

Ezkutuko transferentziak eta ekonomi ituna, Luxenburgoko auzitegiaren epaiari aipamena¹

ANE MIREN ZELIA ARIETA-ARAUNABEÑA

Deustuko Unibertsitatea

SARRERA, **1.** TESTUINGURU JURIDIKOA. A. Espainiako konstituzioa: B. Autonomi Estatutua. C. Ekonomi Ituna. D. Lurralde Historikoetako Arauak. E. Europar Batasuneko Zuzenbidea: Europar Batasunaren Jardunbiderako Ituna (lehen “Europar Erkidegoak Eratzeko Ituna” zeritzona). **2.** ESTATU LAGUNTZAK: EUROPAKO ARAUBIDEA. **3.** EUSKAL AUTONOMI ERKIDEGOAK: AUTONOMIA EKONOMIKOAREN AUZIA. A. Azores kasua. B. Autonomia ekonomikoa. C. Autonomia ekonomikoa Euskal Autonomi Erkidegoan: 1. Konpentsazioa kupoan. 2. Lurralde arteko konpentsazio funtsa. 3. Zerbitzu publikoen gutxieneko estaldura. 4. Ezkutuko transferentziak. 5. Gizarte segurantzak. 6. Euskal Solidaritate Funtsa. **4.** ONDORIOAK. **5.** BIBLIOGRAFIA

SARRERA

Euskal Ekonomi Itunari jarraiki, Euskal Autonomi Erkidegoak eskumena du finantza eta zerga arloan arauak emateko. Baina azken urteetan eskumen hori Europar Batasuneko zuzenbidearen aurkakoa ez ote den eztabaidatu izan da. Eztabaida horri erantzuna eman zion Auzitegi Gorenak 2004ko abenduaren 9ko epaian, non Lurralde Historikoetako fo-

¹ Lan hau Alberto Atxabal Rada irakasleak zuzendutakoa da.

ru-arau batzuetako (Sozietateen Gaineko Zergari buruzko foru-arauak, hain zuzen) artikuluak indargabetzen zituen. Bere epaia oinarritu zuen Europar Batasuneko Legerian, eta Ekonomi Itunak honekiko zituen bateraezintasunetan.

Horrela, Euskal Autonomi Erkidegoko Lurralde Historikoak ez omen ziren eskudun zerga-arloan arauketarik emateko, arauketa hori Espainiako Estatuan ezarritako arauketarekiko ezberdina bazen.

Tesi horrek Euskal Ekonomi Itunari egiten dion kaltea begibistakoa da, euskal lurraldeek mendeetan zehar izan duten eskumen bereizgarri bat ezabatzen baitu: zerga sistema propiorako eskumena. Europako Erki-degoko Justizia Auzitegiak, ordea, ondoratzetik babestu zuen Ekonomi Ituna, beranduago azalduko dugun Azores epaiaren bitartez. Epai honetan argitu zuen Estaturaz azpiko erregioek arauketa fiskal propioa egiteko eskumena izan dezaketela, “test hirukoitza” deritzona gainditzen badute, hau da, hiru autonomia maila betetzen badituzte: instituzioen autonomia, autonomia prozeduran eta autonomia ekonomikoa. Test hirukoitz hau aplikatu du berriro ere Europako Justizia Auzitegiak euskal kasua aztertzeko, eta Lurralde Historikoak garaile atera dira. Argi geratu da Ekonomi Itunean jasotako sistemak hiru autonomia mailak bermatzen dituela, eta hala ondorioztatu du baita ere Euskal Herriko Justizia Auzitegi Nagusiak, Luxemburgoko epaiaren osteko lehen barne-epaian. Epaia epai, ordea, eztabaidak hor dirau hainbat sektoretan.

Ez litzateke burugabekeria Euskal Ekonomi Ituna Euskal Herriaren autonomiaren islarik garrantzitsuena dela esatea. Horregatik, uste dut interesgarria dela itunari bere esentzia kentzen dioten tesi guztiei aurre egiten dien epai honen azterketa laburra egitea.

Horretarako, eta lanaren laburtasuna kontuan izanik, epaiaren arlo zehatz batean oinarrituko ditut ondorengo orrialdeak: autonomia ekonomikoari buruzko eztabaidan. Hain zuzen ere, ekonomi itunaren aurkako jarrera hartu dutenen argumentuetako batean: Espainiako Estatuaren eta Euskal Autonomi Erkidegoaren artean konpentsazio ekonomikoak dau-

dela eta, ondorioz, Lurralde Historikoez ez dituztela alde bakarrez jasaten neurri fiskal propioak aplikatzearen ondorioak. Izan ere, Estatuaren eta Euskal Autonomi Erkidegoaren artean ezkatuko transferentziak egon badaudela esan izan da, konpentsazio gisa jarduten omen duten transferentziak. Horrela, sistema fiskal propioa izateak eragin ditzakeen galerak ez omen ditu Autonomi Erkidegoak oso-osorik pairatzen, Estatuak konpentsatu egiten baititu.

Hala balitz, Euskal Autonomi Erkidegoak ez luke beteko autonomia ekonomikoaren betekizuna, eta Europar Batasuneko Zuzenbidea eskuan, ezingo luke zerga arloan arauketarik egin. Horregatik, egiatan hala den edo ez era laburrean aztertzeari ekingo diogu ondorengo orrialdeetan zehar. Baina horretarako gaia nolabait kokatzeari beharrezko derizot, eta hala hasiko dut esku artean dugun lan hau.

