



O MARCO XURÍDICO. COMENTARIOS AO TEXTO ARTICULADO

XII. O MARCO XURÍDICO. COMENTARIOS AO TEXTO ARTICULADO

De acordo coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional, no contido da Lei de Orzamentos distínguense dous tipos de preceptos: En primeiro lugar, os que responden ao contido mínimo, necesario e indispoñible desta, que está constituído pola determinación da previsión de ingresos e a autorización de gastos. En segundo lugar, os que conforman o que se denominou como o contido eventual, na medida que se trata de materias que gardan relación directa coas previsións de ingresos, as habilitacións de gastos ou os criterios de política económica xeral, que sexan complemento para a máis doada interpretación e máis eficaz execución dos Orzamentos e da política económica do Goberno.

Así mesmo, o Alto Tribunal sinala que, se ben a Lei de Orzamentos pode cualificarse como unha norma esencialmente temporal, nada impide que accidentalmente poidan formar parte da lei preceptos de carácter plurianual ou indefinido.

A parte dispositiva da lei estrutúrase en seis títulos, vinte disposicións adicionais, tres disposicións transitorias e sete disposicións derradeiras.

O título I relativo á aprobación dos orzamentos e ao réxime das modificacións de crédito, comeza por delimitar o ámbito dos orzamentos, incorporando a tipoloxía de entidades públicas instrumentais do sector público autonómico previstas na Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia. Este título recolle a parte esencial do orzamento, e inclúe, no seu capítulo I, os ingresos e gastos que compoñen os orzamentos da Comunidade Autónoma, integrados polos da Administración xeral, os dos órganos estatutarios, os dos organismos autónomos, os correspondentes ás entidades públicas instrumentais de asesoramento e consulta que para efectos orzamentarios teñen a consideración de organismos autónomos, os das axencias públicas autonómicas, os das entidades públicas empresariais, os dos consorcios autonómicos, os das sociedades mercantís e os das fundacións.

Dentro deste capítulo I detállanse os beneficios fiscais que afectan aos tributos cedidos total ou parcialmente polo Estado e sinálase o importe das subvencións reguladoras consideradas na normativa de taxas, prezos e exaccións reguladoras da Comunidade Autónoma de Galicia. Finalmente, dentro dos artigos especificamente destinados aos orzamentos das entidades instrumentais autorízanse as dotacións iniciais das subvencións de explotación e de capital ás entidades públicas empresariais e ás sociedades mercantís.

No capítulo II deste título regúlanse os principios que rexen as modificacións orzamentarias, con expresión das regras de vinculación que afectan aos créditos orzamentarios, a determinación dos que teñen natureza de créditos ampliables e as limitacións aplicables ás transferencias de créditos.

O título II, relativo aos gastos de persoal, divídese en tres capítulos. O capítulo I regula as retribucións do persoal funcionario, docente, altos cargos, persoal directivo das entidades instrumentais do sector público autonómico, laboral ou ao servizo das institucións sanitarias, que non experimentan ningún incremento respecto do exercicio anterior, sen ter en contra a redución aprobada pola Lei 9/2012, do 3 de agosto de adaptación das disposicións básicas do Real decreto lei 20/2012, do 13 de xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade en materia de emprego público. Ademais durante o ano 2013 establécese que dito persoal percibirá o 60% de media das dúas pagas extra, que unicamente estarán formadas polo soldo base, os trienios e o complemento de destino, ou cantidade equivalente. Este axuste retributivo, que ten carácter progresivo, enmárcase na necesidade de manter a sostibilidade das contas públicas, nun escenario de redución do obxectivo de déficit para o ano 2013 á metade (o 0,7% do PIB), coa correlativa diminución da capacidade de endebedamento en 400 millóns de euros, o que supón a necesidade de manter estes niveis retributivos ata que se acaden ingresos en termos similares ao momento no que se incorporou o complemento específico nas pagas extra.

Coa publicación da Lei 1/2012, do 29 de febreiro, de medidas temporais en determinadas materias do emprego público da Comunidade Autónoma de Galicia, levouse a cabo un esforzo en materia de gastos de persoal que tivo os seus efectos durante o ano 2012 e que seguirá ténndoos en 2013, o que determina que o as retribucións se vexan afectadas en menor medida que no pasado exercicio.

