

Política fiscal y presupuestaria

JOSÉ A. MARTÍNEZ

"Lo más difícil de entender en el mundo es el impuesto sobre la renta".

Albert Einstein.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL SECTOR PÚBLICO. 2.1. Asignación eficiente de recursos. 2.2. Redistribución de la renta. 2.3. Estabilización del ciclo económico. 3. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO. 3.1. Introducción. 3.2. Definición y principios presupuestarios. 3.2.1. Definición. 3.2.2. Los principios presupuestarios. 3.2.3. El ciclo presupuestario. 3.2.4. Estructura y contenido del presupuesto. 3.3. El comportamiento financiero público en 2008 y previsiones para 2010. 3.3.1. Las grandes cifras de los presupuestos generales del estado para 2010. 4. EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA. 5. LOS IMPUESTOS. 6. LOS GASTOS. 7. POLÍTICA FISCAL Y DESCENTRALIZACIÓN AUTÓMICA. 8. CONCLUSIONES. 9. GLOSARIO DE TERMINOS. 10. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La política fiscal es una política instrumental (horizontal) de gran importancia. De hecho las políticas fiscal y monetaria conforman el buque insignia de cualquier política macroeconómica solvente.

El diseño de la política fiscal es un poderoso instrumento para promover la consecución de los objetivos de coordinación macroeconómica, de estabilidad, de crecimiento y de generación de empleo en la economía, tanto por su flexibilidad como por su potencial alcance en sus vertientes de recaudación de ingresos públicos y de desarrollo de políticas de gasto público. A su vez, la política fiscal desempeña un papel importante en su función redistributiva —fundamentada tanto en razones éticas y de justicia social, como en argumentos de eficiencia y de resguardo de la gobernabilidad del sistema económico— a través de la aplicación de un sistema impositivo progresivo, del desarrollo de una política de transferencia de rentas (pensiones, jubilaciones y subsidios), y de la ejecución del gasto público social en bienes denominados “preferentes” (salud, educación y vivienda), junto con programas de asistencia social y de lucha contra la pobreza.

En el caso de España, la estructura, el alcance y las políticas de su sistema fiscal han estado determinados, desde la instauración de la democracia, tanto por el desarrollo del modelo de descentralización autonómica (desde 1982), como por el ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE en 1986) y, posteriormente, en la Unión Económica y Monetaria (UEM en 1999).

La política monetaria común, llevada a cabo por el BCE, tiene como objetivo principal garantizar la estabilidad de precios en el área del euro en su conjunto. Para facilitar la consecución de este objetivo, los criterios de Maastricht establecieron ciertos límites al tamaño de los déficits y la deuda, que debían ser respetados de cara a la adhesión a la UEM. Posteriormente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el Consejo de

Ámsterdam en 1997 estableció que las economías debían mantener posiciones presupuestarias saneadas y registrar saldos presupuestarios en torno al equilibrio o en superávit. Ambas circunstancias implicaron cambios importantes que condicionaron la ejecución de la política fiscal.

Los últimos cuarenta años han sido especialmente ricos en acontecimientos. el cambio político tras la muerte de Franco constituye el punto más significativo, ya que las demandas sociales que reclamaban un Estado de Bienestar, la necesidad de crear un nuevo sistema de protección social, especialmente a raíz de la primera crisis del petróleo y la falta de instrumentos efectivos de estabilización macroeconómica incrementaron de forma generalizada el volumen de las partidas de gasto público, a la vez que produjeron una profunda recomposición entre ellas. En este sentido, la evolución de transferencias ha resultado especialmente significativa.

Las mayores necesidades de gasto hicieron inevitables profundas reformas fiscales, centradas en los impuestos sobre la renta personal y sobre los beneficios de las empresas. En este sentido, la reforma fiscal que tuvo lugar en 1978 representa el cambio más radical. Asimismo, entró en vigor un nuevo impuesto indirecto, el IVA que se introdujo en enero de 1986. Estas reformas aumentaron considerablemente la capacidad recaudatoria, pero no lo bastante como para cubrir las crecientes necesidades de gasto, lo que derivó en la aparición de déficits persistentes. Además, la progresiva transición hacia una financiación del déficit en condiciones de mercado llevó a que los pagos por intereses aumentaran sustancialmente su peso en el presupuesto. Adicionalmente, el proceso de descentralización y la consiguiente transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas contribuyeron a alimentar el déficit de las Administraciones Públicas, dado que el proceso de traspaso de competencias no vino acompañado por una transferencia paralela de corresponsabilidad fiscal.

En consecuencia, la Deuda Pública entró en una senda ascendente, partiendo de niveles inferiores al 13 por ciento del PIB en 1974 hasta casi el 70 por cien en 1996. En algunas instancias llegó a considerarse que tal proceso de endeudamiento había entrado en una senda explosiva.

El proceso generador de Deuda en España había llegado a ser insostenible, poniendo de manifiesto la necesidad de una consolidación fiscal, que se llevaría a cabo con éxito, permitiendo a España cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad poco tiempo después.

La cuestión reside en cómo debe llevarse a cabo la consolidación fiscal, dadas las relaciones de interdependencia dinámica entre ingresos y gastos públicos, y la posible relación entre los déficits y el tamaño del sector público, para asegurar su éxito en el largo plazo.

La definición usual de *sostenibilidad fiscal* está basada en la necesidad de que un déficit público se pueda financiar. En este sentido, un determinado régimen de política fiscal será sostenible si, manteniéndose inalterado en sus parámetros fundamentales de manera permanente, satisface la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno.

Si una política fiscal puede mantenerse indefinidamente, es decir, si es o no sostenible, es un concepto potencialmente importante que determina la necesidad de futuras medidas discrecionales de política económica. En este sentido, puesto que el concepto de sostenibilidad se basa en el hecho de que los gobiernos necesitan recursos suficientes para asegurar su capacidad de llevar a cabo las funciones que se les atribuye, el análisis de sostenibilidad constituye un indicador de en qué medida una determinada política puede mantenerse de manera indefinida, con las capacidades que en ese momento existan de generar recursos financieros.

Este análisis para el caso español es de especial relevancia, dado que desde 1975 se han venido implementando sucesivas medidas de política económica encaminadas a constituir un Estado de Bienestar de corte europeo, proceso que ha corrido en paralelo con el diseño de un sistema impositivo moderno, con el fin de proveer al sector público de la capacidad financiera necesaria.

En este sentido, las disposiciones establecidas en la Constitución Española y en la Ley General Tributaria constituyen las bases legales del Sistema Fiscal Español.

2. EL SECTOR PÚBLICO

El volumen del sector público en la Unión Europea no es homogéneo, ni tampoco su distribución institucional, ambos aspectos condicionan el papel de la política fiscal y sus procesos de armonización.

En la actualidad, el Sector Público interviene de forma importante en la actividad económica de cualquier sociedad, desempeñando básicamente funciones y tareas asignativas y redistributivas de recursos.

La economía privada puede generar situaciones poco eficientes e inequitativas para los diferentes agentes económicos, de manera que se puede justificar la intervención del Sector Público siempre y cuando el resultado final sea mejor y se solucionen los fallos originados por el mercado. Siguiendo a Musgrave, el Sector Público puede lograr sus objetivos planteados a partir de un conjunto de funciones básicas como son la asignación eficiente de recursos, la redistribución de la renta y la estabilización del ciclo económico.

2.1. Asignación eficiente de recursos

El mercado asigna de manera eficiente los recursos económicos siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos para un correcto funcionamiento del mismo. Se requiere que exista una competencia perfecta tanto para los oferentes como para los demandantes, que la información disponible por ambas partes sea completa y simétrica, y que el precio de equilibrio que vacíe los mercados no esté distorsionado. En muchas ocasiones no se logran dichas condiciones para que el mercado funcione de manera eficiente, lo que genera la aparición de fallos de mercado que permiten justificar la intervención del Sector Público.

2.2. Redistribución de la renta

El mercado distribuye la renta bajo criterios basados en la productividad de los factores productivos. Este modelo de redistribución no se puede considerar socialmente justo o equitativo porque puede provocar grandes desigualdades entre los individuos, en este sentido las personas no productivas (jubilados, estudiantes, personas incapacitadas, etc) no recibirían ninguna renta. A través del Sector Público se puede redistribuir la renta siguiendo criterios basados en la justicia social. Esto requiere el ejercicio de un poder coactivo y normativo por el Sector Público para que se acepte una traslación de renta de los individuos con mayor poder adquisitivo hacia las personas con menor capacidad económica.

2.3. Estabilización del ciclo económico

El Sector Público también debe contribuir a la estabilidad en el crecimiento de las variables macroeconómicas y a la expansión continuada y sostenido de la economía. De

este modo, mediante una política fiscal expansiva (basada en un incremento del gasto público y/o una reducción de los impuestos) se puede compensar un descenso de la demanda en épocas de crisis económica; o bien se puede frenar un crecimiento excesivo o demasiado rápido en épocas de bonanza económica mediante una política fiscal restrictiva de reducción de la renta disponible (a través de restringir el gasto público y/o incrementar el nivel de impuestos). Uno de los principales instrumentos de estabilización del ciclo económico es el impuesto personal sobre la renta por tratarse de un estabilizador automático.

3. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

3.1. *Introducción*

El presupuesto del Sector Público constituye la norma legal y el principal instrumento financiero donde se refleja la actividad que van a llevar a cabo las Administraciones Públicas. De manera que en los documentos presupuestarios aparecen todas las acciones derivadas de la actividad pública. El análisis de la actividad del Sector Público se puede llevar a cabo a partir del estudio de las diferentes clasificaciones, componentes y estructura de los presupuestos del Sector Público.

En la actualidad no sólo interesa el cumplimiento de la legalidad vigente en materia financiera o presupuestaria, es decir, si se gasta o se ingresa en función de la legislación presupuestaria o si se cumple con todos los requisitos del ciclo presupuestario, sino que las técnicas presupuestarias deben actualizarse y responder a cuestiones como: ¿Disponemos de un sistema de información presupuestaria que permita planificar la actuación del Sector Público?, ¿El presupuesto permite la rendición de cuentas a los ciudadanos y una mayor implicación de los mismos?, ¿El presupuesto está orientado para lograr una mejora continua en la gestión de los recursos públicos?

Pese a sus muchas limitaciones, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) siguen siendo el marco de referencia más amplio de la actividad financiera pública, aunque en algunos aspectos su contenido debe completarse con las cifras de la cuenta de las Administraciones Públicas en su conjunto, que incluye también la actividad de las haciendas territoriales.

3.2. *Definición y principios presupuestarios*

3.2.1. *Definición*

Existen diferentes definiciones en torno al concepto de presupuesto. Aunque cada una tiene diferentes matices, coinciden en las características principales que se desprenden del concepto de presupuesto analizado y descrito por Neumark. Para este autor, el presupuesto es un resumen sistemático y cifrado de las previsiones de gasto y de las estimaciones de ingresos previstos para financiar dicho gasto, confeccionado en períodos regulares.

Las principales características de los presupuestos públicos son: orden, anticipación, cuantificación, obligatoriedad y regularidad.

3.2.2. *Los principios presupuestarios*

La implantación de los principios presupuestarios tiene su origen en la filosofía clásica de la actuación pública. Se trata de trasladar a un conjunto de normas presupuestarias

una forma de entender la actividad pública basada en la democracia parlamentaria. Dichos principios se sustentan en una concepción decimonónica de la democracia parlamentaria y en la hacienda pública clásica, donde existe una preocupación porque impere la racionalidad en todo el proceso presupuestario con el objetivo de que el poder legislativo controle la actuación del poder ejecutivo. Los principios presupuestarios indican las premisas que se tienen que seguir para elaborar y ejecutar cualquier presupuesto, es decir, cualquier documento presupuestario de la Administración Pública debe inspirarse y debe cumplir los principios que se enumeran a continuación.

✧ *Principios políticos*

El presupuesto de cualquier entidad pública debe de seguir una serie de principios con el objetivo de ofrecer una máxima transparencia para facilitar así un verdadero control político y técnico. Este control del presupuesto por parte de la sociedad es indispensable en una democracia, ya que permite juzgar la actividad económica y la gestión llevada a cabo por el Gobierno. Los principios políticos son:

- Principio de competencia.
- Principio de universalidad.
- Principio de unidad presupuestaria.
- Principio de especialidad.
- Principio de publicidad.
- Principio de anualidad.