TESTUINGURU JURIDIKOA

Lanari benetan ekin baino lehen, beharrezko gerta liteke gaiaren inguruko testuinguru juridikoa nolabait kokatzea. Izan ere, iturri juridikoen aniztasuna da, zati handi batean, erregulazio fiskalaren inguruko nahasmendua sortu izanaren arrazoia. Kontuan eduki beharra dago Euskal Autonomi Erkidegoko foru lurraldeetako bakoitzak eskumena duela bere arau propioak argitaratzeko, Foru-Arauen formapean. Bestalde, Estatuak ere bere erregulazio propioa du, noski, lurralde erkidean aplikatzeko.

Amaitzeko, Europar Batasunak elkarlehia faltsutu dezakeen neurri ororen kontra azken urteetan hartutako jarrera gupidagabearen ondorioz, tributu arauketarako askatasuna zorrozki mugatzen duten hainbat arau argitaratu ditu.

Guzti horien laburpen txiki bat ikusiko dugu jarraian, lanean zehar agertuko diren arauak jasotzen dituen.

Espainiako konstituzioa:

31.artikulua:

1. Guztiek gastu publikoei eusten lagunduko dute, norik bere ekonomi ahalbidearen arabera; horretarako tributu sistema zuzena ezarriko da, berdintasun eta progresibitate printzipioetan oinarriturik, eta sistema hori ez da inoiz konfiskagarria izango.

138.artikulua:

1. Estatuak bermatzen du elkartasun printzipioa, Konstituzioaren 2.artikuluan aldarrikatua, eragingarritasunez betetzea; horretarako Espainiako lurraldeko toki ezberdinen artena oreka ekonomiko egoki eta zuzena ezar dadin zainduko du, eta bereziki, uharteen egoera hartuko du kontuan.

2. Autonomi erkidegoetako estatutuen artean ezberdintasunak egon arren, desberdintasun horiek ezin izango dute inoiz ekonomia eta gizarte pribilegiarik ekarri.

148 eta 149 artikuluek ezartzen dute zeintzuk izango diren autonomia erkidegoen eskumenak eta zeintzuk estatuarenak. Eskutan dugun gairako, garrantzitsua da, batez ere, 148.1.13 artikulua: *autonomia erkidegoen garapen ekonomikoa suspertzea, nazioaren politika ekonomikoak finkatu dituen helburuen barruan.*

149artikuluan jasotzen dira estatuaren eskumen eksklusiboak, tartean: *Gizarte segurantza, sistema monetarioa, estatu zorra, ogasun orokorra, ...*

156.artikulua:

1. Autonomia-erkidegoek, beren eskumenak garatu eta betearazteko, finantza autonomia izango dute, Estatu Ogasunarekin koordinazio-eta espainiar guztien arteko elkartasun-printzipioen arabera.

2. *Autonomia-erkidegoek estatuaren eskuorde edo laguntzaile moduan jardun dezakete, haren zerga-baliabideak bildu, kudeatu eta likidatzeko, legeen eta estatutuen arabera.*

158. artikulua

1. *Estatuaren Aurrekontu Orokorretan, diru-kopuru bat ezar daiteke Autonomia Erkidegoentzat, estatuaren zerbitzu eta jardueren artean autonomia-erkidegoek zenbat bereganatu dituzten kontuan hartuta; hori egiteko, bermatu behar da, Espainiako lurralde osoan, oinarritzko herri-zerbitzuen gutxieneko maila.*

2. *Lurraldeen arteko desoreka ekonomikoak zuzentzeko eta elkartasun-printzipioa eragingarritasunez betetzeko, Kompentsazio Funtsa eratuko da inbertsio gastuetarako; Gorte Nagusiek funts horren baliabideak banatuko dituzte autonomia-erkidegoen artean, eta, egoki bada, probintzien artean ere bai.*

1. Xedapen gehigarria

“Konstituzioak lurralde forudunetako eskubide historikoak babestu eta errespetatzen ditu. Foru araubide horren eguneratze orokorra, hala denean, Konstituzioaren eta Autonomia Estatutuaren eremuan burutuko da”.

Autonomi Estatutua

41.artikulua:

2- *Kontzertu Erregimenaren edukiak ondoko printzipio eta oinarriak errespetatuko ditu eta beroriei egokituko zaie:*

a) *Herrialde Historikoetako instituzio bidezkoek, bere esparruan, zerga erregimena mantendu, ezarri eta erregulatu ahal izango dute, Estatuaren egitura orokor inpositiboari, kontzertu berean Estatuarekin koordinazio, fiskal armonizazio eta kolaborazioa izateko agertzen diren araei eta Komunitate Autonomoaren barruan*

helburu berdinak lortzeko euskal Biltzarrak diktatuko dituenen kasu eginez. Kontzertua Legez onartuko da.

d) Euskal Herriak Estatuari egingo dion ekarpena kopuru oso bat izango da, eta komunitate autonomoak bere gain hartzen ez dituen Estatuak hartutako kargen kontribuzio gisa lurralde bakoitzak emandako kopuruez osatuko da.

e) Aipaturiko kopuru osoa osatzen duten lurralde bakoitzari dagozkion kopuruak izendatzeko eta erabakitzen diren epeetan berritzeko, batzorde misto bat osatuko da, zein alde batetik Diputazio Foral bakoitzeko ordezkari batez eta Euskal Gobernuako beste hainbestez eta, bestetik, Estatu Administrazioiko beste hainbeste ordezkari osatuko baita. Honela ematea erabakiko den kopurua Legez onartua izango da Kontzertuan seinalatuko den aldioro, urtekal gaurkotu daitekeelarik Kontzertuan seinalatuko den prozeduraz.

f) 138. eta 156. artikuluetan aipatzen den solidaritate printzipioaren arabera aplikatuko da Kontzertu erregimena.

Ekonomi Ituna

49.artikuluak: kupoaren kontzeptua

Euskadik Estatuari egindako ekarpena kupo orokor bat izango da, eta kupo hori lurralde historiko bakoitzari dagokionak osatuko du. Euskadiko Autonomia Erkidegoak bere egiten ez dituen estatuaren karga guztiei dagokien kontribuzioa da kupo.