Por outra banda, esta medida retributiva enmárcase nun contexto de outorgar estabilidade aos empregados públicos, coa derogación do apartado 3 do artigo 5 da mencionada Lei 1/2012, do 29 de febreiro, mantendo a xomada laboral íntegra para o persoal interino.

Así mesmo, durante o 2013, proseguirá suspendida a aplicación dos pactos ou acordos que contiveren incrementos retributivos para ese exercicio.

O capítulo II, dedicado a outras disposicións en materia de réxime de persoal, recolle que para o ano 2013 non se procederá a incorporación de persoal no sector público salvo que poida derivarse da Oferta de Emprego Público de exercicios anteriores e agás nos sectores, funcións e categorías profesionais que se estimen absolutamente prioritarios ou que afecten ao funcionamento dos servizos públicos esenciais, nos que a taxa de reposición será do 10%. Tamén como novidade para o ano 2013, non se van recoller no anexo de persoal as prazas das correspondentes Relacións de Postos de Trballo que se encontren vacantes e as entidades instrumentais deberán amortizar todas as prazas vacantes sen ocupación dentro do seu cadro de persoal. No resto do capítulo, mantéñense as normas vixentes en 2012.

O capítulo III, dedicado as Universidades recolle o límite máximo dos custos de persoal das tres universidades galegas, así como as retribucións adicionais do persoal ao seu servizo e a autorización de convocatorias para o provisión de persoal laboral fixo en casos excepcionais.

No título III, relativo ás operacións de endebedamento e garantía, establécese para o 2013 a posición neta debedora da Comunidade Autónoma que se incrementará nunha contía máxima equivalente ao 0,7% do PIB rexional, acomodándose aos límites establecidos polo Consello de Política Fiscal e Financeira para este exercicio.

En canto ao apoio financeiro aos proxectos empresariais, mantense para o 2013 a contía máxima dos avais que pode conceder o Instituto Galego de Promoción económica, cun importe de cincocentos millóns de euros.

No título IV, dedicado á xestión orzamentaria, mantéñense os preceptos relativos á intervención limitada, modificacións dos contratos de transporte escolar, fiscalización das operacións de endebedamento da Comunidade Autónoma, fiscalización dos nomeamentos ou de contratos de substitución do persoal, identificación dos proxectos de investimento, autorización do Consello da Xunta para a tramitación de determinados expedientes de gasto, a revisión de prezos contidos en contratos e concertos, a regulación das transferencias de financiamento, as subvencións nominativas, o pagamento mensual de axudas e subvencións que se conceden a persoas físicas para financiar estudos de investigación, o informe preceptivo e vinculante da Consellería de Facenda que, sen prexuízo da análise de risco que realice o xestor, determina os efectos sobre o cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, nos préstamos concedidos con cargo aos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma e a acreditación do cumprimento de obrigas coa Administración da Comunidade Autónoma, coa Administración do Estado e coa Seguridade Social.

O título V, dedicado ás corporacións locais, estrutúrase en dous capítulos. O primeiro, dedicado ao financiamento e á cooperación con estas entidades, detalla as transferencias que lles corresponden como consecuencia de convenios e subvencións, así como a participación dos concellos nos tributos da Comunidade Autónoma a través do Fondo de Cooperación Local.

En relación con este fondo, a lei fixa unha porcentaxe homoxeneizada de participación, que corresponde na súa totalidade ao fondo base. Establécese o sistema de distribución entre a Federación Galega de Municipios e Provincias e os concellos para o fondo base, de maneira que estes recibirán segundo o coeficiente de repartición que lles correspondeu en 2012.

O capítulo II deste título regula o procedemento de compensación e retención de débedas dos municipios contra os créditos que lles corresponden pola súa participación no Fondo de Cooperación Local sen recoller ningunha variación respecto ao ano 2012.