✧ *Principios contables*

Constituyen la aplicación práctica de los principios políticos. Los principios contables pretenden contribuir a facilitar un mayor control e información del presupuesto público. Se trata de garantizar la fiabilidad y la homogeneidad de la información contable que se desprende de los documentos presupuestarios. Los principios contables se resumen en:

- Principio de presupuesto bruto.
- Principio de unidad de caja.
- Principio de especificación.
- Principio de ejercicio cerrado.

✧ *Principios económicos*

Los principios económicos se inspiran en la filosofía financiera clásica. Se trata, básicamente, de que la actividad del Sector Público refleje un gasto racional, equilibrado, equitativo y que su financiación no altere las decisiones de los individuos.

Los ingresos tributarios deben basarse en la justicia y la neutralidad, es decir, las figuras tributarias tienen que ser neutrales, alterando lo menos posible la conducta de las personas. Los impuestos tienen que adaptarse a la capacidad financiera o económica de las personas, en el sentido que los individuos con mayor capacidad económica deben satisfacer mayores impuestos, en términos relativos, que los individuos con menor capacidad de pago.

Por el lado del gasto, debe existir una limitación del mismo, tiene que ser el mínimo imprescindible y limitarse a la actividad que no pueda desarrollar el sector privado, de manera que dicho gasto debe basarse en criterios de racionalidad y de eficiencia. También debe existir un equilibrio presupuestario anual. El gasto presupuestario debe financiarse con ingresos ordinarios, porque si se financia con ingresos financieros o con

Deuda Pública se llega a una situación donde se reducen los recursos económicos del sector privado. De este modo, el gasto público, podría considerarse, como un mal necesario, ya que puede provocar el llamado efecto *expulsión de inversión privada*. Evidentemente, puede existir una autoliquidación de la deuda, es decir, financiar las inversiones públicas a través de deuda porque éstas pueden generar recursos para financiar la carga financiera y porque las generaciones futuras también se van a beneficiar de dichas inversiones.

3.2.3. El ciclo presupuestario

Se refiere al período temporal de un presupuesto público, consta de cuatro fases y puede durar hasta tres o más años:

1. *Elaboración*: a partir de las previsiones macroeconómicas y proyecciones presupuestarias acordes con sus objetivos políticos, el ente encargado del presupuesto (agencia presupuestaria, departamento de hacienda, etc) elabora un primer documento que se negocia con los centros de gasto. Después de esa negociación se elabora un anteproyecto de presupuesto de ingresos y gastos que se remite al Gobierno para su aprobación. A continuación, ya convertido en proyecto, el Gobierno lo envía a la cámara legislativa para su aprobación. Esta etapa dura unos seis meses aproximadamente.
2. *Aprobación*: Como el presupuesto tiene rango de ley, para entrar en vigor debe ser aprobado por la cámara legislativa o el poder legislativo correspondiente.
3. *Ejecución*: Esta fase abarca todo el período de vigencia del presupuesto. Durante esta fase se pueden alterar las partidas presupuestadas (mediante las diferentes modalidades de modificaciones presupuestarias), de manera que el presupuesto ejecutado puede no coincidir con la previsión inicial. La ejecución del presupuesto sigue las siguientes subfases: autorización, disposición, obligación y pago.
4. *Control*: Esta fase constituye un seguimiento del presupuesto durante su ejecución y los meses posteriores. Se ejerce un control de legalidad donde se comprueban si las fases del ciclo presupuestario se han llevado a cabo bajo los criterios legales, presupuestarios y contables; y se ejerce un control de gestión asegurando un uso racional de los recursos públicos mediante unas auditorías de gestión. El control puede ser interno o externo.

3.2.4. Estructura y contenido del presupuesto

✧ *Clasificación del presupuesto de ingresos*

El presupuesto de ingresos se presenta a través de una clasificación basada en la naturaleza económica de los mismos. De ahí que los ingresos de cualquier Administración Pública se clasifiquen en nueve capítulos que, a su vez, se desagregan en artículos (a los cuales se les asignan dos dígitos) formados por conceptos referenciados (a partir de tres dígitos). Los cinco primeros capítulos incorporan los ingresos corrientes u ordinarios (impuestos, tasas, precios públicos u otros ingresos, subvenciones corrientes y rendimientos derivados del patrimonio). Los dos siguientes capítulos se refieren a los ingresos por operaciones de capital: inversiones reales y transferencias de capital. Los dos últimos recogen los recursos públicos obtenidos a partir de su actividad financiera.

Clasificación económica del presupuesto de ingresos

Ingresos corrientes:

- *Capítulo 1: Impuestos directos.*
- *Capítulo 2: Impuestos indirectos.*
- *Capítulo 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos.*
- *Capítulo 4: Transferencias corrientes.*
- *Capítulo 5: Ingresos patrimoniales.*

Ingresos de capital:

- *Capítulo 6: Venta de inversiones reales.*
- *Capítulo 7: Transferencias de capital.*

Ingresos financieros:

- *Capítulo 8: Activos financieros.*
- *Capítulo 9: Pasivos financieros.*

✧ *Clasificación del presupuesto de gastos*

El presupuesto de gastos permite más de una clasificación de las actividades del Sector Público, dependiendo del enfoque que se quiera dar a la explicación del gasto.

En primer lugar, la clasificación **económica** indica en qué y cómo se gasta. De esta manera, con las operaciones de gasto se sigue la misma estructura definida en las operaciones de ingresos y se mantiene la misma metodología de clasificación. Así, los cuatro primeros capítulos hacen referencia al gasto corriente u ordinario, donde se recogen la remuneración de los factores productivos necesarios para realizar las actividades públicas (trabajo, tecnología, capital) y la concesión de subvenciones incondicionadas. Los capítulos 6 y 7 incorporan los gastos por operaciones de capital. Los dos últimos capítulos incluyen los gastos por operaciones financieras.

Clasificación económica del presupuesto de gastos

Gastos corrientes:

- *Capítulo 1: Remuneración de personal.*
- *Capítulo 2: Compra de bienes y servicios.*
- *Capítulo 3: Gastos financieros.*
- *Capítulo 4: Transferencias corrientes.*
- *Capítulo 5: Fondo de contingencia.*

Gastos de capital:

- *Capítulo 6: Inversiones reales.*
- *Capítulo 7: Transferencias de capital.*

Gastos financieros:

- *Capítulo 8: Activos financieros.*
- *Capítulo 9: Pasivos financieros.*

En segundo lugar, las operaciones de gasto se pueden presentar según la clasificación **funcional**, que expresa la finalidad y los objetivos del gasto público, de manera que nos indica en qué programas o servicios gasta el Sector Público. La clasificación funcional se divide en nueve grupos de función que, a su vez, se subdividen en funciones, éstas se desagregan en subfunciones que están formadas por programas de gasto, de esta manera se consigue identificar de modo mucho más preciso a qué se destina el gasto público.

Clasificación funcional del presupuesto de gastos.

1.- Servicios de carácter general
➤ Órganos de gobierno.
➤ Administración general.
2.- Defensa, protección civil, seguridad ciudadana.
3.- Seguridad, protección y promoción social.
➤ Seguridad y protección social.
➤ Promoción social.
4.- Producción de bienes y servicios sociales
➤ Sanidad.
➤ Educación.
➤ Vivienda y urbanismo.
➤ Bienestar comunitario.
➤ Cultura.
➤ Otros servicios comunitarios y sociales.
5.- Producción de bienes y servicios económicos
➤ Infraestructura básica y transporte.
➤ Comunicaciones.
➤ Infraestructuras agrarias.
➤ Investigación científica y aplicada.
➤ Información básica y estadística.
6.- Regulación económica general.
➤ Regulación económica.
➤ Regulación comercial.
7.- Regulación económica sectorial
➤ Agricultura, ganadería y pesca.
➤ Industria.
➤ Energía.
➤ Minería.
➤ Turismo.
8.- Transferencias a otras administraciones públicas.
9.- Deuda pública.

Una tercera clasificación es la **orgánica**, la cual indica los organismos que realizan los gastos públicos, es decir, distribuye el gasto entre los diferentes centros gestores autorizados para gastar.

Aunque éstas son las presentaciones más formales del presupuesto de gastos, existen otras clasificaciones, como la **visualización de los compromisos de gastos o la de la política de gastos**. Esta última, muy actual y útil, refleja las prioridades en las políticas públicas de gastos.

✧ *El saldo presupuestario*

El presupuesto debe estar equilibrado económicamente, es decir, que las diferentes partidas de gasto deben estar financiadas con los ingresos de la misma tipología; pero este equilibrio presupuestario se tiene en cuenta a priori, pues una vez se ha liquidado o ejecutado toda la actividad del Sector Público resulta difícil que todavía se mantenga. Desde el punto de vista económico, al final del ejercicio el saldo presupuestario debe ser positivo (creando un superávit) gracias a una recaudación superior a los gastos; o bien negativo cuando los gastos superan a los ingresos (dando lugar a un déficit).

Pueden existir diferentes modalidades de saldo presupuestario, en función de los criterios utilizados en la contabilización de las operaciones públicas, tanto de ingresos como de gastos.

El primer saldo presupuestario es el ahorro bruto, definido como diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes.

El superávit o déficit primario se define como el saldo no financiero pero deduciendo los intereses de la Deuda pública.

✧ *El presupuesto de gastos fiscales*

Es la expresión cifrada de la previsible disminución de ingresos por la concesión de beneficios tributarios con el fin de conseguir objetivos de política económica y social.

✧ *Técnicas presupuestarias modernas*

Una de las técnicas presupuestarias actuales es la **presupuestación por programas** basada en la planificación estratégica de la actividad presupuestaria, tratando así de seleccionar los programas óptimos que mejor sirvan a los objetivos definidos en el presupuesto. Lo importante es analizar la eficacia de las distintas alternativas de programas de gasto.

Otra modalidad presupuestaria es el **presupuesto por actividades**, donde se asignan los créditos de gasto en actividades o tareas a realizar en un determinado servicio o unidad gestora. Esta fórmula puede resultar útil para aquellas unidades donde la producción o prestación de servicios sea de difícil valoración y se trate de actividades predeterminadas y muy mecánicas (elaboración de informes, expedición de documentos, etc).

Otra modalidad es el **presupuesto base cero o ZBB** que consiste en que cada año se empieza de nuevo en la elaboración del presupuesto. Se basa en un proceso presupuestario que exige a cada director de unidad gestora justificar la totalidad de sus demandas presupuestarias de gasto. El proceso de aplicación de dicho presupuesto sería:

- Identificación de objetivos (estratégicos y a corto plazo).
- Identificar las unidades de decisión (responsables de gestión).
- Preparar los paquetes de decisión (analizar alternativas y seleccionar la mejor).
- Priorización de los paquetes de decisión.

La aportación más novedosa es el **presupuesto participativo** como técnica presupuestaria que se basa en la participación directa de los ciudadanos en relación al diseño y posterior seguimiento de la ejecución del presupuesto. La principal aportación de esta técnica consiste en vincular la participación ciudadana con las diferentes fases del presupuesto para lograr un control social de las principales acciones de la Administración pública y asegurar una mayor transparencia en relación a la utilización de los recursos públicos.

3.3. El comportamiento financiero público en 2008¹ y previsiones para 2010.

La recaudación impositiva gestionada por la Agencia Tributaria alcanzó en 2008 (último ejercicio cerrado) la cifra de 173.453 millones de euros, lo cual supone un descenso respecto al ejercicio anterior de un -13,6% y una desviación de los ingresos tributarios totales sobre el Presupuesto de -30.082 millones. Esto implica un grado de ejecución presupuestaria del 85,2%, siendo la primera que presenta signo negativo en

¹ Dado que se necesita un periodo de unos 3 años para poder cerrar totalmente un ejercicio y teniendo en cuenta que los datos de ingresos tributarios se obtienen casi un año y medio después del año tratado, el año 2008 es el último ejercicio cerrado a mediados de 2010, cuando se está actualizando este libro.

los últimos diez años. Las mayores desviaciones se concentran en el Impuesto de Sociedades (-17.119 millones) y el IVA (-13.258 millones).

La evolución de la recaudación en 2008 ha estado marcada por dos hechos fundamentales:

- Por un lado, el deterioro de la situación económica, que impacta directamente sobre las bases imponibles. Los factores explicativos son: la contracción de las ventas del sector inmobiliario, el progresivo retroceso del consumo que han repercutido en una caída de la recaudación del Impuesto sobre el Valor añadido y especialmente, los beneficios empresariales, cuya reducción se estima en torno al -30% de la base imponible del Impuesto de Sociedades.
- Por el otro, la aplicación de las medidas de estímulo fiscal adoptadas, con el fin de contrarrestar la caída de la actividad.

