en que se divide el gasto presupuestario.

X.3. RELACIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES Y SU ASIGNACIÓN A POLÍTICAS DE GASTO

A continuación, se enumera cada uno de los conceptos que generan beneficios fiscales, clasificados por impuestos y la política de gasto público o presupuestario a la que se adscriben.

CONCEPTO		POLÍTICA DE GASTO
I. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS		
I.1	Reducción por rendimientos del trabajo	Fomento del empleo
I.2	Reducción por aportaciones a planes de pensiones	Pensiones
I.3	Reducción por arrendamientos de viviendas	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
I.4	Reducción por el cuidado de hijos menores de tres años	Servicios sociales y promoción social
I.5	Reducción por aportaciones a patrimonios protegidos de discapacitados	Pensiones
I.6	Gravamen único sobre la base liquidable especial	Otras actuaciones de carácter económico
I.7	Deducción por inversión en la vivienda habitual	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
I.8	Deducción por maternidad	Servicios sociales y promoción social
I.9	Deducciones por inversiones empresariales y creación de empleo	Otras actuaciones de carácter económico
I.10	Deducción por venta de bienes corporales producidos en Canarias	Otras actuaciones de carácter económico
I.11	Deducción por dotaciones para la reserva de inversiones en Canarias	Otras actuaciones de carácter económico
I.12	Deducción por donativos	Servicios sociales y promoción social
I.13	Deducción por actuaciones para la protección y difusión Patrimonio Histórico	Cultura
I.14	Deducción por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla	Otras actuaciones de carácter económico
I.15	Deducción por aportaciones a cuentas de ahorro-empresa	Comercio, turismo y pymes
I.16	Incremento del mínimo personal en la tributación conjunta	Servicios sociales y promoción social
I.17	Exención de los premios de loterías	Servicios de carácter general
I.18	Exención de los premios de las apuestas deportivas	Cultura
I.19	Exención de los premios de los sorteos de ONCE y Cruz Roja Española	Servicios sociales y promoción social
I.20	Exención de los premios literarios y artísticos	Cultura
I.21	Exención de los premios científicos	Investigación, desarrollo e innovación
I.22	Exenciones de las pensiones de invalidez	Pensiones
I.23	Exención de las prestaciones por actos de terrorismo	Pensiones
I.24	Exenciones de las ayudas para los afectados por el SIDA y la hepatitis C	Sanidad
I.25	Exención de las indemnizaciones por despido o cese del trabajador	Otras actuaciones de carácter económico
I.26	Exenciones de las prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad,	Pensiones

	nacimiento, parto múltiple, adopción y maternidad	
I.27	Exención de las pensiones de la Guerra Civil	Pensiones
I.28	Exención de las gratificaciones por participación en misiones internacionales	Política exterior
I.29	Exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único	Desempleo
I.30	Exención de las ayudas económicas a deportistas de alto nivel	Cultura
I.31	Exención de los rendimientos por trabajos realizados en el extranjero	Comercio, turismo y pymes
I.32	Exención de las prestaciones por acogimiento de personas con minusvalía o mayores de 65 años	Servicios sociales y promoción social
I.33	Exención de las becas públicas de educación	Educación
I.34	Exención de las prestaciones por entierro o sepelio	Sanidad
I.35	Exención de las ayudas de la política pesquera comunitaria	Agricultura, pesca y alimentación
I.36	Exención de las ayudas públicas por el abandono de la actividad del transporte	Subvenciones al transporte
I.37	Exención de las indemnizaciones públicas por el sacrificio del ganado	Agricultura, pesca y alimentación
I.38	Operaciones financieras con bonificación	Infraestructuras

II. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES

II.1	Bonos y Obligaciones del Estado	Deuda Pública
II.2	Letras del Tesoro	Deuda Pública
II.3	Bonos Matador	Otras actuaciones de carácter económico
II.4	Incentivos fiscales para no residentes con establecimiento permanente	Otras actuaciones de carácter económico

III. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

III.1	Exenciones de valores mobiliarios en manos de no residentes: Letras del Tesoro, Bonos y Obligaciones del Estado	Deuda Pública
III.2	Exenciones de valores mobiliarios en manos de no residentes: Bonos Matador	Otras actuaciones de carácter económico