Lurralde Historikoetako Arauak

1. Bizkaiko Batzar Nagusien 7/2005 araua, Sozietateen Gaineko Zergari buruzko 3/1996 Foru Arauko 33. artikulua eraldatzen duena (laugarren idatz-zatiko “d” letra), sozietateen gainean %32.5ko zerga ezarri (estatu mailako ehuneko %35koa zen).

2. Arabako Diputatuen Kontseiluak emandako 2/2005 Araugintza Dekretua, Zerga-Premiatusunekoa. Bizkaiko Lurralde Historikoak egindako arauketa berdina egiten duena.

3. Gipuzkoako Foru aldundiaren 32/2005 Presazko Foru Dekretu Araua, Zerga Alorrekoa, aurrekoen eduki berdina duena.

Europar Batasuneko Zuzenbidea: Europar Batasunaren Jardunbiderako Ituna (lehen “Europar Erkidegoak Eratzeko Ituna” zeritzona).

107.artikulua: estatu laguntzak.

1.- Itun honetan besterik xedatu ezik, estatuak emandako laguntzak edo estatuen funtsen bidez emandakoak, edozein modutakoak izan da ere, merkatu bateratuarekin batera ezinak izango dira Erkidego estatuen arteko merkataritzako trukaketei eragiten dieten heinean, baldin eta, zenbait enpresa edo ekoizpenen alde eginez, lehia aizuntzen badute edo aizuntzeko modukoak badira.

ESTATU LAGUNTZAK: EUROPAKO ARAUBIDEA

Aipatu bezala, Europar Batasunaren Jardunbiderako Itunak arautu egiten ditu Estatu laguntzak. Definizioa aurretiaz azaldu dugunez, ez diogu errepikatzeari ekingo, baina azalpen labur bati derrigorrezko deritzot.

Estatu laguntza izango da Estatuak egindako parte-hartze oro, parte-hartze horrek leuntzen baditu enpresa baten karga arruntak, eta diru-laguntza baten izaera eta ondorio berdinak baditu.

Estatu laguntza, beraz, abantaila bat izan behar da, eta jatorri publikoduna. Hau da, estatuak emandako laguntza, edo estatuko baliabideekin ordaindutakoa. Europa mailan, “estatu” terminoa esangura zabalean ulertu beharra dago. Hau da, estatu zentralako erakundeez gain, estatuz azpiko lurralde antolaketa ere “estatu” terminoan barneratuko dira. Azken hau izango da guri interesatzen zaigun kasua, Euskal Autonomi Erkidegoak bertako enpresei emandako laguntzak direlako auzigai.

Gainera, estatu laguntza egongo bada, tributu-arauketak hautagarritasuna eragin beharko du: estatu laguntzaren ondorioa izan behar da abantaila bat egotea, baina enpresa edo ekoizpen zehatz batzuen gainekoa soilik.

Bereizketa positibo hau da hautagarritasunaren betekizunaren oinarria. Aurrerago azalduko dugun gisan, Auzitegi Gorenak betekizun hau gaizkiulertu eta Sozietateen Gaineko Zergari buruzko Foru Arauek hautagarritasuna eragiten zutela adierazi zuen, Estatuko legeriak lurralde erkideko sozietateei ezarritakoa baino karga-tasa txikiagoa ezartzen baitzuen. Egoera horri “lurralde-hautagarritasun” deritzo, eta, egotekotan, Estatuko enpresekiko bereizkeria sortuko luke, foru lurraldeetako enpresei mesede eginez. Lurralde hautagarritasuna, beraz, konparazioan oinarrituta dago: foru lurraldeak emandako laguntza hobea izan behar da estatu mailan ematen dena baino, Autonomia Erkidegoan finkatuta dauden enpresei onura bat emanez.

Hautagarritasuna, ordea, beste era batean ulertu beharra dago. Foru lurraldea bere arau propioak emateko bezain autonomoa bada, hala egiteko eskumena izango du, eta Estatuarekiko ezberdina den arauketa fiskala ezarri ahalko du, baina ezin izango du bere eragin esparruko enpresen artean hautagarritasunik eragin.

Eztabaida asko eragin du hautagarritasunaren arazo honek. Ez da lan honen helburua eztabaida honetan parte-hartzea eta, beraz, ondorengo laburpena ematera mugatuko gara: enpresei ematen zaien onura estatu laguntza izango da ez bada foru lurraldeko eragile ekonomiko guztien gain aplikatzen. Horrela, enpresei abantailak ematea ez da Europako legeriaren aurkakoa *per se*. Ematen den laguntza hori lurralde guztiko enpresei aplikatzen bazaie (lurralde historikoko enpresa guztiei, gure kasuan), bereizkeriarik gabe, onargarria izango da.

EUSKAL AUTONOMI ERKIDEGOA: AUTONOMIA EKONOMIKOAREN AUZIA

2004ko abenduaren 9an Auzitegi Gorenaren administrazioarekiko arazoetako salak Euskal Kontzertu Ekonomikoa arazo larritan jartzen zuen epaia eman zuen. Horrela, 1996.urtean onartuak izandako hainbat foru arau baliogabetu zituen, Araba, Gipuzkoa eta Bizkaiko Sozietateen gaineko Zergei buruzko arauak, hain zuzen. Foru arau hauek sozietateen gaineko zerga txikiagoa ezartzen zuten, Estatuarekin alderatuz. Hala ere, Auzitegi Gorenak arauetako artikulua zehatz batzuk soilik indargabetu zituen: Espainiako Estatuak ezarritako arauetatik aldentzen zirenak. Auzitegi Gorenaren aburuz, estatu mailako arauetatik aldentzen ziren neurri fiskal guztiak estatu laguntzak ziren eta, ondorioz, Europar Batasuneko zuzenbidearen kontrakoak. Hala egitean, ordea, Europar Zuzenbidearen interpretazio akastuna egin zuen Auzitegi Gorenak, lurralde hautagarritasuna deritzona gaizkiulertuz.