A ello habría que sumar el efecto de la reforma impositiva de 2007 y otros cambios introducidos en los años anteriores que supusieron una significativa reducción de ingresos en 2008. De este modo, se calcula que de los más de 27.000 millones de recaudación que se han perdido respecto a 2007, alrededor de tres cuartas partes son debidas a una reducción de ingresos provocada por estos motivos.

Las diversas rentas incluidas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas siguieron una evolución dispar. Los rendimientos de actividades económicas, en consonancia con lo ocurrido en el Impuesto de Sociedades, cayeron a tasas cercanas al -9%. Las rentas del trabajo, sin embargo, y a pesar de la pérdida de empleo, se incrementaron un 6,1%, aunque con un peso creciente de las prestaciones por desempleo.

Finalmente, En el ámbito de los Impuestos Especiales fue determinante el peso de los consumos de hidrocarburos, que también se han visto disminuidos por los motivos ya esgrimidos.

Del lado de los gastos, las modificaciones de crédito finales ascienden a 35.297.780 miles de euros. Para analizar esta cifra de ejecución presupuestaria deben tenerse en cuenta las medidas económicas aprobadas mediante RDL que han influido en los porcentajes de realización, al suponer créditos extraordinarios por importe de 26.000 millones de euros.

Respecto a las transferencias corrientes ascienden a 86.435.664 miles de euros, lo que supone el 52,4% sobre los créditos totales. El 65,1% de las cuales corresponden a las realizadas en favor de las Administraciones Territoriales. La partida mas importante son las trasferencias realizadas a las Comunidades Autónomas, 40.675.996 miles de euros, con una tasa de variación respecto a 2007 del 11,3%. Por su parte las transferencias a Corporaciones Locales ascienden a 15.560.233 miles de euros, un 7,2%, más que el año anterior.

Como se puede apreciar en los siguientes datos, el año 2008 ha supuesto un grave cambio de tendencia en las cuentas públicas. A finales de diciembre de 2008, se registró un déficit de caja no financiero de 18.746.700 miles de euros, frente a 20.135.380 miles de euros de superávit en 2007. La necesidad de endeudamiento ascendía a 47.781.019 miles de euros frente a 7.988.008 miles de euros de capacidad de endeudamiento en igual periodo del año anterior

Por ultimo, el saldo presupuestario a finales de diciembre de 2008, resultado de comparar los derechos reconocidos netos con las obligaciones reconocidas netas, suponía -2.835.045 miles de euros.

Previsión de la cuenta de las Administraciones Públicas (millones de euros)

	2007	2008(P)	2009(A)
<i>I. Total recursos</i>	432.808	402.677	365.019
1.- <i>Impuestos corrientes sobre la Renta, el Patrimonio, etc.</i>	135.783	117.483	101.024
2.- <i>Impuesto sobre Producción e importación</i>	123.492	107.641	91.796
3.- <i>Cotizaciones sociales</i>	136.752	143.043	140.361
4.- <i>Recursos de la producción</i>	13.438	13.622	12.998
5.- <i>-Rentas de la propiedad</i>	10.394	11.223	10.706
6.- <i>Otros ingresos corrientes</i>	8.014	7.398	8.957
7.- <i>Ingresos de capital</i>	4.935	2.267	-823
<i>II. Total empleos</i>	412.751	446.910	482.623
8.- <i>Consumos intermedios</i>	55.406	59.829	61.103
9.- <i>Remuneraciones asalariados</i>	107.835	117.641	124.285
10.- <i>Intereses</i>	16.955	17.221	18.847
11.- <i>Impuestos sobre la producción y las importaciones</i>	289	376	338
12.- <i>9.- Prestaciones sociales</i>	122.486	135.460	153.168
13.- <i>10.- Sub. y Transf. corrientes</i>	52598	58149	62370
14.- <i>11.- FB de capital</i>	42.587	41.642	46.003
15.- <i>12.- Transf. de capital</i>	14.201	14.850	15.183
16.- <i>Adquisiciones netas de activos no financieros no producidos</i>	394	1.742	1.326
<i>III. Saldos</i>			
13.- <i>Ahorro bruto</i>	72.304	11.734	-54.269
14.- <i>Capacidad o necesidad de financiación</i>	20.057	-44.233	-117.604

Fuente: Previsiones presupuestos 2009. IGAE

(P) previsión

(A) anticipo

3.3.1. Las grandes cifras de los presupuestos generales del Estado para 2010

Para el ejercicio de 2010 el presupuesto consolidado de ingresos asciende a 274.003,64 millones de euros, lo que supone una disminución respecto del presupuesto anterior del 9,1 %. El mayor volumen de estos ingresos corresponde a los no financieros, que ascienden a 267.744,82 millones de euros. Los recursos más importantes son los

ingresos impositivos y las cotizaciones sociales, que representan en conjunto el 89,2 % del importe total de ingresos no financieros consolidados

El presupuesto de gastos consolidados para el año 2010 supone un notable incremento de esta partida, asestando a 386.399,60 millones de euros. La parte más importante, que representa el 85,5 % del total, corresponde a las operaciones no financieras, con una dotación de 330.258,30 millones de euros, creciendo casi un 8,5 %, a pesar de las previsiones que situarían el PIB para el año 2010 en el -0,3%.

Del total del presupuesto consolidado del Estado, las operaciones corrientes, que representan el 90,57 % del total de gastos no financieros, aumentan un 8,21%, hasta los 299.117 millones, mientras que las operaciones de capital crecen en mayor proporción, casi un 10,6%.

Las transferencias corrientes son las que concentran el mayor volumen de recursos, en total un 70,69% para 2009, registrando un aumento del 7,44% respecto a 2008. Destacan por su importancia cuantitativa las destinadas a las Administraciones Territoriales y en particular las transferencias a las Comunidades Autónomas y por supuesto a las familias e instituciones sin fines de lucro.

En el apartado de las operaciones de capital, las transferencias disminuyen casi un 36,6%, siendo el importe asignado a esta partida de 15,123 millones de euros. Sus tres componentes fundamentales son los programas de investigación, las ayudas para adquisición de vivienda y los convenios para infraestructura de carreteras.

Finalmente los activos financieros disminuyen casi un 55%, como resultado de la mayor austeridad de los últimos presupuestos, debido a una serie de factores que se explican a continuación.

Desde el año 2008, la economía española atraviesa una situación de recesión que se inscribe en un contexto de crisis económica a nivel global. Crisis financiera que se trasladó a la economía real y que ha derivado en retrocesos del PIB que en el caso español, se situó en 2009 en un -3,9%. Unido a esto los principales problemas que atraviesa la economía española son: la tasa de desempleo que ya ha superado el 20% en el primer trimestre de 2010 y el déficit público que ascendió hasta el 11,2% en 2009 (un total de unos 117 mil millones de euros).

Con el fin de intentar reequilibrar las cuentas públicas para poder volver a los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, consiguiendo alcanzar un déficit inferior al 3 por ciento del PIB en 2013, se han tomado una serie de medidas. Inicialmente en la elaboración de los PGE se eliminó la deducción general de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), incrementándose tanto la tributación de las rentas del ahorro, como el IVA (dos puntos en el tipo general y un punto en el reducido desde el segundo semestre de 2010). Además por el lado de los gastos, se incluían reducciones de las partidas de gasto público y de transferencias e inversión de reposición.

En el Impuesto sobre Sociedades, con el fin de proteger e incentivar el empleo, que como decimos se ha convertido en uno de los problemas mas acuciantes, se reduce temporalmente el tipo de gravamen en 5 puntos para las pequeñas y medianas empresas (PYME) con menos de 25 trabajadores que mantengan o aumenten estos empleos y tengan una cifra de negocio inferior a 5 millones de euros. Asimismo, se adopta una medida similar en el IRPF para los trabajadores autónomos que mantengan o creen empleo.

Posteriormente y tras haber recibido advertencias de los peligros sobre el nivel de déficit alcanzado, el 20 de mayo de 2010 se aprobó por Real Decreto, un plan de

medidas extraordinarias que pretenden reducir el gasto publico en quince mil millones de euros, en poco mas de dos años. Entre ellas se incluyen:

- Medidas en materia de empleo publico: entre las que destaca la reducción de los salarios de los empleados públicos en una media del 5% en términos anuales (con carácter progresivo, oscilando entre el 0,56% y el 15%) para el año 2010, así como su congelación durante 2011.
- Medidas en materia de pensiones: suspendiendo la revalorización de las pensiones durante el año 2011, a excepción de las prestaciones no contributivas, las que reciban complementos a mínimos y las del antiguo régimen SOVI que no concurren con otras pensiones. Se adelanta asimismo, con efecto a partir del próximo 1 de junio de 2010, la eliminación del régimen transitorio de jubilación parcial previsto en la Ley de Medidas en Materia de Seguridad Social, cuya suspensión estaba prevista para el 1 de enero de 2013 y que incrementaba los requisitos necesarios para acceder a la jubilación parcial.
- Medidas en materia de dependencia: eliminando la aplicación del principio de retroactividad.
- Medidas en materia tributaria y de seguridad social, que deja sin efecto, a partir del 1 de enero de 2011, la deducción de 2.500 euros por nacimiento y adopción en el IRPF, también conocida como “cheque-bebé”, así como la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento y adopción que se estableció simultáneamente en el mismo sentido.
- Medidas en materia de sanidad: con deducciones sobre medicamentos dispensados por las oficinas de farmacia, con un descuento obligatorio del 7,5% al Sistema Nacional de Salud en las ventas de los medicamentos excluidos del sistema de precios de referencia, una rebaja en los precios de los productos sanitarios del 7,5% general y del 20% en los absorbentes, y la adecuación del número de unidades de los envases de medicamentos a la duración estandarizada de los tratamientos, así como la dispensación de medicamentos en unidosis
- Medidas en materia económico-financiera de las entidades locales, que incluyen una serie de acuerdos con las mismas entre las que destaca la disminución del nivel de endeudamiento a largo plazo.
- Otras medidas de control del gasto público sobre contratos de colaboración publico-privada y de concesión de obra publica y acciones del sector público estatal en el exterior, por las que toda propuesta de apertura de embajadas, consulados, etc....en el exterior, requerirá, como requisito imprescindible para su aprobación, contar con el informe previo favorable del Ministerio de Economía y Hacienda.

El Presupuesto General del Estado para 2010, prevé que como resultado de las medidas tomadas y la combinación de austeridad en el gasto y recuperación de los ingresos públicos, el déficit, en términos de contabilidad nacional, ascenderá a 57.662,41 millones de euros, el 5,5 % sobre el PIB nominal, el cual cumpliría con el objetivo aprobado para la Administración Central por las Cortes Generales en julio de 2009 (cuyo texto permitía un déficit del 5,7%).

Saldo Presupuestario de la Administración Central y Saldo de la Contabilidad Nacional 2010
(Millones de Euros)

CONCEPTOS	2010
1.- Ingresos no financieros	121.205,93
2.- Gastos no financieros	185.035,64

3.- <i>Superávit (+) Déficit (-) no financiero del presupuesto (1-2)</i>	-63.829,70
4.- <i>Ajustes</i>	6.167,29
5.- <i>Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación del Estado (3+4)</i> <i>-En porcentaje del PIB</i>	-57.662,41 -5,5
6.- <i>Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de los Org. de la Adm. Central</i>	286,48
7.- <i>Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de la Adm. Central (5+6)</i> <i>-En porcentaje del PIB</i>	-57.375,93 -5,5

Fuente: Informe Económico y Financiero. PGE 2010

Por su parte, el Presupuesto de la Seguridad Social mantendría el objetivo de superávit del 0,2 por ciento del PIB, lo que permite seguir aumentando las dotaciones al Fondo de Reserva, con una aportación en 2010 de 2.249,16 millones de euros. Para las comunidades autónomas el déficit esperado sería del 2,5 % del PIB y para las entidades locales del 0,4 %. De esta forma, el déficit previsto para el conjunto de las administraciones públicas para 2010 es del 8,1 % del PIB.

