



---

**Universidad de Valladolid**

FACULTAD DE CIENCIAS DEL TRABAJO  
GRADO RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

JUNIO 2015

TRABAJO FIN DE GRADO:  
**LOS IMPUESTOS EN ESPAÑA, REFORMAS FISCALES  
Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS  
PRESUPUESTARIOS DEL ESTADO EN LOS ÚLTIMOS  
DIEZ AÑOS**

Presentado por: **Alberto Vaquero Martín**

Tutora: Profesora M. Azucena Román Ortega

*“Lo más difícil de entender en este mundo es el impuesto sobre la renta”.*

*Albert Einstein*

*“El arte de gobernar generalmente consiste en despojar de la mayor cantidad posible de dinero a una clase de ciudadanos para transferirla a otra”.*

*Voltaire*

## ÍNDICE

<b>1.- INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>2.- LOS IMPUESTOS A LO LARGO DE LA HISTORIA</b> .....	<b>6</b>
2.1.- LA GRECIA ANTIGUA.....	6
2.2.- GRECIA CLÁSICA.....	7
2.3.- ROMA.....	8
2.4.- LA EDAD MEDIA.....	9
2.5.- LAS CORTES.....	9
2.6.- LAS MONARQUÍAS ABSOLUTAS.....	10
2.7.- EL PARLAMENTO MODERNO.....	11
<b>3.- LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN ESPAÑA. HACIA UN SISTEMA TRIBUTARIO MODERNO</b> .....	<b>13</b>
3.1.- REFORMA DE 1845.....	13
3.2.- REFORMA DE 1900.....	15
3.3.- REFORMA DE 1940 .....	17
3.4.- LA REFORMA DE 1957. LA PRIMERA REFORMA DE NAVARRO RUBIO.....	18
3.5.- LA REFORMA DE 1977.....	20
<b>4.- EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL ESTADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS</b> .....	<b>26</b>
4.1.- LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.....	26
4.1.1.- Elaboración, Trámite y Aprobación. Características de los Presupuestos Generales del Estado.....	27
4.1.2.- Estructura de los Presupuestos Generales del Estado.....	29
4.1.3.- Estructura General del Presupuesto de Gastos.....	30
4.1.4.- Estructura General del Presupuesto de Ingresos.....	36
4.2.- LOS INGRESOS DEL ESTADO EN ESPAÑA.....	42
4.2.1.- ¿Qué son los tributos?.....	42
4.2.2.- Clases de tributos.....	44
4.2.3.- Los ingresos del Estado Consolidados. 2000-2015.....	50
4.2.4.- La presión fiscal en España.....	60
<b>5.- CONCLUSIONES</b> .....	<b>62</b>
<b>6.- BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>64</b>

## 1.- INTRODUCCIÓN

La intención del presente trabajo es la de ofrecer una breve visión sobre el sistema impositivo español atendiendo a la historia y características del mismo con la finalidad de desdramatizar el estudio de un tema que, a priori, puede resultar tedioso.

Los tributos son la principal fuente de la que dispone el sector público para financiar sus gastos y en España aparecen definidos en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre. Consisten en prestaciones monetarias que realiza el contribuyente (hecho imponible) con carácter coactivo, resultando obligatorio su pago por ley.

De forma sucinta, en el primer capítulo de este trabajo de fin de Grado, se repasará la historia de los impuestos desde la Grecia antigua hasta el parlamento moderno, con lo que se podrán de manifiesto los orígenes de los tributos, su evolución y los variados conceptos que ha incluido en su composición hasta llegar al concepto actual del mismo.

En el segundo capítulo, se estudian las principales reformas tributarias acaecidas en España, en los últimos ciento cincuenta años, comenzando por la llevada a cabo en 1845 de Alejandro Món y Ramón Santillán, que sentó las bases del Sistema tributario actual para finalizar por la reforma de 1977, gestada por el economista palentino, Enrique Fuentes Quintana, y que es el esqueleto que sustenta el sistema tributario de nuestra democracia.