Epaia honen aurrean, Autonomi Erkidegoko erakundeek hainbat eratan erreakzionatu zuten: errekurtsoak, arauen erredakzio berriak...

Horrela, arazoak auzitegiaren jarraitu zuen urteetan zehar, Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiak Luxenburgoko Auzitegiari Epaitu Aurreko Arazoa bidaltzea erabaki zuen arte. Justizia Auzitegi Nagusiak jakin nahi zuen Foru Lurraldeek emandako arauak benetan estatu laguntzak ote ziren, estatu mailan aplikatzen den karga-tasa baino txikiagoa ezartzeagatik.

Arazo horren ondorioz, 2008ko Irailaren 11an Luxenburgoko auzitegiaren epaia eman zuen, Euskal Lurralde Historikoei arlo fiskalean arauak emateko eskumena onartzen ziona. Horretarako, 2006ko irailaren 6an emandako beste epaia bat izan zuen oinarri Luxenburgoko Auzitegiak, Azores Irle buruzkoa hain zuzen ere.

Azores kasua

Esan bezala, Azores Uharteen inguruan sortutako auzi bati buruzko epaia eman zuen Luxemburgoko Auzitegiak 2004an. Auzigaia zen Azores Uharteetako zerga araubidea, eta berau ez ote zen, egiatan, estatu laguntza. Auzi horri irtenbidea emateko, “test hirukoitza” deritzona sortu zuen Auzitegiak, eta analisi horren emaitzak jaso zituen epaian. Horrela, zerga arau propioak emateko bezain autonomoa izango da estatuz azpiko erakunde bat, baldin eta hiru autonomi maila betetzen baditu: instituzio autonomia, prozedura autonomia eta autonomia ekonomikoa.

Hirugarren autonomia betekizun horretan oinarrituko gara gu, berau baita Euskal Autonomi Erkidegoaren autonomiaren inguruan zalantza gehien sustatu izan dituen.

Autonomia ekonomikoa

Autonomia ekonomikoak zertan datzan zehazteko, beraz, Azores Uharteei buruzko epaira joko dugu berriro ere. Bertan ikus dezakegu autonomia ekonomikoak bi betekizun dakartzala berekin:

1. Zerga arau propioa ematen duen erakunde horrek aldebakarez jasan beharko ditu zerga xedapenaren ondorioak.
2. Estatuak ezingo ditu inola ere konpentsatu karga-tasak eragindako galerak, ez diru-laguntzen bidez, ez eta laguntzen bidez ere.

Honen harira, Ekonomi Itunaren defendatzaile askok adierazi izan dute, Administrazioak tributuetan beherapenak egiteak ez dituela zertan sarrera fiskalak murriztu. Izan ere, beherapen horiek inbertsio berriak erakar ditzakete, eta sarrera fiskalak handitu epe luzera. 2008ko epaiak eta Kokot Abokatu Nagusiak ez dute argumentu hau onartu, eta garrantzi-gabekotzat jo dute. Izan ere, Estatu laguntzak beti izan ohi dira inbertsioa bultzatzeko, eta argumentu hau onartuko balitz, ez legoke inoiz onura fiskalengatiko estatu laguntzarik.

Autonomia ekonomikoa Euskal Autonomi Erkidegoan

Betetzen ote dira betekizun hauek Euskal Autonomi Erkidegoan? Horixe aztertu zuen Luxenburgoko Auzitegiak, 2008ko epaia emateko. Egia esan, Luxenburgok Kokot abokatu orokorraren ondorioak jaso baino ez zuen egin. Izan ere, Kokot andreak aztertu zuen Euskal Autonomi Erkidegoaren autonomi maila luze eta zabal. Hona hemen, berorren azterketaren ondorio esanguratsuenak:

- 106.ondorioa: estatuz azpiko erakunde batek autonomia ekonomikoa izango du, berak pairatu behar baditu arauketa tributario propioa izatearen ondorioak, eta estatutik jasotzen ez badu konpentsaziorik arauketa horrek eratorri ditzakeen sarrera-urritzeak konpentsatzen dituenik.
- 107.ondorioa: Euskal autonomi erkidegoaren kasuan bereziki zaila da konpentsaziorik badagoen ala ez erabakitzea: zerga abantaila autonomi erkidegotik dator, baina ustezko konpentsazioa estatutik. Ondorioz, konpentsaziorik baden ala ez ikusteko estatuaren eta autonomi erkidegoaren arteko finantza-fluxu guztiak aztertu beharko lirateke.
- 109.ondorioa: nahiz eta aurreko azterketatik ondorioztatu egon badaudela estatuaren eta autonomi erkidegoaren artean transferentziak, datu hori ez da nahikoa autonomia ekonomikorik ez dela baieztatzeko. Izan ere, transferentzia horien izaera anitza izan daiteke, eta ez dute jatorria beherakada fiskalean izan beharrik.
- 110.ondorioa: ondorioz, autonomia ekonomikoa desagerrarazteko, eta transferentziak arauketa fiskalarekin lotura dutela esateko bi betekizun bete beharko dira:
 - Tributu sarreraren kopurua kontuan izatea transferentziak kalkulatzeko orduan.
 - Transferentziaren jatorria beti izan behar da sarrera fiskalen urritzea.