Previsión de Déficit/Superávit 2009-2010

Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación, SEC-95 (% del PIB)

AGENTES	2009	2010
<i>Administración Central (Estado y Organismos)</i>	-8,1	-5,5
<i>Seguridad Social</i>	0,4	0,2
<i>Comunidades Autónomas</i>	-1,5	-2,5
<i>Entidades Locales</i>	-0,3	-0,4
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-9,5	-8,2

Fuente: Informe Económico y Financiero. PGE 2010

4. EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Como hemos mencionado, para poder financiar las políticas de gasto público todo gobierno necesita recaudar los recursos suficientes, cosa que se hace a través del sistema fiscal. Así, en el conjunto de figuras que suponen ingresos al sector público cabe distinguir entre los ingresos tributarios y los no tributarios. De todos ellos, de manera generalizada, los que suponen una mayor cantidad de recursos al sector público son los que provienen de la recaudación de impuestos, de las cotizaciones a la Seguridad Social por parte de las empresas y los trabajadores y, en caso de que los ingresos ordinarios no sean suficientes para financiar el conjunto del gasto público, de la obtención de ingresos extraordinarios a través del endeudamiento público.

Ingresos del sector público

<i>Tributarios</i>	<i>No tributarios</i>
<i>Impuestos</i>	<i>Cotizaciones Sociales</i>
<i>Tasas</i>	<i>Deuda Pública</i>
<i>Contribuciones especiales</i>	<i>Otros (precios públicos, multas, privatizaciones, beneficios empresas públicas, ingresos loterías públicas, etc.)</i>

El establecimiento de tributos ha de cumplir una serie de principios básicos, recogidos en primer lugar en la originaria Ley General Tributaria (LGT de 28 de diciembre de

1963) y confirmados posteriormente en 1978 en el articulado de la Constitución Española, en donde se establece que los tributos han de someterse a los principios de capacidad económica, de igualdad, de generalidad, de progresividad, de justicia, de legalidad y de seguridad jurídica.

La integración de España en la CEE en 1986 supuso un nuevo marco de actuación para la economía española, a la vez que se materializó la apuesta por profundizar en la apertura externa hacia Europa y por estrechar las interdependencias con sus economías, con el consiguiente incremento de competencia en el sistema económico español.

Esta apuesta integradora supuso importantes cambios en el sistema fiscal español y en el diseño de las políticas de ingresos y gastos públicos, derivados básicamente de los siguientes aspectos:

- Al participar España en la Unión Aduanera de la CEE, se adopta un Arancel Exterior Común (AEC), con la consiguiente cesión de soberanía de la política arancelaria española y de su potencial recaudatorio.
- Tras la integración, se asume el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) como impuesto estatal que grava el consumo, a semejanza del existente en el resto de Estados miembros.
- Con la creación del Mercado Único, y la consiguiente libre circulación de factores productivos en su interior, se incrementa la competencia fiscal entre los Estados miembros en el gravamen de los rendimientos del capital y del trabajo. Especialmente en el caso del capital, ante su mayor movilidad, donde un mayor gravamen relativo de ese factor en el Área Euro puede promover una salida de capitales del país.
- La importante llegada a España de recursos de los fondos comunitarios —de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión— para promover la convergencia real con el resto de países miembros, sobre la base del menor nivel de renta per cápita relativa en España. Así, desde 1986 hasta el 2010, se ha producido un saldo financiero neto positivo de España con la UE que ha supuesto, en promedio, una entrada anual de recursos equivalente al 1% del PIB español y que para el año 2010, asciende a 2.730,86 millones de euros. Es importante destacar que, buena parte de estos recursos extraordinarios han contribuido a cofinanciar, junto a las Administraciones públicas españolas, grandes obras de infraestructura.
- El cumplimiento en 1997 de los criterios de convergencia de Maastricht (Tratado de la Unión Europea de 1991) para acceder a la tercera fase de la UEM, esto es, el lograr unas finanzas públicas sostenibles, una estabilidad de precios, una moneda estable y unos tipos de interés a largo plazo también estables. En concreto, en el ámbito fiscal se requirió que el déficit público español no excediera del 3% del PIB y que el nivel acumulado de la Deuda pública bruta no rebasara el 60 por ciento del PIB².
- Una vez dentro de la Unión Monetaria (desde enero de 1999), la definición de los programas anuales de estabilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y la aceptación de su mecanismo de sanciones en caso de que el déficit público sobrepase el nivel del 3% del PIB (en donde la multa puede alcanzar un importe máximo equivalente al 0,5 por ciento del PIB), salvo situaciones de recesión económica con decrecimiento del PIB.

² Como hemos explicado anteriormente en el año 2009 se incurrió en un déficit público del -11,2%.

En este contexto, cabe destacar las diferencias que existen en la capacidad de recaudación y de gasto público de España frente al resto de Estados miembros de la UEM. En el caso del total de ingresos públicos respecto al PIB, en el período entre 1988 a 2005 el sector público español ingresó, en promedio, 6,7 puntos porcentuales del PIB menos que el resto de países Euro. Además en los últimos dos años, el porcentaje de ingresos ha pasado del 41,1% al 34,6%, lo que sitúa los ingresos a 10 puntos de la media de la eurozona, donde la recaudación equivale a una media del 44,4 %.

La presión fiscal mide el porcentaje que representa sobre el Producto Interior Bruto (PIB) de un país los impuestos y las cotizaciones fiscales, por lo que sirve para calibrar el esfuerzo relativo sobre la riqueza total que deben soportar los ciudadanos para poder mantener su sistema público. Un estudio elaborado por la Oficina de Estadística de la Unión Europea, Eurostat³, revela un importante aumento de la presión fiscal en relación con el PIB hasta 2007, creciendo 3,2 puntos porcentuales desde el año 2000, lo cual supone el cuarto mayor avance de la UE-27,.. Sin embargo y como apuntábamos mas arriba, la recaudación en el año 2008 ha sufrido una importante caída, que vuelve a situarnos varios puntos por debajo de la media de la UE, en cuanto a ingresos fiscales en relación con el PIB.

Según los datos manejados por Eurostat, en 2007, la mayor presión fiscal dentro de la UE 27 se registró en Dinamarca (48,7 %), seguida de Suecia (48,3%), Bélgica (44%) y Francia (43,3%), mientras que los porcentajes mas bajos se registraron en Rumania (29,4%) y Eslovaquia (29,4%), seguidas de Letonia (29,9%).

El mayor incremento de la presión fiscal se localizó en Chipre, Malta y Portugal por este orden, aunque también son remarcables los aumentos en España y Republica Checa, ambos por encima del 3%. Por el contrario, el mayor descenso se produjo en Eslovaquia, donde casi la mitad de su extraordinaria reducción (4,7 puntos entre 1995 y 2007) se llevo a cabo después del año 2000, por otro lado, Finlandia y Suecia, aunque mantuvieron tasas impositivas muy altas, redujeron su presión fiscal en casi la misma cantidad, 4,2 y 3,5 puntos respectivamente.

La media de la UE 27 se sitúa en 37,5%, llegando al 38,2% si únicamente tenemos en cuenta los países miembros de la UE 16. España se sitúa en este año en el 37,1%, solo cuatro puntos por debajo de la media. Otros países de altos impuestos son Italia, Finlandia y Austria, todos por encima del 40%, mientras que países como Irlanda y Grecia, se acercan a las tasas de los últimos miembros entrantes en la Unión Europea, con porcentajes del 30,5% y 31,2% respectivamente.

Como se puede observar, existen diferencias sustanciales en la carga fiscal total, no solo entre los antiguos y los nuevos miembros, sino que también dentro de cada grupo hay países con niveles superiores a la media y otros con tasas impositivas muy bajas.

Debemos tener en cuenta que, la Unión Europea se ha construido dentro de un modelo de política económica basado en un principio básico: “el Estado de Bienestar”, el cual fija los límites del Estado. Es por ello, que el proceso de coordinación fiscal entre Estados así como la política armonizadora de la Comisión Europea debe partir siempre de esta premisa.

Estimación del Saldo Financiero España-UE

CONCEPTOS	2010
-----------	------

³ “Taxation trends in the EU”- Tendencias fiscales en la UE. “Eurostat; European Commission”. 2009 Edition.

Intereses de demora	0,60
Recurso IVA	1.600,00
Recurso RNB	9.000,00
Recursos Propios Tradicionales	1.600,00
Aportación Por Prestación de Servicios	2,31
Aplicación Jurisprudencia Art. 228.2 del TUE	0,01
Aportación al FED	218,42
TOTAL APORTACION ESPAÑOLA	12.421,34
FEAGA	6.075,04
FEADER	1.332,00
FEP Y Otros recursos agrarios y pesqueros	180,00
FEDER	4.027,33
FSE	1.142,73
Fondo de Cohesión	1.845,09
25% gastos de recaudación recursos propios tradicionales	400,00
Otras transferencias	150,00
TOTAL PAGOS COMUNITARIOS	15.152,19
SALDO FINANCIERO	2.730,86

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

5. LOS IMPUESTOS

Los impuestos son el principal instrumento de recaudación de ingresos para sufragar los gastos públicos. Así, en el total de ingresos no financieros del Estado español para el año 2008, la recaudación tributaria —en un 99 por ciento impositiva— supuso el 56,8% frente al 35,6% de los ingresos por cotizaciones sociales y del restante 7,6% de ingresos no tributarios. Si se asimilan las cotizaciones sociales como un ingreso impositivo más —tal y como se hace en el uso generalizado del indicador de presión fiscal como cociente entre el total de la recaudación impositiva más los ingresos por cotizaciones sociales y el PIB— entonces los ingresos tributarios representan el 92,4% del importe total de los ingresos no financieros consolidados en España, que en el año 2008 ascendieron a 401.332 millones de euros, cifra que supone un descenso del 6,9% con relación al año anterior y un retroceso de 4,4 puntos porcentuales respecto al PIB. Esta reducción responde principalmente, al descenso de los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio en 2,2 puntos porcentuales así como de los impuestos sobre la producción y las importaciones en 1,9 puntos. Sin embargo, el resto de los recursos corrientes, procedentes de, ventas de la producción, rentas de la propiedad y otras transferencias corrientes, se mantienen en un porcentaje similar respecto al PIB al del año 2007.

El Gobierno, en el documento de “*Evolución de la Ejecución del presupuesto del Estado*”, señalaba que a finales del año 2009, las cuentas no financieras del Estado en términos de caja, registraban un déficit de 87.821 millones de euros, lo que supone un 8,30% en relación al PIB estimado, segundo año consecutivo en que las cuentas estatales presentaban saldo negativo, ya que en 2008, se elevó a 18.747 millones, el 1,72% del PIB. Gran parte de este déficit se explica por, el impacto de las rebajas fiscales y los cambios normativos aprobados como medidas anticrisis, suponiendo alrededor de los 39.910 millones de euros.

En 2009 los gastos ascendieron a 205.714 millones y los ingresos a 105.929. La recaudación no financiera, ascendió a 102.038 millones de euros, un 21,1% menos que en 2008, tasa que llegó a reducirse al 13,9% antes de descontar la participación de las Administraciones Territoriales en los impuestos.

La recaudación impositiva total, descendía un 17,1% respecto a 2007, 45.338 millones menos de lo presupuestado inicialmente, imputándose en un 52,5% a impuestos directos y en un 47,5% a los indirectos, con unos ingresos por IRPF de 63.857 millones, el 10,5% menos que el año anterior, y un descenso del 26,1% en el Impuesto sobre Sociedades, hasta alcanzar los 20.188 millones. La recaudación por IVA descendió un 21,2% y la de impuestos especiales, el 1,1%. Sin embargo, el resto de la recaudación creció un 20,4%, registrando, en términos globales, una desviación positiva respecto al Presupuesto inicial de 5.411 millones de euros.

Entre los factores explicativos de la evolución negativa de los ingresos impositivos, destaca, como hemos comentado en otro epígrafe, las caídas derivadas de la crisis experimentadas en la actividad económica, en las ventas, rentas de las familias y beneficios empresariales y que han repercutido en una disminución de las bases imponibles. Sin embargo también han tenido una influencia significativa las distintas medidas fiscales tomadas en los últimos años, como son: la extensión del derecho a solicitar devolución mensual en el IVA o la deducción de la cuota líquida del IRPF de 400 euros (cuyo efecto en los ingresos del año 2008 no fue pleno) .

En este sentido y según la información facilitada obtenida en la Agencia Tributaria, los cambios normativos y los apoyos a la liquidez han minorado los ingresos impositivos del Estado en un total de 7.145 millones de euros, lo que representa el 0,68% del PIB y que explicaría en 4,2 puntos la caída de los ingresos impositivos.