El siguiente, y último punto a desarrollar consiste en un estudio sobre la evolución de los Ingresos Consolidados del Estado en los últimos quince años, atendiendo al desarrollo durante este periodo de los impuestos directos, indirectos, las transferencias de capital, los activos financieros y otros aspectos como los ingresos patrimoniales, las tasas, precios y la enajenación de inversiones reales, todo ello mediante la elaboración de los correspondientes gráficos. Previamente, en este último capítulo se realiza una reseña sobre la elaboración, trámite y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y sus características principales. El estudio de su clasificación,

estructura y los principios en los que se inspiran, posiblemente ayude a una comprender mejor un elemento tan complejo como es el Sistema Tributario Español.

En el desarrollo del presente trabajo, se ha puesto especial interés en la consecución de los objetivos expuestos en la guía docente de la asignatura, es decir, la aplicación de los conocimientos adquiridos durante los estudios de Grado; planteamiento, documentación y ejecución efectiva del problema; búsqueda de fuentes y soluciones a cuestiones planteadas; conseguir una capacitación de planteamiento de conceptos y argumentos relacionados con las Relaciones Laborales y Recursos Humanos y por supuesto, la presentación y defensa del mismo ante un tribunal académico.

---

## 2.- LOS IMPUESTOS A LO LARGO DE LA HISTORIA

La fiscalidad tiene antecedentes históricos que se remontan a la Antigüedad. Ha estado presente en todas las grandes civilizaciones y ha ido evolucionando a lo largo de la historia, presentando también diferencias importantes entre regiones y países.

Desde las primeras sociedades humanas, los impuestos eran aplicados por los soberanos o jefes en forma de tributos, muchos de los cuales eran destinados para asuntos ceremoniales y para las clases dominantes. El fraude fiscal, teniendo en cuenta el carácter y destino que se daba a los impuestos era poco común, debido al control directo que de la recaudación hacían sacerdotes y soberanos. Las primeras leyes tributarias aparecen en Egipto, China y Mesopotamia. Textos antiguos de hace más de cinco mil años en escritura cuneiforme, señalaban que “se puede amar a un príncipe, se puede amar a un rey, pero ante un recaudador de impuestos, hay que temblar”. En el nuevo testamento, aparece la figura del recaudador de impuestos en la persona de San Mateo, siendo este uno de los discípulos de Jesús menos popular<sup>1</sup>.

### 2.1.- LA GRECIA ANTIGUA

Ya Grecia, en la antigüedad y sobre todo, debido a la dispersión de sus numerosos estados, se vio obligada a crear una Hacienda Pública. Los gastos del Estado se financiaban con los productos del patrimonio real y en ocasiones especiales, con las contribuciones. Era además, una nación con un fuerte espíritu comercial y debido a los intercambios de bienes entre sus distintas ciudades, los ingresos estatales experimentaron un fuerte saneamiento por medio de las aduanas.

Con el paso del tiempo, la ciudadanía helena llegó a la conclusión de que con las rentas de la Corona, exclusivamente, no alcanzaban a financiar todos los gastos colectivos. Se hizo necesario por tanto, acudir a los impuestos indirectos, es decir, los que gravaban los gastos y consumos familiares.

---

<sup>1</sup> Mateo fue un publicano (recaudador de impuestos) en Cafarnaum durante el reino de César Augusto. Él no era de los viejos publicanos sino un contratado por el gobierno local para recaudar impuestos.

Aparecía de esta forma y por primera vez en la historia de la Humanidad, la relación entre ingresos y gastos públicos.

En tiempos de Guerra los atenienses creaban un impuesto conocido como *eisfora*. Nadie estaba exento del impuesto, que era usado para pagar gastos especiales de guerra. Los griegos fueron una de las pocas sociedades capaces de rescindir el impuesto una vez que la emergencia de guerra había pasado. Incluso, cuando por el esfuerzo de la guerra se generaban ingresos adicionales, estos recursos se utilizaban para devolver el impuesto. También, Atenas imponía un impuesto mensual de censo a los extranjeros-gente que no tenían madre y padre atenienses, llamado *metoikion*<sup>2</sup>.