- 113,114 eta 115.ondorioak: Estatuaren eta Autonomi Erkidegoaren arteko harreman ekonomikoak Kupoaren bidez gauzatzen dira. Kupo honen bitartez, Autonomi Erkidegoak Estatuari ordaintzen dizkio azken honek bere esku mantentzen dituen eskumenak. Kupoaren kalkuluan nolabaiteko konpentsazioa egon daitekeela mantendu izan dute askok. Kokott Abokatu Nagusiak erantzuna ematen diete hauei, hain zuzen, kupoan eraginik ez dutela Autonomi Erkidegoaren sarrera fiskalek.
- 116.ondorioa: epaitu aurreko arazoa bidali duen auzitegiak aztertu beharko du ea benetan kupoan konpentsaziorik badagoen. Aztertu beharko dira, kupoaz gain, beste konpentsazio-mekanismoak ere. Eta auzitegi horrek ondorioztatzen badu ez dagoela konpentsaziorik, Euskal Autonomi Erkidegoak autonomia ekonomikoaren betekizuna betetzen duela baieztatu beharko da.

Ikus dezakegu, beraz, Kokott andreak Euskal Justizia Auzitegi Nagusiari ematen diola eskumena benetan konpentsaziorik baden ala ez erabakitzeko. Hala egin zuen, bada, Justizia Auzitegi Nagusiak 2008ko abenduaren 22ko epaian. Izugarritzko azterketa ekonomiko-fiskala egiten duen epaia da, ordura arte sortutako eztabaida guztiei amaiera ematen diena eta konpentsazio sistema posible guztiak baztertzen dituen, bakoitzaren analisi sakon bat egin eta gero.

Hori dela eta, hurrengo orrialdeetan kontzertu ekonomikoaren aurkako errekurtsoa jarri zutenen argumentuak banan-banan azalduko ditugu, konpentsazio posible guztiak zerrendatuz. Jarraian, Justizia Auzitegi Nagusiaren eta doktrinako hainbat autoreren erantzuna jasoko dugu.

Kompentsazioa kupoan: Euskal Autonomi Erkidegoak konpentsatu egiten omen ditu kupoaren bidez bere zerga sistema propioak dakartzkion galerak. Tesi hau mantentzen dutenen ustez, autonomi estatutuaren

41.2.d) artikuluan jasotako batzorde mistoak kupoaren kopurua behar baino baxuago kalkulatzeko aukera omen dauka. Horrela, EAEk kupo txikiagoa ordainduko dio estatuari, eta zerga sistemak eragiten dizkion galerak konpentsatu. Bai doktrinak eta bai auzitegiek guztiz baliogabetu dute tesi hau. Izan ere, kupoaren azterketa arin bat nahikoa da konturatzeko, kupoaren kalkuluan irizpide legalak, zurrinak eta behin betikoak erabiltzen direla. Kokot andreak dioen bezala, nahiko argi geratzen da kupoaren kalkulua konpromiso politiko baten ondorioa dela. Jarraian, kalkulu hori nolabait azaltzeari ekingo diot, RUBI CASINELLOren azalpen argi eta laburra erabiliz.

Kupoaren bidez ordaintzen dira Autonomi Erkidegoek era efektiboki egikaritzen ez dituzten eskumenak, eta ondorioz Estatuak egikaritzen dituenak. Eskumen horien zenbatekoa kalkulatzeko, ondorengo eragiketara egin beharra dago:

Estatuko aurrekontu orokorretan jasotako gastu guztiak batu behar dira. Batuketa horri kendu behar zaio EAERI bere eskumenak egikaritzeko dagokion kopurua. Horrela, geratuko zaigun kopurua estatuaren eskumenei dagokiena izango da. Jarraian, Lurralde Historiko bakoitzaren errenta Estatuko batzordearekin alderatuko da, eta proportzio horretan parte hartu beharko du Estatuaren eskumenen ordainketan. Ikus daitekeenez, kupoaren kalkuluan parte hartu dezakeen bakarra Estatuak da, aurrekontu orokorrak kalkulatzeko, eta Euskadik ezin duela kupoaren kalkuluan parterik hartu.

Eragiketara horretatik “egozpen indizea” deritzona aterako da. Indize horrek %6,24ean iraun du 1981. urtetik gaur arte. Indize horretatik ateratzen den kopurua urtero eguneratzen da, Estatuak izan dituen tributuzarren arabera.

Horrela, behin kupoaren zenbatekoa finkatuta dagoenean Autonomi Erkidegoak ordaintzea besterik ezin du egin, eta bere sarrera tributarioek ez dute inongo garrantzirik kalkulu horretan. Beraz, kupoaren sistemak arriskuaren aldeakartasuna bermatzen du beti. Berme horrek

bere horretan iraungo du nahiz eta Espainiako Estatuak, bere aurrekontu orokorretatik, Euskadiri inbertsiorako esleitu, honek kupo bidez ordaindu diona baino kopuru handiagoa. Hau da, kupoaren kalkuluan ez da inola ere kontuan hartuko Gobernu Zentralak Euskal Autonomi Erkidegoan egingo duen gastua. Bestalde, kontuan izan beharko balitz ere, Estatuak Euskadiri inbertsiorako esleitzen diona, kupoaren kopurutik oso urruti dago beti.

Gauzak horrela, ezin esan daiteke orain arte ikusitakoan konpentsazio-zantzurik badagoenik.

Guzti honek oso argia badirudi ere, kupoaren kalkuluan badaude iskanbila sortu izan duten hainbat atal. Errekurtso jartzaileen iritziz, kupoaren kalkulua okerra da, ondorengo faktoreetako bat edo batzuk gaizki kalkulatzeko direlako:

Defizita: EAEk Espainiako Estatuari ordaindu beharreko kupotik kendu egiten da Estatuaren defizit publikoa. Hemen ere konpentsazio posible bat ikusi nahi izan dute askok.