La partida de gastos no financieros se vio incrementada a lo largo del año 2009 mediante numerosos expedientes de modificación presupuestaria, que supusieron un total de 25.175 millones de euros, alcanzando finalmente un crédito de 183.079 millones de euros y creciendo en un 11,1% sobre el ejercicio anterior.

Los pagos del presupuesto corriente aumentaron un 27,8% respecto a 2008, hasta los 189.319 millones y las transferencias del Estado, que representan el 66,6% de las obligaciones reconocidas totales, ascendieron a 119.352 millones, de los cuales, mas del 50% corresponden a transferencias a los Entes Territoriales.

Del total de modificaciones de crédito, comentadas anteriormente, 16.898 millones de euros se transfirieron al Servicio Publico de Empleo Estatal, para atender a las necesidades en materia de desempleo y 1.800 millones a las Comunidades Autónomas, como compensación por la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio, lo que ha supuesto un aumento en el capítulo de transferencias corrientes, que sitúa esta partida en 108.530 millones. Esto supone un aumento del 25,5% respecto a 2008.

Como resultado, al cierre del año, el Estado presentó una necesidad de endeudamiento de 116.288 millones, frente a los 47.774 millones de 2008

En el TÍTULO VI, de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, se recogen las Normas Tributarias. Este Título a su vez se divide en tres capítulos: Capítulo I (*Impuestos Directos*), Capítulo II (*Impuestos Indirectos*) y Capítulo III (*Otros Tributos*).

En este Título se incluyen, únicamente, las disposiciones de vigencia anual a las que se remiten las Leyes sustantivas de los diferentes tributos.

a) Capítulo I: Impuestos Directos

Los impuestos Directos gravan una manifestación directa de la riqueza, es decir, la obtención de renta o su acumulación como patrimonio. De forma sintética, los impuestos directos son impuestos personales —donde es determinante la capacidad económica de la persona, sea física o jurídica— o impuestos de producto, que recaen

sobre la capacidad económica del rendimiento o producto de una renta o patrimonio, al margen de su titular o perceptor.

También tienen la particularidad de que son progresivos, es decir, a más ingresos se paga proporcionalmente más; con la única excepción del Impuesto sobre Sociedades que tiene con carácter general un tipo fijo único, por lo que es un impuesto proporcional, no progresivo.

El pago de los impuestos directos depende de la capacidad contributiva de la persona, que se mide por lo que gana o por lo que tiene esa persona.

Los principales impuestos Directos son:

1-Sobre la renta:

- Impuesto Sobre la Renta de Las Personas Físicas Residentes (Ley 35/2006, RD 439/2007 y Ley 46/2002).
- Impuesto Sobre la Renta de Las Personas Físicas No Residentes (Ley 35/2006, Ley 4/2008, RD 1776/2004 y RD 5/2004).
- Impuesto sobre Sociedades (Ley 16/2007, RD 4/2004 y RD 1777/2004).

2-Sobre el capital:

- Impuesto sobre el Patrimonio (RD 1/1993 y Ley 19/1991).
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Ley 29/1987).

La última reforma fiscal, Ley 35/2006 de 28 de noviembre, del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no residentes y el Patrimonio, se encuentra vigente desde enero de 2007. En estos años los cambios introducidos han reducido la presión impositiva ligeramente, lo que ha conllevado una disminución de los ingresos fiscales por recaudación impositiva. Esta ley mantuvo el esquema introducido por la Ley 46/2002 y la Ley 40/1998, aunque supone algunas novedades importantes, entre las que destaca fundamentalmente, la de convertir el IRPF en un impuesto dual, al distinguir dos tipos de rentas diferenciados, a los que se aplica tributación distinta; de modo que, las rentas del trabajo, del capital inmobiliario y de actividades económicas continúan siendo gravadas a una tarifa progresiva que oscila entre un tipo mínimo del 24% y un máximo del 43%, mientras que, a las rentas del capital mobiliario, en su casi totalidad, y la gran mayoría de las ganancias patrimoniales, se les aplica un tipo único del 18%, independientemente de la capacidad económica del contribuyente y del período de generación de las mismas, en lo que la Ley denomina “renta del ahorro”. En esta misma dirección, se suprime la reducción del 40% para las prestaciones percibidas en forma de capital de los sistemas de previsión privados y desaparece la deducción por doble imposición de dividendos, incluyendo una exención para los primeros 1500 euros anuales.

La ley aumenta, en general, las cuantías para establecer el mínimo personal y familiar y se sigue manteniendo su regulación de forma unitaria. También se eleva la reducción sobre los rendimientos del trabajo y los niveles de renta no sometidos a tributación.

Por lo que se refiere al *Impuesto sobre Sociedades*, entre las medidas incluidas destaca la supresión de varias de las deducciones existentes, como por ejemplo la deducción por implantación de empresas en el extranjero, manteniéndose la deducción por creación de empleo para trabajadores minusválidos o por reinversión. Por otro lado se reducen los

tipos impositivos, estableciéndose el tipo general en el 30% para los periodos impositivos iniciados a partir de enero de 2008.

b) Capítulo II: Impuestos Indirectos

Los impuestos indirectos se fundamentan en el gravamen de manifestaciones indirectas de la riqueza. Gravan la capacidad económica manifestada por la utilización o consumo de la renta y por determinadas transmisiones patrimoniales, esto es: por el consumo de bienes y servicios, por compraventa de inmuebles entre particulares, por operaciones societarias (constitución, aumento o disolución del capital) y por actos jurídicos documentados.

Los principales Impuestos Indirectos son los siguientes:

- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) (Ley 37/1992).
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (RD 1/1993).
- Impuestos especiales sobre el Alcohol, sobre Hidrocarburos, sobre el Tabaco y sobre Matriculación de Medios de Transporte (Ley 38/1992 y RD 1165/1995).
- Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (Ley 24/2001 y Ley 53/2002).
- Impuestos sobre Primas de Seguros (Ley 13/1996).
- Impuestos Aduaneros sobre el comercio internacional (Aranceles). (Reglamento CEE, 2913/1992).

Estos impuestos gravan la circulación de bienes y derechos por un lado, y el gasto del dinero o la renta que tengamos por otro.

Son proporcionales, es decir, se aplican tipos impositivos constantes (por ejemplo, en el IVA con carácter general el 18⁴ %, aunque puede ser también el 8% o el 4 %), y son independientes de la situación personal de cada uno, por lo que se suelen considerar como menos justos.

En el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* se procede a actualizar la escala que grava la transmisión y rehabilitación de Grandezas y Títulos Nobiliarios al 2%.

Respecto a los impuestos especiales, durante el 2009, se elevó el *Impuesto sobre Hidrocarburos* (impuesto que grava el consumo de gasóleo), fijándose en 2,9 céntimos por litro, y el Impuesto sobre el Tabaco, que asciende hasta los 10,2 euros por cada 100 cigarrillos, con un mínimo de 91,3 euros. Estas subidas impositivas se establecen desde una doble perspectiva, la recaudatoria y la sanitaria o medioambiental, para en el primero de los casos racionalizar el consumo fomentando la eficiencia energética, disminuyendo la emisión de gases de efecto invernadero y en el caso del tabaco, desincentivar su consumo, especialmente entre los mas jóvenes.

c) Capítulo III: Otros Tributos

El sistema de financiación de los *tributos locales*, se encuentra recogido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobada mediante RD 2/2004

⁴ En la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2009, se establece el aumento del tipo general del IVA, pasando del 16% al 18% y del tipo reducido que sube un punto hasta el 8%, con vigencia a partir del 1 de Julio de 2010.

de 5 de marzo. Mediante esta norma se ha aportado mayor claridad al sistema tributario y financiero aplicable a las entidades locales, aumentando la seguridad jurídica de la Administración tributaria y de los contribuyentes. Así mismo este texto se ha visto afectado ligeramente por la Ley 36/2006 de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal, estableciéndose una serie de cautelas sobre los tributos locales.

Entre los recursos tributarios locales, destacan los impuestos, que a su vez se pueden clasificar en: impuestos municipales obligatorios, que deben ser exigidos, en todo caso, por los ayuntamientos, y los impuestos municipales potestativos, que son voluntarios para los ayuntamientos. Dentro de los obligatorios destacan:

- Impuesto sobre actividades económicas (IAE).
- Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).
- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM).

Según la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010, en materia de tributos locales se actualizan los valores catastrales de los bienes inmuebles en un 1,01%.

También, se elevan a partir del 1 de enero de 2010, los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda estatal hasta la cuantía que resulte de la aplicación del coeficiente 1,01 al importe exigible durante el año 2009.

En los presupuestos, se prevén algunas particularidades respecto a las Tasas portuarias reguladas en la Ley 48/2003 y a las Tasas sobre los juegos de suerte, envite o azar, donde el tipo general a aplicar será del 20%. Sin embargo se mantiene el importe exigible durante 2009 para otras tasas, como las de aterrizaje o de seguridad aeroportuaria.

Ya a nivel general, podemos decir, que desde el punto de vista de la equidad del sistema económico no es indiferente recaudar mayoritariamente con impuestos directos que con indirectos, dado que resulta más eficaz lograr mejoras en términos de redistribución equitativa de la renta cuando se realice una recaudación de ingresos públicos en mayor medida con impuestos directos y, preferentemente, progresivos (como ocurre por ejemplo con el IRPF en España).

El total de recursos no financieros del Estado representó en España, en el año 2009, cerca del 37% del PIB, de donde casi el 36% son ingresos por cotizaciones sociales, el 35%, ingresos de la imposición directa y más del 31%, recaudación impositiva indirecta. En España la principal figura impositiva en recaudación respecto al PIB es el IRPF (en torno al 7%), seguida del IVA (cerca de un 6%) y del IS (un 4,5%), al margen de la principal fuente de ingresos públicos que son las cotizaciones sociales (un 12,2%).

La reducción de los ingresos tributarios, debida por un lado a la evolución negativa del comportamiento de las bases imponibles y por otro a las medidas fiscales adoptadas durante los últimos dos años, ha supuesto un incremento significativo del déficit. Como explicábamos anteriormente, a finales de enero del año 2010 se ha aprobado el denominado “*Programa de Estabilidad y Plan de Austeridad*”, cuyo fin es reconducir las cuentas públicas por la senda de la consolidación fiscal. Este plan abarca todos los capítulos del presupuesto y pretende reducir las distintas partidas de gasto, entre las que destaca:

- Una reducción del 4% en la partida de gastos de personal, reduciendo la oferta de empleo público y la moderación salarial.
- Reducción del 15% en los gastos corrientes
- Reducción del 13% en las inversiones

- Reducción del 33% en otros gastos y transferencias.

El 20 de Mayo se aprobó un “*Plan de medidas extraordinarias*” de mayor calado, sobre todo social y que pretende los mismo objetivos. Este plan, que ya hemos detallado anteriormente, es una batería de medidas de recorte del gasto público (vía reducción de los salarios públicos, gasto farmacéutico, ayuda al desarrollo, inversiones, transferencias a las CC.AA, eliminación de determinados beneficios sociales, etc.), que según las proyecciones del gobierno, supondrán entre 2010 y 2011 un ahorro del mismo en más de 15.000 millones de euros.

Junto a estas medidas, se ha aprobado un “*Plan de nacionalización de la Administración General del Estado y del Sector Público Empresarial*” y un “*Acuerdo marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas autonómicas y locales*” con el objetivo de que el ajuste estructural del conjunto de las Administraciones Públicas alcance el 5,7% del PIB.

Por el lado de los ingresos, se ha intentado incrementar la recaudación impositiva, a través de la ya referida subida del tipo general y reducido del IVA a partir de Julio de 2010, y aumentando la grabación de las rentas del ahorro, así mismo parece que no se ha descartado una posible subida del tipo marginal del IRPF para las rentas mas elevadas, como ya se ha venido haciendo en algunas Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE, como Cataluña, Andalucía o Extremadura.

La finalidad de toda la normativa aprobada, es la consecución de un déficit del 3% del PIB para el año 2013, lo que supondría volver a dar cumplimiento a los objetivos marcados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, hoy en día maltrecho por las políticas presupuestarias adoptadas en muchos de los países miembros, con el fin de paliar las consecuencias de la crisis y que han llevado a la moneda única a sufrir los embates de los mercados internacionales, poniendo en duda su fortaleza y la credibilidad de la propia Unión.