O título VI, relativo ás normas tributarias, enmárcase na necesidade de conciliar o incremento dos ingresos públicos, necesario para acadar o obxectivo de estabilidade, coa finalidade de adecuar a imposición indirecta ao marco xeral. No capítulo referente aos tributos propios establécense modificacións nas taxas vixentes e a creación de novas, ademais de modificar as leis que regulan o imposto sobre o dano medioambiental para adaptalas á reorganización da administración tributaria, que se levará a cabo coa creación da Axencia Tributaria de Galicia e

o inicio da súa actividade. Tamén, se incorpora un artigo no que se modifica a Lei 9/2010, de 4 de novembro, de augas de Galicia, e que recolle a obriga para as entidades subministradoras de auga de presentar autoliquidación cuatrimestral das cantidades repercutidas polo canon da auga. Por último, inclúese un artigo para establecer os criterios de afectación do imposto sobre o dano ambiental e o canon eólico.

No capítulo referente aos tributos cedidos establécense varias modificacións. En primeiro lugar, e en relación ás taxas fiscais sobre o xogo establécese unha maior seguridade xurídica, ao contemplar que todos os xogos quedan sometidos ás taxas administrativas.

En relación ao Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas, en primeiro lugar procédese a supresión da dedución por fomento a autoemprego como consecuencia da Sentenza 161/2012, do Tribunal Constitucional, do 20 de setembro de 2012. Ademais, duplicase a dedución do IRPF, aumentando o límite de dedución aos 8.000 euros, para as persoas que invistan en accións ou participacións sociais de novas entidades ou de recente creación co obxecto de incentivar a actividade dos “Business angels”, e esténdese a dedución anterior aos xóvenes emprendedores implicados na xestión ordinaria cunha nova dedución no seu imposto persoal (IRPF) do 20% das cantidades invertidas (cun límite de dedución de 4.000 €) na creación de novas empresas ou a ampliación da actividade de empresas de recente creación.

En canto ao Imposto sobre Sucesións e Doazóns e coa finalidade de fomentar as actividades de emprendemento, recóllese unha redución na base imponible nos supostos de sucesións ou doazóns a fillos e descendentes de diñeiro destinado á creación dunha empresa ou dun negocio, tendo en conta o patrimonio preexistente do donatario.

Polo que se refire ao Imposto sobre Transmisións Patrimoniais Onerosas e Actos Xurídicos Documentados, co obxectivo de acadar unha neutralidade fiscal axeitada, os tipos de gravame xerais equipáranse á imposición sobre o valor engadido. Para introducir elementos de progresividade mantéñense tipos bonificados co fin de facilitar o acceso á vivenda e ao crédito para o seu financiamento para determinados colectivos, como as persoas discapacitadas, as familias numerosas ou os menores de trinta e seis anos, establecendo límites a estes tipos bonificados en atención ao prezo de adquisición da vivenda e aos niveis de patrimonio dos contribuíntes, así como mediante a súa incompatibilidade con outros beneficios fiscais establecidos pola Comunidade Autónoma con idéntica finalidade. Na modalidade actos xurídicos documentados establécese unha dedución, tanto na transmisión de inmobles destinados a local comercial como nos préstamos para adquirilos.

En relación co Imposto sobre Hidrocarburos modifícase o Capítulo V do texto refundido das disposicións legais da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos polo Estado, aprobado por Decreto legislativo 1/2011, do 28 de xullo, que actualmente regula o Imposto sobre as Vendas Retallistas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), imposto que foi derogado pola disposición derogatoria terceira da Lei 2/2012, do 29 de xuño, de Presupostos Xerais do Estado para o ano 2012, con efectos para 1 de xaneiro de 2013, e pasa a integrarse

dentro do Imposto sobre Hidrocarburos, regulado no Capítulo VII do Título I da Lei 38/1992, do 28 de decembro, de Impostos Especiais.

Finalmente, en canto as medidas procedimentais e as obrigas formais, e coa finalidade de sistematizar e aclarar a normativa vixente ata agora, facilitar a xestión e mellorar a loita contra a fraude fiscal, dáse unha nova redacción á regulación dos beneficios fiscais non aplicables de oficio no Imposto sobre Sucesións e Doazóns e no Imposto sobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados no que se refire aos requisitos formais para a súa aplicación e as consecuencias do incumprimento dos requisitos materiais previstos en cada un deles, con obxecto de sistematizar e aclarar a normativa vixente ata agora. Ademais, introdúcese novas obrigas informativas en relación co Imposto sobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados, como a de presentar declaracións informativas sobre outorgamento de concesións, ou actos e negocios administrativos asemellados a efectos do referido imposto, e información sobre bens mobles usados.