Hasteko, kontuan izan behar dugu kupoaren kalkuluan erabiltzen den defizita Estatuako Administrazio Zentralekoa dela. Gainera, kupoaren kalkuluan ez da sartzen Gizarte Segurantzak eragiten duen superabita, eta ondorioz defizita baino ez da geratzen. Hau da, Estatuaren gastuak sarre-rak baino handiagoak dira, eta ondorioz Estatuak zorra jaulki beharko du, sarrerek estaltzen ez dituzten gastuak estaltzeko.

Defizit hori, beste gauza batzuen artean, EAeren esku dauden eskumenak finantzatzeko erabiliko da. Horregatik, Autonomi Erkidegoari finantzaketa horren zati bat dagokio, bestela bere patrikatik ordaindu beharko bailuke (tributu sarreraren bidez) Estatuak zor bidez ordaintzen duena. Hau hala balitz, eta autonomi erkidegoak bere patrikatik ordainduko balu, karga bikoitza legoke: kupo bidez ordainduko luketena, defizitaren zatitik Estatuaren eskumenei dagokiena ordaintzeko; eta jaulkitako zorraren amortizazioa egiteko Estatuak egindako gastutik EAeri da-

gokiona (eta kupo bidez ordaindu beharko duena, Ekonomi Itunaren 52.3artikuluaren arabera ez baita EAEn eskuko eskumena).

Horrela, karga bikoitza saihesteko, defizita ez da kupoaren kalkuluan barneratzen, horrek ez duelarik inolako konpentsaziorik eragingo. RUBÍ CASINELLOren iritziz, bada beste aukerarik defizita kupotik baztertzea saihesteko: EAEk bere esku ez dituen eskumenen zerrendatik ateratzea herri zorraren amortizazioa. Irtenbide honek arazo bat dakar, ordea: EAEk oraineko sarrerekin finantzatu beharko luke amortizazioa, Estatuak etorkizuneko sarrerekin finantzatzen duen bitartean.

Estatuaren eskumenen balorazioa: esan bezala, kupoaren baloraziorako lehen pausua EAEk eskuratu ez dituen eskumenak zeintzuk diren baloratzea da. Errekurtso jartzaileen ustetan, eskumenen balorazioa behar baino baxuago egitearen bitartez, kupo txikiagoa ordaintzea lortzen du EAEk eta horrela sarrera fiskal urriagoak konpentsatzea. Bai Europako Auzitegiak eta bai Euskal Herriko Justizia Auzitegi Nagusiak argi eta garbi adierazi dute ez dagoela inolako konpentsaziorik eskumenen balorazioan. Izan ere, balorazio hori egiteko erabiltzen den erreferentzia bakarra (Ekonomi Itunaren 52.2. artikulua dioen bezala) estatuak egin-dako aurrekontu orokorrak dira. Hala ere, errekurtso jartzaileek argudiatzen jarraitzen dute, esanez gaizki baloratuta daudela EAEk eskuratu ez dituen eskumenak. Zehazki, konpentsazioak alegatu izan dituzte EAEk eskuratutako eskumen batzuen fluxuetan: menpekotasuna, osasuna eta hezkuntza. Izan ere, gai hauek EAEn eskuko eskumenak dira, baina Kupo bidez konpentsatzen direnak. Zergatik sartu kupoan (non eskuratu gabeko eskumenak soilik barneratu beharko lirartekeen) EAEk bere esku dituen eskumen batzuk? Horren arrazoia kupoaren urteroko eguneratzean aurki dezakegu, baina azalpena zertxobait nahasgarria denez ondorengo lerroak hori azaltzera bideratuko ditugu:

Dakigunez, behin kupoaren indizea kalkulatu (kalkulua egiten den urteari “oinarri-urte” deituko diogu), kupo hori 5 urtetan zehar mantenduko da berdina, baina urtero eguneratuko da Estatuaren tributu sarre-

ren arabera. Hau honela da suposatzen delako ez dela aldaketa handirik gertatuko gastuan 5 urteko epe horretan. Baina, noski, ez da beti horrela. Aipatutako gaietan, distortsio handiak gerta daitezke urte batetik bestera. Kasu hauetarako, ekonomi itunak berak aurreikusten duen mekanismoa da kupoan fluxu osagarriak sartzea.

Adibide gisa mendekotasunaren legea hartzen badugu, ikus dezakegu lege honek %40,2ko igoera ekarri zuela gastuan, oinarri-urtearekin alderatuz. Konpentsazio mekanismorik gabe, eta berriro RUBI CASINELLOren hitzetan, “Euskal Herriak finantzazio defizit handia pairatu beharko luke, eta hori ez dator bat kupoaren izaerarekin”.

Egozpen indizea: egozpen indizearen zehaztasuna zalantzan jarri izan da askotan, eta behar dena baino baxuagoa dela baieztatu. Horrela, Europako Batzordearen eta Erkidego Errekurtsogileen ustetan, EAEk ez du behar bezala parte hartzen Estatuak egiten dituen gastuetan. Honen harira hainbat azalpen eman beharra dago, baina ezinbestekoa da ondorengo argitzea: indizea azpi-baloratuta balego ere, hau ez litzateke nahikoa autonomia ekonomikoa baztertzeko; azpi-balorazioa tributu-sarreen murrizketarekin lotuta egon behar da, benetan konpentsazioa dagoela ulertzeko (hala adierazi zuen 2008ko irailaren 11ko epaian, Europako Justizia Auzitegiak).

- RUBI CASINELLOk %6.24an kokatzen du azken urteetako EAEren BPG, Estatu zentralarekin alderatuz.
- Kokott Abokatu Nagusiak (ikus berriro ere 115.ondorioa) esan bezala, indizeak berdin iraun du 1981.urtetik gaur arte, eta hori konpromiso politiko baten emaitza garbia da. Foru arauketaren aldaketak, beraz, ez du aldaketarik eragin kupoaren zenbatekoan. Horrela, ATXABAL RADAK ondorengo baieztapena egiten du “konpentsazioa begi-bistakoa izango litzateke foru-zergen tasa txikiagoa ezarri den bakoitzean egozpen-koefizienteak ere behera egin izan balu”.