IV. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

IV.1	Ajuste en la base imponible por libertad de amortización y amortizaciones especiales: pymes	Comercio, turismo y pymes
IV.2	Ajuste en la base imponible por libertad de amortización y amortizaciones especiales: restantes entidades	Otras actuaciones de carácter económico
IV.3	Ajuste en la base imponible por dotaciones para la reserva de inversiones en Canarias	Otras actuaciones de carácter económico
IV.4	Ajuste en la base imponible por la implantación de empresas en el extranjero	Comercio, turismo y pymes
IV.5	Exención de las ayudas de la política pesquera comunitaria	Agricultura, pesca y alimentación
IV.6	Tipo reducido para las pymes	Comercio, turismo y pymes
IV.7	Tipo reducido para las sociedades de inversión	Otras actuaciones de carácter económico
IV.8	Restantes tipos especiales	Otras actuaciones de carácter económico
IV.9	Bonificaciones para las cooperativas especialmente protegidas	Otras actuaciones de carácter económico
IV.10	Bonificación para las entidades que operen en Ceuta y Melilla	Otras actuaciones de carácter económico
IV.11	Bonificación para los exportadores de producciones cinematográficas, audiovisuales y editoriales	Cultura
IV.12	Operaciones financieras con bonificación	Infraestructuras

IV.13	Bonificación para las empresas navieras en Canarias	Subvenciones al transporte
IV.14	Bonificación por venta de bienes corporales producidos en Canarias	Otras actuaciones de carácter económico
IV.15	Deducciones por inversiones para la protección del medio ambiente	Infraestructuras
IV.16	Deducción por creación de empleo para minusválidos	Fomento del empleo
IV.17	Deducción por gastos en investigación, desarrollo e innovación tecnológica	Investigación, desarrollo e innovación
IV.18	Deducción por inversiones en producciones cinematográficas	Cultura
IV.19	Deducción por actuaciones para la protección y difusión Patrimonio Histórico	Cultura
IV.20	Deducción para las empresas exportadoras	Comercio, turismo y pymes
IV.21	Deducción por gastos para la formación profesional	Fomento del empleo
IV.22	Deducción por inversiones para la edición de libros	Cultura
IV.23	Deducción por inversiones nuevas tecnologías de la información y comunicaciones	Comercio, turismo y pymes
IV.24	Deducción por inversiones en vehículos de transporte por carretera	Subvenciones al transporte
IV.25	Deducción por inversiones en Canarias	Otras actuaciones de carácter económico
IV.26	Deducción por reinversión de beneficios extraordinarios	Otras actuaciones de carácter económico
IV.27	Deducción por contribuciones empresariales a planes de pensiones	Pensiones
IV.28	Deducción por donativos	Servicios sociales y promoción social
IV.29	Saldos pendientes de incentivos a la inversión de ejercicios anteriores	Otras actuaciones de carácter económico
IV.30	Deducciones por los programas y actividades del “Año Santo Jacobo 2004”	Cultura
IV.31	Deducciones por los programas y actividades del “Fórum Universal de las Culturas, Barcelona 2004”	Cultura

V. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

	Exenciones:	
V.1	Servicios públicos postales	Otras actuaciones de carácter económico
V.2	Servicios de hospitalización y sanitarios	Sanidad
V.3	Servicios de asistencia social	Servicios sociales y promoción social
V.4	Servicios de enseñanza	Educación
V.5	Servicios deportivos de entidades públicas y privadas de carácter social	Cultura
V.6	Servicios de bibliotecas y archivos	Cultura
V.7	Visitas a centros culturales	Cultura
V.8	Representaciones artísticas	Cultura
V.9	Organización de exposiciones	Cultura
V.10	Transporte en ambulancias	Sanidad
V.11	Sellos de correos	Otras actuaciones de carácter económico
V.12	Servicios financieros	Otras actuaciones de carácter económico
V.13	Servicios profesionales de escritores, compositores y artistas plásticos	Cultura
V.14	Bienes inmuebles y objetos de culto para la Iglesia Católica	Otras actuaciones de carácter económico
	Tipo reducido del 7%:	
V.15	Productos alimenticios distintos de los gravados al 4% y de las bebidas alcohólicas	Agricultura, pesca y alimentación
V.16	Animales y vegetales para la obtención de productos alimenticios	Agricultura, pesca y alimentación
V.17	Productos utilizados habitualmente en las actividades agrarias	Agricultura, pesca y