España es uno de los países europeos donde la deuda ha aumentado más rápidamente en los últimos años. Ante un déficit tan elevado y una tasa de des empleo, que ya es insostenible, la pregunta básica para la política fiscal sería que medidas hay que tomar para tratar de resolver esta situación.

La política fiscal debería jugar un papel importante en la reactivación de la economía, pero a la vez debe tener en cuenta, la sostenibilidad de las ya perjudicadas cuentas publicas. Como decía el recientemente fallecido Paul Samuelson: “*Cuando surge una recesión (o depresión como esta) una política monetaria puede resultar ineficaz, pero una política fiscal puede sacarnos casi de cualquier problema*”.

6. LOS GASTOS

La eficacia del instrumento presupuestario del gasto público depende en gran medida de su volumen, el cual deriva de la capacidad del gobierno de recaudar ingresos (ordinarios) —reflejada en su presupuesto de ingresos públicos— o, en caso de un insuficiente volumen de recursos ordinarios, de colocación de su Deuda pública (ingresos extraordinarios). El volumen del presupuesto público en proporción al PIB suele utilizarse como indicador del grado de presencia del Sector Público en la economía: por un lado, el indicador de presión fiscal (total recaudado con el sistema

impositivo junto con las cotizaciones sociales) y, por el otro, de gasto público (como suma del consumo público, la inversión pública y las transferencias públicas).

La emisión de Deuda pública viene a cubrir la necesidad de financiación de las Administraciones públicas como consecuencia de la existencia de déficit presupuestarios. Así, la actual tendencia de buena parte de los países de la OCDE de equilibrar sus cuentas públicas —e incluso lograr superávit presupuestario— hace que su volumen de emisión de deuda pública sea relativamente pequeño, de forma notoria en la mayoría de los países del Área Euro al existir la condición de que limiten la cuantía de su déficit público para promover la estabilidad en el área de integración monetaria.

A su vez, el grado de eficiencia de la gestión pública viene determinado por la existencia de adecuados mecanismos de planificación presupuestaria, de control y de evaluación, en todos los niveles administrativos, que posibiliten tanto minimizar los solapamientos y las lagunas en la prestación de servicios públicos, como evitar el despilfarro de los recursos públicos.

En España, el volumen del gasto público consolidado de los Presupuestos Generales del Estado para 2010 asciende a 386.400 millones de euros, con apenas un incremento anual del 1%, respondiendo a los planes de austeridad en el Gasto Público. Atendiendo a la clasificación económica del gasto público, sobresalen las transferencias corrientes, los pasivos financieros y los gastos de personal.

La afluencia de recursos de los Fondos de la Unión Europea a las Administraciones públicas españolas ha tenido un importante papel en la financiación de diversas partidas de gasto público, a través de la cofinanciación del gasto entre alguna o varias administraciones españolas y los fondos europeos.

Al comparar el volumen y estructura del gasto público de España respecto al del Área Euro, el primer hecho que sobresale es el significativo menor volumen de gasto en España que, tras realizar su ajuste presupuestario en los últimos años, mantiene la brecha en gasto público respecto al promedio de los países Euro. Para el año 2007 el Gato Público de la eurozona supuso el 49% del PIB (nivel que no se alcanzaba desde 1999), mientras que en nuestro país apenas llegaba al 37%, teniendo en cuenta, sin embargo, que nuestro déficit es uno de los más altos de toda la zona euro.

7. POLÍTICA FISCAL Y DESCENTRALIZACIÓN AUTÓNOMICA

La articulación territorial de España como Estado de las Autonomías se ha construido conforme a la Constitución Española de 1978 a través de la aprobación de los sucesivos Estatutos de Autonomía: en 1979 el de Cataluña y el País Vasco, en 1981 el de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria, en 1982 el de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla La Mancha, Canarias y Navarra, y finalmente, en 1983, el de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León.

El desarrollo de los Estatutos de Autonomía y los procesos de traspaso de competencias han permitido que todas las CCAA hayan obtenido sucesivas competencias del Estado, lo cual ha cerrado, en buena parte, el reparto competencial previsto en la Constitución Española

De esta manera, la organización del Estado español en tres niveles territoriales de gobierno (el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales), con su correspondiente distribución de competencias, hace que en materia tributaria los ámbitos de gobierno autonómico y local tengan potestad de establecer tributos conforme a los límites establecidos en la Constitución Española y las leyes estatales.

En la actualidad, con la aprobación en diciembre de 2001 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera del denominado “Modelo Definitivo de Financiación de las Comunidades Autónomas” y el traspaso de la sanidad a las CCAA, el modelo español de descentralización autonómica alcanza cotas significativas, en donde ya se ha traspasado desde el Estado la mayor parte de los servicios públicos esenciales del denominado Estado del Bienestar.

Dentro del sistema de descentralización autonómica en España hay que resaltar la existencia de dos tipos de CCAA, en relación con su sistema de financiación, que determina el distinto grado de competencias desarrolladas: por un lado, las CCAA de régimen común o general que se rigen por el Sistema de Financiación General (denominado Modelo Definitivo de Financiación de las CCAA, Ley 21/2001) y, por el otro, las CCAA de régimen foral —País Vasco y Navarra— que se rigen por los sistemas de Concerto Económico o Convenio Económico, respectivamente. La notable mayor capacidad financiera de las CCAA forales ha posibilitado un superior grado de descentralización administrativa y de prestación de servicios, especialmente en el caso del País Vasco.

La capacidad de recaudar ingresos públicos que otorga el poder tributario autonómico y local en España se ha realizado con un dispar uso de las distintas figuras tributarias propias para financiar sus políticas de gasto público.

Sistema impositivo autonómico y local en España

Impuestos autonómicos:

- *Impuestos medioambientales.*
- *Impuestos sobre el bingo.*
- *Impuestos sobre grandes superficies.*
- *Impuesto turístico balear, etc.*

Impuestos locales:

- *Obligatorios:*
 - *Impuesto de Actividades Económicas (IAE).*
 - *Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).*
- *Potestativos:*
 - *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.*
 - *Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.*
 - *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.*

La principal fuente de financiación de las CCAA son los recursos obtenidos por la cesión de tributos estatales, en donde la cesión de competencias financieras puede ser total o parcial y darse en tres ámbitos diferenciados: el normativo, el de gestión tributaria y el de disposición de los recursos recaudados.

La progresiva tendencia de descentralización ha ido acompañada por una exigencia de mayor corresponsabilidad fiscal a las CCAA, que se ha traducido en una cada vez mayor cesión de competencias normativas sobre algunos impuestos estatales.

En la actualidad, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se rige por la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y que modifica determinadas normas tributarias. Como culminación de un intenso debate entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó, el Acuerdo 6/2009, de reforma del Sistema de

Financiación autonómica. El nuevo sistema de financiación entró en vigor el 1 enero de 2009, aunque con determinadas excepciones para facilitar la transición entre modelos.

Los ejes básicos en los que se ha pretendido configurar la nueva ley, se resumen en:

- El refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar.
- El incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.
- El aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

Los elementos en los que se basa el sistema son:

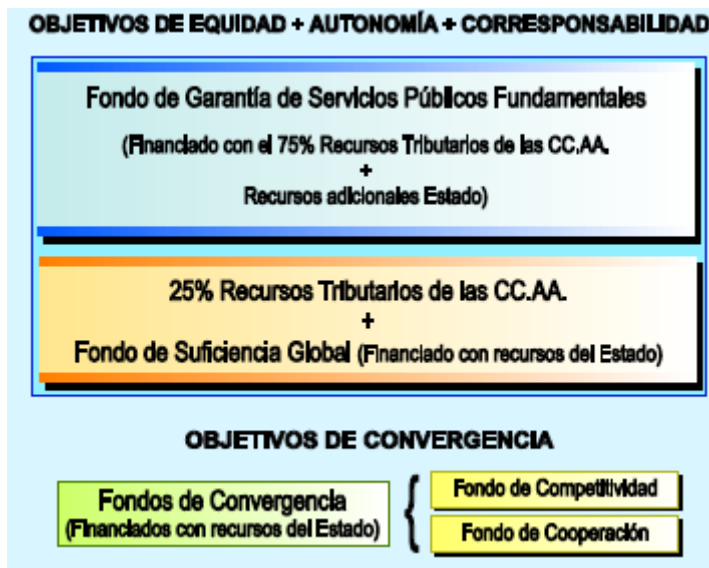
- El Estado de Bienestar se refuerza mediante la incorporación de *recursos adicionales del Estado*, que se integran gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.
- El principio de suficiencia queda garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, que permite asegurar la financiación de la totalidad de las competencias transferidas.
- El refuerzo de la equidad se instrumenta básicamente a través del nuevo *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*, el cual busca garantizar que todas las Comunidades Autónomas reciban los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad y contribuye a incrementar la equidad en el sistema.
- Aumenta los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas y se incrementan las competencias normativas de éstas de cara a que tengan una mayor capacidad para decidir la composición y el volumen de ingresos de que disponen.

Por tanto los recursos financieros del sistema, regulados en la 2ª Sección de la ley, se concretan en:

1. Los tributos cedidos, ya recogidos por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, aunque elevando los porcentajes de cesión:
 - Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos.
 - Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
 - Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al **50%** del rendimiento del impuesto.
 - Cesión del **50%** de la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido.
 - Cesión del **58%** de la recaudación líquida por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, (sobre el Vino y Bebidas Fermentadas), sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.
 - Cesión del **100%** de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.
2. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, financiado con el 75% de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas y un 5% de aportación del Estado. Los criterios de reparto del mismo se apoyan en una serie de variables que van a determinar la población ajustada o unidad de necesidad, incluyendo por

primera vez la población en edad escolar, modificando la ponderación de las variables no poblacionales (dispersión, superficie e insularidad) y diversificando la población protegida equivalente por edades para reconocer mejor el envejecimiento.

3. El Fondo de Suficiencia Global, opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía y el propio Fondo de Suficiencia, para tratar de respetar el statu quo de cada Comunidad, basándose en el volumen de recursos que se obtuvo en el año base (2007), ultimo ejercicio liquidado con el modelo antiguo.



Con este nuevo modelo, el porcentaje de recursos de las CC.AA, provenientes de los impuestos cedidos parcial o totalmente por el Estado, pasa del 70% hasta el 90%.

Existen unos fondos creados con recursos adicionales del Estado cuyo fin es aproximar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial, para contribuir a la igualdad y la equidad.

Estos fondos son:

- El Fondo de Convergencia Autonómica.
- El Fondo de Competitividad Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa
- El Fondo de Cooperación. Se crea con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con una serie de características como: PIB per cápita inferior al 90 % de la media y densidad de población inferior al 50 % de la densidad media.
- Los Fondos de Compensación Interterritorial. Todos los años en los Presupuestos Generales del Estado se dotan estos fondos con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional, establecido en el artículo 158.2. Sus características son:

-El importe no puede ser inferior al 35% de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos, ponderada por la población y renta relativa de las Comunidades Autónomas y Ciudades beneficiarias.

-Se distribuyen entre las Comunidades Autónomas de menor renta y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

-Los Fondos deben destinarse a financiar gastos de inversión. Hasta un máximo del 25% de los Fondos de cada año pueden destinarse a gastos de puesta en marcha de las inversiones financiadas con cargo a los mismos.

Además de los anteriores recursos, las Comunidades Autónomas perciben otros fondos tales como subvenciones y transferencias

Resumen de la Recaudación de las CC.AA

Tributos totalmente cedidos	Tributos parcialmente cedidos
<i>Impuesto sobre Patrimonio</i>	<i>IRPF (50% del rendimiento del impuesto)</i>
<i>Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones</i>	<i>IVA (50% de la recaudación líquida)</i>
<i>Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados</i>	<i>Impuestos Especiales de Fabricación (sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco (58% de la recaudación líquida)</i>
<i>Impuesto Especial sobre Matriculación de Determinados Medios de Transporte</i>	<i>Impuesto sobre la Electricidad (100% de la recaudación líquida).</i>
<i>Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos</i>	
<i>Impuesto Especial sobre la Electricidad</i>	
<i>Tasa sobre el Juego</i>	

El importe previsto para el año 2010 en los Presupuestos Generales del Estado consolidados (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social, Agencias Estatales y otros Organismos públicos) en concepto de transferencias, corrientes y de capital, a las Administraciones Territoriales asciende a 71.393,30 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 11,7% respecto del ejercicio anterior.