- Kupoaren bidez finantzatzen den gastua, gero Estatuak benetan egiten duenaren azpitik dago gehienetan. Horrela, 2008ko Estatuko Aurrekontu Orokorren Proiektuak erakusten du gastu hori nabarmen txikiagoa izan dela egiatan kupoan kalkulaturakoa baino.

Lurralde arteko konpentsazio funtsa: Konstituzioaren 158.2 artikuluan eta 7/1984 Legean (Lurralde Arteko Konpentsazio Funtsari Buruzkoa) jasotzen den erakundea da funts hau. Autonomi erkidegoen finantzaketarako instrumentua da, inbertsio gastuetarako. Gorte Orokorrek banatu egiten dituzte funts honetako baliabideak autonomi erkidegoen eta probintzien artean. Horrela, baliabideak emango zaizkie ekonomikoki ahulenak diren erkidego eta probintziei, lurraldeen artean egon litezkeen desoreka ekonomikoak zuzentzeko, eta solidaritate printzipioa egikaritzuz. Kontzertu ekonomikoaren aurkakoen iritziz, funts honen bidez konpentsatu omen daitezke, zerga sistema propioak Euskadiri eragin diezazkion galerak. Horrela balitz, autonomia ekonomikoa pikutara joango litzateke, Euskadik ez bailituzke aldebakarrez pairatuko tributua sistema propioaren ondorioak. Hala ere, eta Euskal Justizia Auzitegi Nagusiaren esanetan, zeharo gertagaitza da Euskadik funts horren finantzaketaren beharra izatea, Estatuko errentarik handienetakoa baitu. Beraz, errealitatean gertatzen ez den egoera bat ezin da izan autonomia falta aldarrikatzearen oinarri.

Zerbitzu publikoen gutxienerako estaldura: Espainiak bermatu behar omen du Autonomi Erkidegoek gutxienerako zerbitzu batzuk izatea. Hau ala balitz, noski, Euskal Autonomi Erkidegoa ez litzateke benetan autonomia izango, zerga-sarreraren murrizketa estatuak pairatuko bailuke. Baina bai Europar Erkidegoko Justizia Auzitegiak eta bai Euskal Justizia Auzitegi Nagusiak ere diote, argumentu honek funtsik ez duela. Izan ere, ez dago lege xedapenik gutxienerako estaldura hori jasotzen duenik. Gainera, Euskal Justizia Auzitegi Nagusiaren iritziz, halako xedapenik

egongo balitz ere, ez litzateke benetan garrantzitsua izango, Euskal Autonomi Erkidegoak estatuko errenta handienetakoa baitu biztanleko. Horrela, benetan gertagaitza da Euskadik beharrezana izatea Estatuak gutxieneko zerbitzuak bermatu diezazkion. Hemen ere aurreko puntuko ondorioak aplikatzen ditu epaiak.

Ezkatuko transferentziak: askotan argudiatu izan da Espainiako Estatuak konpentsatu egiten dituela EA Eren sarrera murriztagoak ezkatuko transferentzien bitartez. Hau da, beste forma bat ematen diela transferentzia batzuei, baina egiazko helburua konpentsazioa baino ez dela. Honen harira, argi utzi dute Europako Auzitegiak eta EA Eko Justizia Auzitegi Nagusiak: Estatuaren eta autonomi erkidegoaren artean finantza transferentziak egoteak ez du autonomia ekonomikoa zuzenean baztertzen. Hala balitz, ezinezkoa litzateke ekonomikoki autonomia den lurralderik aurkitzea (ezta Estaturik ere, kontuan izanda hauek Europatik jasotzen dituztela laguntza ekonomikoak). Are gehiago, transferentzia hauek konpentsazioak direla ulertzeko, zuzeneko lotura egon behar da Estatuak emandako laguntza eta Autonomi Erkidegoak aplikatutako arau fiskalaren artean. Hau da, “kausa-efektu” lotura bat egon behar da neurri fiskalaren eta Estatuako transferentziaren artean. Horrela, ALONSO ARCEK ondorioztatzen duen gisaz, konpentsazioa ezin da edonolako izan: lurralde historikoek hartutako neurri fiskalekin lotura zuzena duen konpentsazioa izan behar da.

Gizarte segurantzak: Gizarte segurantzako gastuek ere eztabaida ugari sortu izan dituzte, batez ere pentsio izaerako prestazioek. Autore batzuen iritziz, konpentsazio ekonomikoa dago prestazio hauen estalduran. Izan ere, Estatuak ordaintzen ditu prestazio hauek, baina Kupoaren kalkuluan ez dira gastu hauek barneratzen, nahiz eta eskuratu gabeko eskumenetako bat izan. Hala ere, argumentu hau ezin sostengatu daiteke, Gizarte Segurantzako gastuak ez baitu eraginik EA Eren finantzaketan, eta gizarte kotizazio bidez ordaintzen da. Hori bera dio Euskal Autonomia

Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiak, esanez ez dagoela inolako finantza-fluxurik Estatuaren eta lurralde historikoen artean Gizarte Segurantzaren arloan. Estatutik prestazioak jasotzen dituztenak onuradun partikularak dira eta, beraz, ezin da inola ere ulertu Estatuaren Gizarte Segurantzaren defizitak konpentsazio sistema gisa jarduten duenik.

Euskal Solidaritate Funtsa: nahiz eta Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiak gai hau aztertu ez, hainbat autorek azaleratu duten argumentua da. Ekarpunen Legeak eraturako funtsa da berau, eta lurralde historikoen arteko birbanaketa funtzioak betetzen ditu. Lurralde historikoei eta autonomia erkidegoak finantzaturako funtsa da.