As vinte disposicións adicionais consideran aspectos diversos como á información ao Parlamento, o plan de restablecemento do equilibrio nos orzamentos das entidades públicas instrumentais, os orzamentos iniciais das axencias públicas autonómicas, a venda de solo empresarial polo Instituto Galego de Vivenda e Solo, as prestacións extraordinarias para beneficiarios de pensións e subsidios non contributivos, prestacións familiares por coidado de fillos, a obriga de adecuar os importes dos contratos, concertos e convenios de colaboración ás condicións retributivas establecidas no título II relativo aos gastos de persoal e o persoal contratado ao abeiro do Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional que xa estaban reguladas na lei de orzamentos para o ano 2012.

Como novidade regúlanse no ano 2013 as porcentaxes de gastos xerais de estrutura a aplicar nos contratos de obra de acordo co establecido na artigo 131.1 do Regulamento Xeral da Lei de Contratos das Administracións Públicas. Así mesmo, inclúese tamén a posibilidade de modificar os contratos administrativos e convenios cando sexa necesario para o cumprimento do obxectivo de estabilidade.

Tamén se incorporan como novidades, unha disposición adicional na que se establece a obriga de adecuar estados financeiros das entidades instrumentais ás transferencias, outras tres que establecen reducións nas subvencións destinadas a financiar gastos de persoal, nas tarifas das encomendas de xestión e nas transferencias a entidades financiadas maioritariamente por a Comunidade Autónoma de Galicia, e outra que incorpora normas de especial aplicación en materia de recursos educativos complementarios de ensino público.

Por último, e consecuencia da prórroga do orzamento para o ano 2013, establécense normas para a imputación das operacións de gasto do Orzamento prorrogado aos Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o 2013.

A lei conta con tres disposicións transitorias. A correspondente á adecuación das entidades

públicas instrumentais xa se contemplaban na lei de orzamentos de 2012.

É novidade, o réxime de transitoriedade para o canon eólico, como consecuencia das modificacións da Lei 8/2009, do 22 de decembro, pola que se regula o aproveitamento eólico en Galicia e se crean o canon eólico e o Fondo de Compensación Ambiental, para adaptala á reorganización da administración tributaria que se leva a cabo coa creación da Axencia Tributaria de Galicia e o inicio da súa actividade, para dar validez ás actuacións dos obrigados tributarios en tanto non se leve a cabo o desenvolvemento regulamentario da lei e, por outra, a dotación gradual do fondo de continxencia de execución orzamentaria.

Tamén, como se fixo mención anteriormente, se establece na lei unha disposición derogatoria para deixar sen efecto a habilitación do Consello da Xunta para acordar a redución da xomada coa correspondente redución retributiva do persoal interino ou temporal.

A lei conclúe con sete disposicións derradeiras. A primeira delas recolle dúas modificacións do texto articulado da lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia, a primeira, para darlle o tratamento extraorzamentario ás operacións xeradas na liquidación das herdanzas intestadas a favor da Comunidade Autónoma e a segunda, para recoller o fondo de continxencia de execución orzamentaria en virtude do artigo 31 da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidade Orzamentaria e Sustentabilidade Financeira.

A segunda das disposicións derradeiras modifica a Lei de subvencións de Galicia co obxecto de recoller a normativa vixente en materia de contratos.

A terceira e cuarta refírense, respectivamente, a afectación do canon de saneamento creado pola Lei 8/1993, do 23 de xuño, da Administración hidráulica de Galicia, e a modificación da Lei 8/2009, do 22 de decembro, pola que se regula o aproveitamento eólico e o Fondo de Compensación Ambiental. Por un lado para adaptala á reorganización da administración tributaria que se leva a cabo coa creación da Axencia Tributaria de Galicia e o inicio da súa actividade e, por outro, para regular a contía dispoñible do fondo de compensación ambiental.

As tres últimas, regulan o desenvolvemento, a vixencia e a entrada en vigor da lei.