El 75,1% del total corresponde a transferencias a las Comunidades Autónomas y crecen en su conjunto un 10,8% respecto al año anterior, debido, fundamentalmente a la inyección de recursos adicionales derivada del anticipo a cuenta del nuevo sistema de financiación.

En cuanto a las Entidades Locales, las dotaciones previstas para 2010 aumentan un 14,5%, lo cual se debe en gran medida a la aportación al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

Los distintos créditos del Presupuesto recogidos en la sección de gastos para “Entes Territoriales” se dividen en:

-Fondo de Suficiencia: Las dotaciones incluidas se corresponden con las entregas a cuenta para el año 2010. Sin embargo, el importe total de las entregas a cuenta de los Fondos de Suficiencia negativos de las Islas Baleares y de la Comunidad

de Madrid se refleja como transferencia en el presupuesto de ingresos por un valor de 333,37 millones de euros.

Fondo de Suficiencia Positivo del año 2010

Comunidad Autónoma	Fondo de Suficiencia 2006	(Porcentaje)
<i>Cataluña</i>	<i>2.508,33</i>	<i>8,38</i>
<i>Galicia</i>	<i>3.279,94</i>	<i>10,96</i>
<i>Andalucía</i>	<i>8.248,10</i>	<i>27,55</i>
<i>Asturias</i>	<i>1.027,71</i>	<i>3,43</i>
<i>Cantabria</i>	<i>648,16</i>	<i>2,16</i>
<i>La Rioja</i>	<i>338,93</i>	<i>1,13</i>
<i>Murcia</i>	<i>1.005,70</i>	<i>3,36</i>
<i>Comunidad Valenciana</i>	<i>2.359,40</i>	<i>7,88</i>
<i>Aragón</i>	<i>1.039,06</i>	<i>3,47</i>
<i>Castilla-La Mancha</i>	<i>2.124,95</i>	<i>7,10</i>
<i>Canarias</i>	<i>2.873,95</i>	<i>9,60</i>
<i>Extremadura</i>	<i>1.733,22</i>	<i>5,79</i>
<i>Castilla y León</i>	<i>2.752,25</i>	<i>9,19</i>
TOTAL	29.939,70	100,00

Fuente: Libro Amarillo de Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para el 2010 Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

-Dotación Complementaria para la financiación de la Asistencia Sanitaria y Dotación de Compensación de Insularidad. Suponen un importe conjunto de 655 millones de euros, de los que 600 millones corresponden a la Dotación Complementaria para la financiación de la Asistencia Sanitaria.

-Anticipos a cuenta de los recursos previstos en el nuevo sistema de financiación aprobado por el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera. El crédito total asciende a 9.750 millones de euros.

Por otro lado, la financiación de las Comunidades de régimen foral se basa en distintos acuerdos entre estas y el Estado.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco viene a reconocer el régimen de Concierto Económico para la financiación de sus territorios históricos, (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) configurándose un sistema propio. Estos territorios, son los encargados de establecer, regular y recaudar los tributos dentro de su ámbito territorial. El Estado, por su parte, contribuye al sostenimiento de las cargas generales en las materias no transferidas, para lo cual se establece un cupo que se fija mediante negociaciones entre representantes de la Administración General del Estado y de los territorios, con una cantidad global que estos aportan para cubrirlo. El cupo se establece por períodos de

cinco años a través de una Ley aprobada por las Cortes Generales tras el oportuno acuerdo con la Comunidad Autónoma y se calcula en función de un índice de imputación, previa las oportunas negociaciones.

Por su parte, La Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra reconoce la potestad de esta Comunidad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario dentro del sistema general. Se establece que las relaciones de orden tributario y financiero entre Navarra y el Estado vendrán reguladas por el sistema de Convenio. El vigente Convenio fue aprobado por la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Cataluña propuso un nuevo modelo de financiación autonómica que implicaba que el rendimiento obtenido de la recaudación por impuestos, actualmente cedidos parcialmente, desaparecería como cesión parcial del Estado, creándose una *agencia tributaria propia* que se encargaría de la recaudación y gestión de *todos* los impuestos estatales soportados en Cataluña, existiendo *plena capacidad normativa* para los mismos. En contrapartida, *la aportación* de Cataluña a la Hacienda del Estado consistiría en *dos cuotas diferenciadas*: una en concepto de gastos por servicios estatales prestados en Cataluña y otra en concepto de solidaridad interterritorial.

De esta propuesta se desprende la idea de soberanía fiscal de Cataluña, donde la actuación del Estado queda completamente eliminada de la citada Comunidad Autónoma, con subversión de la idea, tanto teórica como plasmada en la Constitución, de una Hacienda con diferentes niveles de gobierno. El sistema de financiación propuesto es análogo al Concierto Económico de las Comunidades Forales (País Vasco y Navarra), con una relación fiscal bilateral entre la Generalitat y el Estado, consistente en una aportación al Estado para atender los gastos derivados de la prestación de los servicios públicos no transferidos a Cataluña.

El modelo de financiación propuesto para Cataluña rompe con el sistema de financiación autonómica general, basado en la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas y en las transferencias de la Administración Central para nivelar sus recursos, que hace posible que todas las comunidades autónomas tengan igual volumen de gasto por habitante, cualquiera que sea su capacidad contributiva.

En el Artículo 204 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se establece que:

1. *La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña.*
2. *La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Generalitat pueda recibir de éste, y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo*
Para desarrollar lo previsto en el párrafo anterior, se constituirá, en el plazo de dos años, un Consorcio o ente equivalente en el que participarán de forma paritaria la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña. El Consorcio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña.
3. *Ambas Administraciones Tributarias establecerán los mecanismos necesarios que permitan la presentación y recepción en sus respectivas oficinas, de declaraciones y demás documentación con trascendencia tributaria que deban surtir efectos ante la otra Administración, facilitando con ello el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.*

La Generalitat participará, en la forma que se determine, en los entes u organismos tributarios del Estado responsables de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos estatales cedidos parcialmente.

4. *La Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por ley del Parlamento y dispone de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1.*
5. *La Agencia Tributaria de Cataluña puede ejercer, por delegación de los municipios, las funciones de gestión tributaria con relación a los tributos locales.*

El Estatuto parte del modelo de financiación definido por la LOFCA, en sus distintas reformas (Ley Orgánica 7/2001), y por los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Sin embargo va un poco más allá, al configurar un modelo basado en una mayor y más amplia cesión de los impuestos estatales, reconociendo, además, capacidad normativa sobre los mismos y acompañada de la gestión tributaria por parte de la Generalidad de Cataluña, no sólo sobre dichos impuestos sino también sobre los demás impuestos estatales recaudados, a través de un Consorcio con la Agencia Tributaria del Estado, de tal modo que la Agencia Tributaria de Cataluña podrá convertirse en ordinaria (única) dentro de Cataluña.

Además, en el Estatuto de Cataluña se fijan algunos criterios que, inevitablemente, determinarán y condicionarán el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, al establecer, que la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial se equiparará al PIB de Cataluña con relación al del Estado para un período de 7 años (D.A.6ª). Esto supone un auténtico privilegio y choca con los principios de coordinación y de solidaridad interterritorial de la Constitución y la LOFCA, favoreciendo particularmente a las regiones más ricas. Este modelo se cierra con una nueva fórmula de articulación de la solidaridad y la igualdad financiera interterritorial, cuyo punto de partida, es la consideración de la aportación financiera de Cataluña a los servicios generales que el Estado presta en el territorio, que sin llegar a asimilarse al régimen de Concierto Económico, pretende lograr una aproximación en sus resultados.

Finalmente, la reforma llevada a cabo en el nuevo modelo de financiación, que hemos expuesto anteriormente, traslada los porcentajes de cesión de los tributos, así como algunas de las figuras que aparecen en el Estatuto, al resto de las Comunidades Autónomas. Esto supone un importante adelgazamiento de las fuentes de ingresos del Estado, que en momentos como el actual, con fuerte caída de la actividad económica, paro y déficit presupuestario, puede comprometer la viabilidad del sistema y el equilibrio de las cuentas públicas, dificultando, por otro lado, la función del Estado en la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y en hacer efectivo el principio constitucional de solidaridad, así como su capacidad de financiación de los programas estatales de gasto destinados a políticas nacionales o de infraestructuras de interés común para todos los españoles cualquiera que sea el territorio en que residan.

8. CONCLUSIONES

En el caso de España, la estructura, el alcance y las políticas de su sistema fiscal han estado determinados desde la instauración de la democracia tanto por el desarrollo del modelo de descentralización autonómica (desde 1982), como por el ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE en 1986) y, posteriormente, en la Unión Económica y Monetaria (UEM en 1999).

Los criterios de Maastricht establecieron ciertos límites al tamaño de los déficits y la deuda, que debían ser respetados de cara a la adhesión a la UEM. Posteriormente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el Consejo de Ámsterdam en 1997 estableció que las economías debían mantener posiciones presupuestarias saneadas y registrar saldos presupuestarios en torno al equilibrio o en superávit. Ambas circunstancias implicaron cambios importantes que condicionaron la ejecución de la política fiscal.

La integración de España en la CEE en 1986 supuso un nuevo marco de actuación para la economía española, a la vez que se materializó la apuesta por profundizar en la apertura externa hacia Europa y por estrechar las interdependencias con sus economías, con el consiguiente incremento de competencia en el sistema económico español. Esta apuesta integradora supuso importantes cambios en el sistema fiscal español y en el diseño de las políticas de ingresos y gastos públicos.

La Unión Europea se ha construido dentro de un modelo de política económica basado en un principio básico: el Estado de Bienestar. El proceso de coordinación fiscal entre Estados así como la política armonizadora de la Comisión Europea debe partir siempre de esta premisa.

Si la política fiscal actual de España es sostenible a medio/largo plazo, es un concepto potencialmente importante, ya que determinará la necesidad de futuras medidas discrecionales de política económica. En este sentido, el concepto de sostenibilidad se basa en el hecho de que los gobiernos necesitan recursos suficientes que garanticen su capacidad de llevar a cabo las funciones que se les atribuye. Por tanto se trata de un término cuyo análisis, constituye un indicador de en qué medida una determinada política actual puede mantenerse de manera indefinida, con las capacidades actuales de generar recursos financieros.

Para el caso español esto es de especial relevancia, dado que desde 1975 se han venido implementando sucesivas medidas de política económica encaminadas a constituir un Estado de Bienestar de corte europeo, proceso que ha corrido en paralelo con el diseño de un sistema impositivo moderno, con el fin de proveer al sector público de la capacidad financiera necesaria.

Constituyen las bases legales del Sistema Fiscal Español, las disposiciones establecidas en la Constitución Española y en la Ley General Tributaria. Respecto al marco de referencia más amplio de la actividad financiera pública, siguen siendo, pese a sus muchas limitaciones, los Presupuestos Generales del Estado (PGE), aunque en algunos aspectos su contenido deba completarse con las cifras de la cuenta de las Administraciones públicas en su conjunto, que incluyen también la actividad de las haciendas territoriales.

El presupuesto de ingresos se presenta a través de la clasificación económica basada en la naturaleza económica de los mismos. De ahí que los ingresos de cualquier Administración Pública se clasifiquen en nueve capítulos que a su vez, se desagregan en artículos. Los cinco primeros capítulos incorporan los ingresos corrientes u ordinarios (impuestos, tasas, precios públicos u otros ingresos, subvenciones corrientes y rendimientos derivados del patrimonio).

Para el ejercicio de 2010 el presupuesto consolidado de ingresos no financieros asciende a 267.745 millones de euros, lo que implica un decremento nominal de 9,1% respecto al presupuesto de 2009.

Los impuestos son el principal instrumento de recaudación de ingresos para sufragar los gastos públicos. Así, en el total de ingresos no financieros del Estado español para el Presupuesto del año 2010, la recaudación tributaria —en un 99% impositiva— se

estimaba en el 56,8% frente al 35,6 de los ingresos por cotizaciones sociales y del restante 7,6 de ingresos no tributarios.

La disminución en los ingresos tributarios del Estado producido como hemos visto por una reducción de las bases imponibles, derivada de la caída en la actividad económica, así como por las distintas medidas fiscales tomadas por el Estado para intentar paliar los efectos de la crisis, han provocado que en el año 2009 el déficit aumentase hasta el 11,2%, desestabilizando las cuentas públicas y dejando atrás años de superávit y aproximación al equilibrio presupuestario.