## 2.2.- GRECIA CLÁSICA

Atenas encabezaba la liga de Estados y recibía una cuota anual para financiar el gasto bélico, lo que se conoció como el tesoro de Delos. Casi quinientos años antes del nacimiento de Cristo, Pericles (495 a. C.- 429 a. C.), influyente político y orador ateniense, dio una vuelta de tuerca a la vida cultural griega y realizó una serie de reformas socio- económicas revolucionarias y desde luego llamativas para ese tiempo, tales como repartir las tierras fruto de las conquistas entre los campesinos asalariados o establecer medios de cobertura a los sectores más pobres de la población.

El Tesoro fue trasladado a Atenas y el orador establece que sea empleado en la construcción de edificios públicos y no únicamente para fines bélicos. También se empleó este como una suerte de bolsa común para distribuir bienes entre la población, lo que derivó en que los fondos públicos se quedaran sin reservas. Esta situación dio lugar al establecimiento de impuestos directos, gravando la renta y el patrimonio de los ciudadanos.

A la par y en tiempos de paz, se recaudaban impuestos indirectos como los que recaían sobre el mercado y el consumo. Ningún ciudadano debía pasar hambre y miseria y se estableció un sueldo para médicos y profesores. Es el germen de los actuales servicios públicos, sanidad y enseñanza.

---

<sup>2</sup> La cuantía era de un dracma para hombres y medio dracma para las mujeres.

## 2.3.- ROMA

En el caso del imperio romano, debemos comentar que una importante fuente de recursos en el sistema romano consistió en el hecho de arrendar las tierras de dominio público aportadas por las victorias de las legiones. Hasta este momento, la Hacienda era básicamente patrimonial ya que las rentas de sus bienes suponían la principal fuente de ingresos. También son importantes en los ingresos de la metrópoli los botines arrebatados a los vencidos así como los tributos que éstos debían pagar a Roma<sup>3</sup>.

Durante la República, el sistema impositivo era reducido y poco estructurado, Normalmente, en este periodo, el ciudadano no pagaba impuestos directos pero debido a las guerras, hubo de realizarse determinadas prestaciones que posteriormente eran reembolsadas con las ganancias de las conquistas. Se clasificaba a los contribuyentes según su patrimonio, pero en la mayoría de los casos se imponían las cargas en cantidades iguales por cabeza, lo que se denominaba capitación y gravaba a todos los ciudadanos romanos que tuvieran una fortuna superior a las 15.000 ases. Los impuestos directos nunca fueron muy del agrado de los romanos por lo que son poco numerosos. Son los impuestos indirectos los grandes protagonistas, los *vectigalia*, rentas que cobraba el Estado por el arrendamiento de tierras públicas, minas, salinas...Más tarde, este nombre se le da a los impuestos recibidos desde las provincias y después a numerosos impuestos que hoy denominamos indirectos.

Cabe señalar es esta etapa también la imposición de un impuesto territorial proporcional al valor de los bienes inmuebles, el cobro de diezmos o décimas partes de los frutos de la tierra así como los derechos para entrar en las ciudades, portazgos y los cobrados para cruzar los puentes, denominados pontazgos.

---

<sup>3</sup> Las provincias eran una fuente de financiación fundamental para Roma, la palabra *Tributum* proviene de la palabra tribu.



## 2.4.- LA EDAD MEDIA

Tras la caída de Roma, se impuso una costumbre mediante la cual los hombres libres confiaban sus pequeñas propiedades y ellos mismos se entregaban a un gran señor latifundista. Junto a esta práctica, los soberanos concedían a sus súbditos grandes extensiones de terreno para compensarles por servicios prestados tanto de carácter civil como militar. Hacia el siglo VIII, ambos sistemas se fundieron en uno solo creando el denominado vasallaje. El poder político y las propiedades territoriales estaban unidos y fueron numerosos los casos en que los señores feudales eran más poderosos que el propio rey. Los vasallos, a cambio de protección, debían prestar a los primeros diversos servicios como combatir a su servicio en las numerosas guerras contra vecinos o pagando cuantiosas rentas. Estas tenían mucho de “tributos”.

Los derechos de señores y reyes alcanzaban al gravamen de minas, hornos, fraguas, molinos, etc...Ejercer un oficio o la industria eran tareas que correspondían al señor feudal, con lo cual era necesario su permiso para ejercerlas y esto conllevaba el pago de una cantidad, las regalías.