Horrela, autore hauen aburuz, funts honen existentzia hutsa nolabaiteko konpentsazio sistema izan daiteke, zerga sarreraren murrizketa konpentsatzen laguntzen duena, nahiz eta zeharka izan.

Argumentu honek ez du inolako oinarririk, nahikoa baita aipaturako Ekarpunen Legea jotzea, konpentsaziorik ezin egon daitekeela frogatzeko. Izan ere, 19.artikuluak ondorengo dio: *“Finantza Publikoen Euskal Kontseiluak Doikuntzarako Funts Orokor bat sortuko du urtero, erakunde erkide eta lurralde historikoei finantzaturako dutena. Funts honen helburua izango da ziurtatzea, Euskal Herriak egindako zerga bilketan, lurralde historiko bakoitzak partaidetza erlatiboa izango duela, eta partaidetza hori lurralde bakoitzeko koefiziente horizontalaren %99koa dela gutxienez, salbu eta lurralde arteko ezberdintasunak kudeaketa edo arauketa ezberdinen ondorio badira”*.

Ikus dezakegunez, legeak berak kanpoan uzten du lurraldeen artean baliabideak berdintzeko aukera, zerga-arauketa ezberdinen ondorioz sortu badira baliabide murrizketak.

ONDORIOAK

2004ko Auzitegi Gorenaren Epaiak kinka larrian jarri zuen Euskal Herriaren finantza sistemaren ikonorik garbiena: araugintza fiskalerako eskumena.

Hala ere, eta hainbat auzitegitik pasa eta gero, azken hitza Luxenburgoko Auzitegiak izan zuen, eta emaitza ezin hobea izan zen euskal administrazioentzat: ekonomi itunak test hirukoitza gainditu zuen, Europar Erkidegoak Eratzeko Itunaren 87.artikuluaren (gaur egun Europar Batasunaren Jardunbiderako Ituna denaren 107.artikuluaren) interpretaziotik eratorritako testa.

Ez zen nolanhiko testa, ezta erraz gainditzeko modukoa ere, Azores eta Gibraltar epaiak azaleratu duten bezala. Hala ere, Kupoaren sistema definitio perfektua da, test hirukoitza zein sistemak gaindituko lukeen azaltzeko.

Ikusi dugu eskualde baten autonomia ekonomikoa egiaztatzeko bi betekizun daudela: arriskuaren aldeakartasuna eta konpentsaziorik eza.

Argi geratu da bigarren betekizun horrek zailtasun bereziak dakartzaila berarekin, behartzen baikaitu Estatu Zentralaren eta Autonomia Erkidegoaren arteko finantza-fluxu guztiak aztertzeraz. Guzti guztiak ez, baina bai batzuk, aztertu ditugu orrialde hauetan zehar: Kupoa eta bere kalkulua, Lurralde Arteko Konpentsazio Funtza, Zerbitzu Publikoen Gutxienezko Estaldura, Ezkatuko Transferentziak eta Gizarte Segurantzaz.

Azttertutako arlo bakoitzak emaitza berbera izan du: ezin esan daiteke Estatuaren eta EAeren artean konpentsazio ekonomikorik dagoenik: sarrera fiskalen murrizketa Autonomi Erkidegoak pairatu behar du aldebakarki.

Noski, finantza fluxuak badira egon, baina benetan zaila da kausalitate loturarik aurkitzea frogatuko duenik fluxu horiek zerga-sarrereren murrizketa baten ondorio direnik.

Euskal zerga sistema propioaren aurkako gurutzada luzean jardun izan dute Espainiako Autonomia Erkidego ugari, baina gurutzada horri

amaiera eman zion (momentuz behintzat) Euskal Justizia Auzitegi Nagusiak, 2008ko epaiarekin. Eztabaida guztien inguruan luze eta zabal jardun zuen beronek, eta gure Ekonomi Itunak behar zuen azken bultzada bere eskutik etorri zen: Euskal Autonomi Erkidegoak nahikoa autonomia du zerga arauketa propioa izateko.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO ARCE, Iñaki. “*El Respaldo Europeo al Concierto Económico Vasco*”. Ar. Academia Vasca de Derecho. Bilbo, 2009.

ATXABAL RADA, Alberto. “*Europaren babesak Euskal Ekonomi Itunarentzat (Europako Erkidegoko Auzitegiak 2008ko irailaren 11n eman zuen epaiari egintako iruzkinak)*”. JADO aldizkaria. Bilbo. VIII. Urtea. 19 zk. 2010ko maiatza, 237–288 or.

RUBÍ CASSINELLO, Jose Gabriel. “*El Concierto Económico vasco*”, *Federalismo fiscal y Europa*, Parlamento Vasco, Colección de Informes y Documentos, Serie Maior 12, Vitoria- Gasteiz, 2008, 171–198 or.

RUBÍ CASSINELLO, Jose Gabriel. “*El cupo y el criterio de la autonomía económica y financiera a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008*”, JADO aldizkaria. Bilbo. VII. Urtea. 17 zk. 2009ko iraila, 85–116 or.

RUIZ ALMENDRAL, Violeta eta MARTÍNEZ CABALLERO, Ramón. “*¿Todo debe cambiar para que todo siga igual? El irresuelto problema de la incompatibilidad del Concierto Económico Vasco y el Derecho Comunitario.*” Anuario jurídico de La Rioja, 13zk. 115–146or, 2008.

SÁENZ CORTABARRÍA FERNÁNDEZ, Ignacio. “*Los sistemas fiscales regionales y el marco jurídico de la UE. ¿Ayudas de Estado? Interpretaciones judiciales. Problemática*”, *Federalismo fiscal y Europa*, Parlamento Vasco, Colección de Informes y Documentos, Serie Maior 12, Vitoria-Gasteiz, 2008, 199–220 or.