Como hemos mencionado, para poder financiar las políticas de gasto público todo gobierno necesita recaudar los recursos suficientes, cosa que se hace a través del sistema fiscal. Así, en el conjunto de figuras que suponen ingresos al sector público cabe distinguir entre los ingresos tributarios y los no tributarios. De todos ellos, de manera generalizada, los que suponen una mayor cantidad de recursos al sector público son los que provienen de la recaudación de impuestos y de las cotizaciones a la Seguridad Social por parte de las empresas y los trabajadores.

La recaudación impositiva para el año 2008, último ejercicio cerrado, descendió un total del 17,1% respecto al año precedente, 45.338 millones menos de lo presupuestado inicialmente, que se imputa, como hemos visto, en un 52,5% a impuestos directos y en un 47,5% a los indirectos, con una caída en los ingresos por IRPF, Sociedades e IVA, del 10,5%, 26,1% y 21,2%, respectivamente.

Esta situación es preocupante, sobre todo si tenemos en cuenta que la partida de gastos, no ha disminuido en la misma proporción, si no que por el contrario, ha tendido a ir aumentando para hacer frente a los costes sociales de la recesión económica.

Por este motivo y para lograr retomar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad Económica de la UE, la política fiscal expansiva llevada a cabo en los últimos años, ha sufrido un giro brusco con los recortes incluidos en el Real Decreto-ley 8/2010 y el aumento de la presión fiscal prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. Los movimientos sufridos en los mercados de renta variable y de deuda pública, el peligro de sostenibilidad de la deuda, y la presión internacional por parte de nuestros socios europeos obligaron al Gobierno español a llevar a cabo un duro ajuste fiscal, que conlleva un fuerte coste social y que desde un punto de vista Keynesiano, provocaría una disminución del consumo de las familias, reduciendo la demanda agregada y por ende el PIB (que ya ha sido ajustado, para el año 2011, en cinco décimas por debajo del inicialmente previsto, situando las previsiones en el 1,3%), lo que retrasaría la posible recuperación económica y afectaría de modo indirecto al empleo.

Sin embargo, parte de la doctrina económica sostiene que un recorte fiscal podría tener efectos positivos en la inversión privada, al aumentar los beneficios esperados de ésta. La reducción del déficit aminora la incertidumbre y por otro lado, la disminución del gasto público puede dar paso a un aumento en la inversión privada que toma el relevo de la anterior.

Además de estas consideraciones, habría que tener en cuenta que los impactos del recorte fiscal no solo se harán sentir sobre la situación económica, si no que habrá que evaluar también su impacto político, que a la larga y durante un periodo de tiempo, pueden derivar en una mayor inestabilidad, en términos de expectativas de los actores económicos.

En otro orden de cosas, la organización del Estado español en tres niveles territoriales de gobierno (el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales), con su correspondiente distribución de competencias hace que en materia tributaria los

ámbitos de gobierno autonómico y local tengan potestad de establecer tributos conforme a los límites establecidos en la Constitución Española y las leyes estatales.

La capacidad de recaudar ingresos públicos que otorga el poder tributario autonómico y local en España se ha realizado con un dispar uso de las distintas figuras tributarias propias para financiar sus políticas de gasto público.

La principal fuente de financiación de las CCAA son los recursos obtenidos por la cesión de tributos estatales, en donde la cesión de competencias financieras puede ser total o parcial. La progresiva tendencia de descentralización ha ido acompañada por una exigencia de mayor corresponsabilidad fiscal a las CCAA que se ha traducido en una cada vez mayor cesión de competencias normativas sobre algunos impuestos estatales.

El nuevo modelo de financiación autonómica supone una mayor cantidad de recursos para las Comunidades Autónomas, pero, especialmente en un momento en el que los ingresos del Estado han menguado, supone un importante adelgazamiento del músculo financiero del Estado, lo que influye negativamente, no solo en la capacidad del estado para llevar adelante políticas de corte fiscal, si no que, como explicábamos, además redundando en una menor solidaridad interterritorial.

La coordinación de las políticas económicas en su vertiente fiscal-presupuestaria y monetaria-financiera es crucial para el avance de la economía de España. La justificación de esta coordinación es también clara en el terreno práctico.

En las sociedades avanzadas, son las economías más ágiles, más flexibles y las que mejor se adaptan a los entornos cambiantes que se derivan del fenómeno de la globalización, las que podrán asegurar un creciente nivel de bienestar y desarrollo económico a sus miembros. Para ello, los gobiernos han de utilizar los diferentes instrumentos que poseen y que cada vez son más limitados en economías abiertas, para encauzar el comportamiento de los agentes económicos y el funcionamiento de las fuerzas de mercado a esta realidad competitiva. Uno de esos instrumentos de la Política Económica es la Política Fiscal y, dentro de ella, el diseño y adaptación de las estructuras tributarias a los objetivos económicos perseguidos.

Las Reformas Tributarias modernas se caracterizan fundamentalmente por el predominio del principio de eficiencia en la asignación de los recursos, asumiendo las limitaciones del sistema impositivo para cumplir de forma eficaz otras finalidades como, por ejemplo, las funciones de redistribución de la renta y patrimonio interpersonal, que sin embargo, son igualmente importantes. Se trata, en definitiva, de diseñar y ajustar sistemas fiscales que, además de mantener el nivel de equidad, se constituyan en elementos potenciadores del desarrollo económico, a través del fomento del ahorro, de la inversión y de la oferta de trabajo, incentivando la asunción de riesgos, tanto por parte de los individuos como de las empresas, así como, operando en los mercados para evitar competencia fiscal desleal, protegiendo a las unidades productivas más dinámicas, emprendedoras y flexibles, como son las pequeñas y medianas empresas. Dentro del marco enunciado, la reforma fiscal deberá concebirse como un instrumento para impulsar el crecimiento y la generación de empleo, que además, favorezca el dinamismo económico.

Lo cierto es que lo primero que deberíamos tener claro, es que la política económica, y más concretamente la política fiscal, no posee una respuesta única e infalible ante los problemas económicos. Según exponía el gran economista J. M. Keynes en su gran obra de Teoría General, consiste en *“un método ordenado y organizado de razonar sobre problemas concretos”*. Por tanto, se trata de utilizar una técnica de pensamiento, una herramienta, que permita llegar a obtener soluciones concretas ante un problema determinado y dentro de unas circunstancias específicas.

9. GLOSARIO DE TERMINOS

- **CICLO ECONOMICO:** Son las fluctuaciones cíclicas u oscilaciones recurrentes de la actividad económica alrededor de una posición de equilibrio en la que se suceden períodos de prosperidad o expansión y de contracción o depresión. Durante el ciclo económico deben variar las magnitudes más representativas de la economía, lo cual constituye los ciclos individuales o específicos, cuyo conjunto conforman a su vez el ciclo económico. Es por tanto un fenómeno ondulatorio y acumulativo, en el que la secuencia de expansiones, recesos, contracciones y recuperaciones es recurrente, pero no periódica, esto significa que los ciclos se repiten pero con un ritmo libre.
- **PRESUPUESTO PÚBLICO:** Se trata de un resumen sistemático y cifrado de las previsiones de gasto y de las estimaciones de ingresos para financiar dicho gasto, confeccionado en períodos regulares (Neumark). Se entiende por gastos, el conjunto de erogaciones que realiza el Estado para cumplir con sus fines, y que se encuentran determinados por las exigencias administrativas o de índole económico-social. Por el contrario, los ingresos son el grupo de recursos con los que cuenta para atender dichos gastos.
- **SECTOR PUBLICO:** El sector público es el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes del País. Esta clasificación incluye además del Poder Legislativo, Ejecutivo y judicial, otros organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y personas que realicen alguna actividad económica y que dependan o se encuentren representadas por el Estado.
- **SALDO EFECTIVO PRESUPUESTARIO:** Es el saldo (superávit o déficit) definido por la cuenta de capital, es decir la capacidad o necesidad de financiación según las cuentas nacionales, incluyendo los gastos por intereses de la deuda pública.
- **SALDO PRIMARIO:** Aquel que se obtiene al eliminar del saldo efectivo los intereses de la deuda. Constituye por tanto, un indicador del grado de disciplina o sostenibilidad de la política presupuestaria.
- **PRESION FISCAL:** Es la relación existente entre los ingresos tributarios totales recaudados en un país, incluidas las cotizaciones a la seguridad social, y la renta nacional del mismo, medida a través del PIB. La presión fiscal se mide de forma porcentual, según el pago efectivo de impuestos, con lo que no tiene en cuenta el monto nominal, dado lo cual no tiene en cuenta la evasión tributaria..
- **IMPUESTOS PROGRESIVOS:** Aquellos que tienen en cuenta la capacidad económica de una persona o empresa, de modo que la carga es más que proporcional en relación a las rentas del contribuyente: a mayor renta, mayor carga impositiva, es decir, a más ingresos se paga proporcionalmente más. El establecimiento de estos impuestos permiten redistribuir la riqueza para aportar mayor beneficio a los menos favorecidos.
- **IMPUESTOS REGRESIVOS:** Se cargan con independencia de los ingresos percibidos, cobrando a todos por igual; es decir: la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de una persona. Generalmente, en la actualidad, los impuestos indirectos son regresivos y los directos progresivos
- **ESTATUTO DE AUTONOMIA:** norma institucional básica española de cada Comunidad Autónoma y que se encuentra reconocida en el artículo 147 de la

Constitución española de 1978, estableciendo el amparo estatal como parte integrante de su ordenamiento jurídico. . Su aprobación se lleva a cabo mediante Ley Orgánica, tipo de norma que requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto. En él Estatuto se recogen, al menos, la denominación de la Comunidad, la delimitación territorial, la denominación, la organización y la sede de las instituciones autónomas, las competencias asumidas y, si procede, los principios del régimen lingüístico.

- **LOFCA:** Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Como su propio nombre indica conforma el marco jurídico del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, permitiendo el desarrollo homogéneo de la misma. Bajo su amparo, se han desarrollado los distintos modelos de financiación que se han venido sucediendo, como consecuencia del desarrollo y consolidación del Estado de las Autonomías

10. BIBLIOGRAFÍA

GAYÓN GALIARDO, ANTONIO, *Código Tributario*, Editorial La Ley, 2009.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Presupuestos generales del estado*, Informe económico 2008, 2009 y 2010

GAMIR, L, *Política Económica de España*, Octava Edición, Alianza Editorial, 2008.

CUADRADO, JUAN R.; *Política económica, elaboración, objetivos e instrumentos*, Editorial Mac Graw Hill, 2006.

BAREA TEJEIRO, J. *Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid. Abril de 2006.

GARCÍA DE LA CRUZ, J. M.; RUESGA BENITO, Santos. *Estructura y Regulación. Economía Española*. Capítulo 12: Política Fiscal y Presupuestaria. Gayo Lafée, Daniel. ITES-Paraninfo. 2005.

COSTA, M.; DURÁN, J. M.; ESPASA, M.; ETERLLER, A.; MORA, A. *Teoría Básica de los Impuestos: un Enfoque Económico*. Segunda Edición. Thomson Civitas. 2005.

VALLÉS FERRER, J.. Capítulo 6: “*La Política Fiscal y Presupuestaria*”. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2002.

Otra documentación utilizada

- Tendencias Fiscales en la Unión Europea. EUROSTAT, Edición 2010.
- Revista Fiscal & Laboral al Día. Abril de 2006. Nº 144. Grupo Difusión.
- Nota de Prensa sobre el “Proyecto de Reforma del IRPF” del Instituto de Estudios Económicos. Marzo de 2006.
- Revista Fiscal & Laboral al Día. Marzo de 2006. Nº 143. Grupo Difusión.
- Revista Gaceta Fiscal. 20 años. Nº 250. Febrero de 2006.
- Investment Managers. Nº 346. Del 6 al 11 de febrero de 2006. Estrategia de Inversión. Reforma Fiscal en España. A. BOTTE. 2006.
- Ley de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal.
- CISS. Carta Tributaria Al día. 2ª Quincena de Octubre de 2005. Nº 18/05.
- Estudios Económicos Núm. 76. Banco de España. “Una evaluación macroeconómica de la Política Fiscal en

España”.

- Estudio nº 2615. Julio 2005. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- CISS. Carta Tributaria Al día. 1ª Quincena de Mayo de 2005. Nº 9/05.
- Memoria de la Administración Tributaria 2003. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. 2002.

Páginas Web

- www.meh.es
- www.mapya.es
- www.mtas.es
- www.seg-social.es
- www.ine.es