En el último escalón de la estructura se encontraban los siervos de la gleba que debían realizar prestaciones de trabajo de carácter gratuito para el mantenimiento de infraestructuras o el cultivo de las tierras del señor.

## 2.5.- LAS CORTES

El pueblo, harto de las exigencias de los reyes, se rebela en ocasiones contra estos. Los monarcas, por su parte, ceden en determinados casos en la imposición y aplicación de los tributos. Esto va a producir que el contribuyente se convierta en el protagonista de la resistencia frente al rey. Estas limitaciones se ven reflejadas en las Cortes reunidas en León, en el año 1188 y en la Carta Magna de Inglaterra (1215). Esta última señalaba el consentimiento del impuesto por quien tiene que pagarlo.

El joven rey, Carlos I de España y V de Alemania, exige enormes dispendios y subsidios, ante lo cual, las Cortes de Castilla y León se muestran reticentes.

Esto originó que las quince principales ciudades castellanas se alzasen en rebelión en la Junta de Ávila. Las demandas fiscales, coincidentes con la salida del rey para la elección imperial en Alemania (Cortes de Santiago y La Coruña de 1520), produjeron una serie de revueltas urbanas que se coordinaron e institucionalizaron, encontrando un candidato alternativo a la corona en la *reina propietaria de Castilla*: la madre de Carlos, Juana, cuya incapacidad o locura podía ser objeto de revisión, aunque la propia Juana, de hecho, no colaborara. Tras prácticamente un año de rebelión, se habían reorganizado los partidarios del emperador (particularmente la alta nobleza y los territorios periféricos castellanos, como Andalucía) y las tropas imperiales asestaron un golpe casi definitivo a las *comuneras* en la batalla de Villalar, el 23 de abril de 1521. Allí mismo, al día siguiente, se decapitó a los líderes comuneros (Juan de Padilla, Juan Bravo y Francisco Maldonado). El ejército comunero quedaba descompuesto. Solamente Toledo mantuvo viva su rebeldía, hasta su rendición definitiva en febrero de 1522.

Esta vez la lucha favoreció al monarca pero no siempre el viento sopló a favor de los reyes, los cuales en diversas ocasiones tuvieron que aceptar las condiciones acordadas por las Cortes. Un ejemplo de esto es el origen remoto del presupuesto público como documento que aprueba el Parlamento y por el que se autoriza al Gobierno a recaudar ingresos y a realizar gastos. Este control impide que la Hacienda Pública sea utilizada por reyes y gobernantes a su antojo.

## 2.6.- LAS MONARQUÍAS ABSOLUTAS

Los señores medievales vieron cómo su influencia se vio doblegada bajo la autoridad de los reyes al contar éstos con ejércitos más numerosos. Esto da lugar a la formación de grandes naciones. Así, por ejemplo, España reconoce a los Reyes Católicos, Francia a Luis XI e Inglaterra a Enrique VII. Estos monarcas pretenden construir Estados fuertes y para ello se ven en la obligación de crear una Hacienda Pública con mayores medios, organización y autocontrol. Se necesita una extensa organización burocrática para el cobro de impuestos, para contraer deudas cuando los gastos superan a los ingresos, es

decir, cuando hay déficit, para administrar los recursos y para vigilar la actuación de recaudadores y pagadores del Erario Público.

Es necesario multiplicar los impuestos indirectos ya que éstos recaen sobre bienes y servicios de consumo a diferencia de los directos que casi recaían en exclusividad sobre los tenedores de la tierra. En 1632, junto con el estanco del tabaco, las Cortes de Castilla aprobaron el estanco del papel sellado<sup>4</sup>, presentado como aplicación de los derechos y regalías del monarca, con objeto de mejorar la fiabilidad de las escrituras públicas y contribuir a los gastos de la monarquía. Su importancia y novedad para la definición de lo que entendemos por burocracia y para la historia administrativa y financiera son indiscutibles. Cinco años después Colbert<sup>5</sup> introdujo en Francia un sistema similar.