		alimentación
V.18	Agua para alimentación y riego	Agricultura, pesca y alimentación
V.19	Medicamentos para uso animal	Agricultura, pesca y alimentación
V.20	Aparatos para suplir deficiencias físicas	Servicios sociales y promoción social
V.21	Productos sanitarios, material, equipos e instrumental médico, incluidos productos de higiene femenina	Sanidad
V.22	Viviendas distintas de las gravadas al 4%	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
V.23	Flores, plantas y semillas	Agricultura, pesca y alimentación
V.24	Transportes de viajeros	Subvenciones al transporte
V.25	Servicios de hostelería y restauración	Comercio, turismo y pymes
V.26	Servicios a explotaciones agrarias	Agricultura, pesca y alimentación
V.27	Servicios para producción cinematográfica	Cultura
V.28	Limpieza de vías públicas	Infraestructuras
V.29	Servicios de recogida, transporte y eliminación de residuos	Infraestructuras
V.30	Entradas a museos y exposiciones	Cultura
V.31	Entradas a teatros, conciertos y salas cinematográficas	Cultura
V.32	Entradas a otros espectáculos, recintos de ocio y centros culturales	Cultura
V.33	Servicios deportivos no exentos	Cultura
V.34	Servicios de asistencia social no exentos	Servicios sociales y promoción social
V.35	Servicios funerarios	Sanidad
V.36	Asistencia sanitaria y dental no exenta	Sanidad
V.37	Espectáculos deportivos de carácter aficionado	Cultura
V.38	Exposiciones y ferias comerciales	Comercio, turismo y pymes
V.39	Servicios de peluquería	Comercio, turismo y pymes
V.40	Obras de albañilería en las viviendas	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
V.41	Ejecuciones de obras para construcción de viviendas	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
V.42	Venta e instalación de armarios para promotores de viviendas	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
	Tipo “superreducido” del 4%:	
V.43	Productos alimenticios (pan, harinas, leche, quesos, huevos, frutas, verduras, hortalizas, legumbres, tubérculos y cereales)	Agricultura, pesca y alimentación
V.44	Libros, periódicos y revistas	Cultura
V.45	Medicamentos para uso humano	Sanidad
V.46	Automóviles y sillas de ruedas para minusválidos	Servicios sociales y promoción social
V.47	Prótesis para minusválidos	Servicios sociales y promoción social
V.48	Viviendas de protección oficial de régimen especial y de promoción pública, así como las adquiridas por entidades del régimen especial de arrendamiento de viviendas	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación

VI. IMPUESTO SOBRE LAS PRIMAS DE SEGUROS

VI.1	Exención de los seguros de asistencia sanitaria	Sanidad
VI.2	Exención de los seguros de enfermedad	Sanidad

VI.3	Exención de los seguros agrarios combinados	Agricultura, pesca y alimentación
VI.4	Exención de los planes de previsión asegurados	Pensiones
VI.5	Exención de los seguros de caución	Otras actuaciones de carácter económico

VII. IMPUESTOS ESPECIALES

	Impuesto sobre Hidrocarburos	
VII.1	Exenciones de gasóleos y querosenos	Subvenciones al transporte
VII.2	Exención de los fuelóleos	Industria y energía
VII.3.	Tipo reducido para los gasóleos	Agricultura, pesca y alimentación
VII.4	Tipo reducido para los gases licuados del petróleo	Subvenciones al transporte
VII.5	Exención y tipo especial cero para los biocarburantes	Infraestructuras
	Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas	
VII.6	Exenciones de los alcoholes para centros médicos y laboratorios farmacéuticos	Sanidad
VII.7	Exenciones de los alcoholes para la fabricación de aromatizantes y rellenos alimenticios	Agricultura, pesca y alimentación
VII.8	Tipos reducidos en Canarias	Otras actuaciones de carácter económico

VIII. TASAS

VIII.1	Exenciones y reducciones de las tasas de la Jefatura Central de Tráfico	Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias
--------	---	--

X.4. DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES POR POLÍTICAS DE GASTO

Los criterios que se acaban de especificar conducen a la distribución de los beneficios fiscales entre 19 políticas de gasto público o presupuestario, de la forma que recoge el cuadro que se inserta a continuación:

Política de gasto	Importe (Millones euros)	Estructura
1. Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	21,97	0,05 %
2. Política exterior	1,58	0,00 %
3. Pensiones	1.658,26	4,02 %
4. Servicios sociales y promoción social	3.280,19	7,96 %
5. Fomento del empleo	5.619,69	13,64 %
6. Desempleo	1,57	0,00 %
7. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	5.951,15	14,44 %
8. Sanidad	2.170,66	5,27 %
9. Educación	983,87	2,39 %
10. Cultura	850,37	2,06 %
11. Agricultura, pesca y alimentación	4.511,03	10,95 %
12. Industria y energía	33,12	0,08 %
13. Comercio, turismo y pymes	5.534,99	13,43 %
14. Subvenciones al transporte	871,89	2,12 %
15. Infraestructuras	543,17	1,32 %
16. Investigación, desarrollo e innovación	216,08	0,52 %
17. Otras actuaciones de carácter económico	7.729,13	18,76 %
18. Servicios de carácter general	556,62	1,35 %
19. Deuda Pública	673,18	1,63 %
T O T A L	41.208,52	100%

Conviene subrayar que este reparto no es comparable, en líneas generales, con el obtenido para el PBF 2004, debido a que, como se ha expuesto en la Introducción de este capítulo de la Memoria, se ha procedido a una revisión en profundidad de la división de los beneficios fiscales por políticas de gasto, para adecuarla a la nueva clasificación presupuestaria.