## 2.7.- EL PARLAMENTO MODERNO

Las constituciones políticas actuales mantienen el régimen parlamentario y proclaman que todo, incluida la Hacienda Pública, sea para el pueblo y con el pueblo. Éste aprueba una Constitución y delega en sus representantes la legislación, de acuerdo con ella y el control de las tareas gubernamentales.

La Hacienda pública adquiere plena consideración en el Estado que se organiza según una Constitución política, la Carta Magna señala que los tributos deben ser distribuidos según la capacidad económica de los ciudadanos. Las leyes tributarias y presupuestarias deben ser dictadas por el parlamento, emanan de él y deben ser por tanto, aprobadas democráticamente.

El correcto cumplimiento de las leyes, entre ellas las financieras y fiscales debe ser garantizado por los tribunales de justicia. Mediante interpelaciones, ruegos y preguntas al gobierno, los Diputados y Senadores pueden controlar la actividad de la Hacienda Pública con el fin de que la administración pública

---

<sup>4</sup> Esto es lo que se conoce como “Rentas Estancadas”, entre las cuales está la de la lotería del Estado

<sup>5</sup> Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), ministro de Luis XIV. Gran gestor, desarrolló el comercio y la industria en Francia con importantes intervenciones del Estado. Su nombre va unido a una determinada política, el llamado colbertismo o pensamiento económico que sugería que una de las principales funciones del Estado es promover la producción de riqueza en un país a fin de financiar los gastos de Estado mediante el fomento del desarrollo económico nacional.

respete los derechos de los contribuyentes. El Tribunal de Cuentas al final de cada ejercicio comprueba la gestión de Gobierno.

### **3.- LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN ESPAÑA. HACIA UN SISTEMA TRIBUTARIO MODERNO**

En esta parte del trabajo, se van a comentar, brevemente los principales aspectos relativos a las más importantes reformas tributarias que se han producido en nuestro país en el último siglo y medio. Ello puede arrojar cierta luz sobre las características del sistema tributario español en la actualidad.

#### **3.1.- REFORMA DE 1845**

La Reforma tributaria realizada en España, aprobada en el año 1844, estableció las bases del actual Sistema tributario español. Las principales reformas tributarias suelen ir asociadas al nombre de los hombres, políticos o técnicos que con su saber, su convicción o su perseverancia consiguieron sacarlas adelante. Esto es lo que sucedió con la de 1845, asimilada a Alejandro Mon, el ministro que la impulsó, y a Ramón Santillán, el técnico que la inspiró.

La reforma fiscal de 1845 es fruto de, al menos, cuatro procesos históricos convergentes<sup>6</sup>. Uno de ellos, la reforma agraria liberal: la desamortización amplió la riqueza gravable por la hacienda pública; la supresión del diezmo<sup>7</sup>, por su parte, forzó las condiciones de exigencia financiera para reformar los ingresos, pues el Estado participaba en sus rendimientos, eliminó la fiscalidad eclesiástica, permitió la soberanía fiscal del Estado y modernizar la fiscalidad sobre la agricultura.

El segundo fue la progresiva instalación en la normalidad política, tras la finalización de la guerra civil y la pérdida de las colonias americanas, el país debía alimentarse de sus propios recursos. La sucesión de conflictos desde fines del Siglo XVIII, habían agudizado el desequilibrio presupuestario.

Un tercer factor fue la construcción administrativa del Estado liberal. Había que adaptar la fiscalidad a una economía en transformación y a un Estado moderno. Precisamente 1843, año de creación de la Comisión de reforma tributaria, fue

---

<sup>6</sup> Vallejo, R. (1999)

<sup>7</sup> Parte de la cosecha, generalmente la décima, que se pagaba como tributo a la Iglesia o al rey.

---

cumbre en la Ciencia administrativa española; Pedro Gómez de la Serna, Alejandro Oliván, José Posada Herrera escribían sus manuales de Ciencia Administrativa, y en Madrid se ponía en marcha la Escuela Especial de Administración.

Un cuarto proceso favorable a la reforma tributaria fue la asunción progresiva, a partir de 1813, de un modelo fiscal que se inspiraba en el continental europeo de origen francés y de carácter mixto: contribuciones directas de producto e indirectas sobre el consumo (consumos y monopolios) para asegurar la generalidad y la suficiencia. Esta opción se había impuesto en 1821-1822, amoldándose a la realidad tributaria de los reinos españoles y aceptando la fuerza del ejemplo que venía de Francia, donde se había conformado un sistema fiscal consonante con los intereses de las clases sociales que habían liderado la revolución liberal. A esa misma cultura reformadora pertenecieron García Carrasco en 1843, Alejandro Mon en 1844, y desde luego Santillán, que había propuesto en 1845 la creación de un Consejo Superior de Hacienda, al que se sometiesen las propuestas de reforma en los impuestos o la administración de los mismos.

La reforma trató de eliminar las trabas al crecimiento económico y así se suprimieron las aduanas interiores, los diezmos, símbolo del poder de la iglesia, la alcabala, principal impuesto del antiguo régimen que gravaba el volumen de ventas y los millones, un impuesto indirecto sobre los alimentos instaurado por Felipe II. En el nuevo sistema tributario se dio mucha más importancia a los impuestos directos que a los indirectos.

La principal novedad que supuso la reforma fue la creación de un gravamen sobre el producto líquido resultante de los bienes inmuebles, cultivo y ganadería, lo que significó el nacimiento técnico de la moderna Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Fue el impuesto central en el sistema fiscal, por

su peso recaudador y por gravar al principal sector productivo del país en aquel momento<sup>8</sup>.

### 3.2.- REFORMA DE 1900

En 1900 se llevó a cabo una importante reforma fiscal, siendo ministro de Hacienda, Raimundo Fernández Villaverde, con la ley de 27 de marzo de 1900. Durante la guerra colonial, las innovaciones tributarias se limitaron a la recarga porcentual de los tributos existentes. Esta reforma fue concebida para liquidar las deudas derivadas de la guerra y perfeccionó la estructura impositiva diseñada en 1845.

El principal objetivo era lograr el equilibrio presupuestario, que era el gran problema de la Hacienda española. Para ello, se optó por reforzar el sistema de impuestos directos de producto heredado de 1845. La principal aportación de la reforma fue el establecimiento de la figura de la “Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria”, que gravaba rentas del trabajo, del capital y mixtas. Es el propio Villaverde el que afirma que no desea alterar fundamentalmente el sistema tributario por lo que presenta un proyecto de impuesto sobre utilidades no gravadas. Las 3 tarifas del impuesto se formaron esencialmente sobre la base de los impuestos ya existentes:

Tarifa I, Rendimientos procedentes del trabajo personal.

Gravaba las rentas procedentes del trabajo. Era la fusión de tres impuestos existentes hasta el momento: a) impuestos sobre sueldos y asignaciones, b) los que gravaban los honorarios de los registradores de la propiedad y c) ciertos epígrafes de la tarifa de la contribución industrial que gravaban rendimientos del trabajo.

Tarifa II, Rendimientos del capital mobiliario

Se construyó sobre la base del impuesto sobre los intereses de la Deuda Pública creado con anterioridad y de los epígrafes de la tarifa de la

---

<sup>8</sup> Se crearon otros impuestos, como la Contribución de Inmuebles, Subsidio y Ganadería, el Subsidio Industrial y de Comercio, El Derecho de Hipotecas, o el mayor fracaso de la reforma por ser eliminado al año de su implantación, la Contribución sobre Inquilinatos.

Contribución Industrial que gravaban los intereses del capital dado en préstamos y los dividendos del capital representados por acciones.

### Tarifa III, Rendimientos procedentes del beneficio netos de las Sociedades

Constituye el germen del impuesto de sociedades actual. La tarifa tercera gravaba, en general, los rendimientos mixtos del trabajo y del capital no gravados en otra forma. Sin embargo, la delimitación de su contenido fue la más confusa de las tres tarifas y originó no pocos problemas y dificultades.

Así, la imposición directa española quedó configurada en el año 1900 sobre la base de seis impuestos de producto. La contribución rústica, urbana e industrial, por una parte y las tres tarifas de utilidades por otra.

Respecto a la tributación indirecta, las reformas de Villaverde modificaron tres puntos. Se amplió el campo de aplicación del Impuesto de Derechos Reales. Lo mismo sucedió en el Impuesto del Timbre, por el que pasó a gravarse en forma sistemática la contratación de valores mobiliarios. Se reformó, asimismo, en sentido proteccionista el Arancel de Aduanas.

Esta reforma tuvo efectos recaudatorios elevados inmediatos, que se prolongaron hasta 1908, demostrando después su ineficacia recaudadora. Comín<sup>9</sup> considera que el superávit presupuestario conseguido es debido *“no tanto a la reforma de Fernández Villaverde (...), que conservaba el criterio real de reparto de la carga tributaria y, por tanto, el sistema tributario seguía siendo igual de inelástico que antes, como la paralización del aumento del gasto público”*

Es necesario recordar al Ministro Fernández Villaverde por la creación del Registro de bienes, rentas y contribuyentes. Fue la primera base de datos, si se puede llamar así, de la Administración tributaria, y permitió a la Hacienda empezar a independizarse de la información que le fluía tan sólo de los contribuyentes<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Comín, F (1989)

<sup>10</sup> Lejeune, E. (2014)



### 3.3.- REFORMA DE 1940

Si, como dijo Josep Fontana (1986)<sup>11</sup>, "*los franquistas retrasaron el reloj de la historia*", en el campo concreto de la Hacienda Pública desanduvieron el camino recorrido hacia la modernización del Estado en los años veinte y treinta.

El estancamiento del sistema tributario español a partir de 1900 y las consecuencias de la guerra civil, fueron causa de la reforma de José Larraz<sup>12</sup> promulgada por Ley de 16 de diciembre de 1940. Ésta persiguió un triple objetivo: el mejor conocimiento de las bases tributarias, la elevación de los tipos de gravamen, y la sistematización de la imposición sobre el gasto, mediante la refundición de los tributos indirectos dispersos en la Contribución de Usos y Consumos. Larraz cesó como Ministro de Hacienda en mayo de 1941. Su reforma se mantuvo en las páginas del BOE, pero su aplicación no.

Si se considera el Presupuesto del Estado, ciertamente el déficit alcanzó cifras altas entre 1940 y 1946, porque se pagaron los atrasos de guerra y se devolvieron los créditos<sup>13</sup>. La reforma de 1940 se centra en una elevación general de tipos en la imposición directa y en una modificación que afectó a la Contribución Industrial y a la tarifa tercera de utilidades. Según la Ley de 1940, los comerciantes industriales individuales cuyas empresas excedieran de ciertos límites, pasaban a tributar por la tarifa tercera, quedando en suspenso la imposición sobre el volumen de ventas, que fue definitivamente suprimida en 1943.

Como ya se ha comentado, se hizo especial hincapié en la imposición indirecta y dentro de ella, en los impuestos sobre el consumo. Su pieza clave fue la nueva contribución de Usos y Consumos que, dividida en cinco tarifas, gravaba, recogiendo impuestos anteriores y nuevos, el consumo de productos alimenticios (tarifa 1.); energía, primeras materias y alumbrado (tarifa 2.); productos elaborados (tarifa 3.); comunicaciones (tarifa 4.) y bienes y servicios

---

<sup>11</sup> Fontana, J. (1986)

<sup>12</sup> José Larraz López (1904-1973), jurista, economista, sociólogo y filósofo. Fue Ministro de Hacienda en el segundo gobierno presidido por Francisco Franco.

<sup>13</sup> Pero una vez liquidados los atrasos de guerra, se practicó una política fiscal restrictiva que logró equilibrar el Presupuesto del Estado desde el ejercicio de 1952 hasta el de 1957, con la única excepción deficitaria de 1956.

de lujo (tarifa 5.). El objetivo de este incremento en la imposición indirecta fue aumentar la recaudación y reducir la capacidad adquisitiva y con ello el consumo, dada la escasez de la postguerra, objetivo plenamente conseguido.

Algunos otros efectos y repercusiones de esta reforma fueron que la elevación de los tipos impositivos aumentó los costes de producción lo que dificultó la mejora de la competitividad de la economía española y por tanto de las exportaciones. Además, la elevación general de los tipos de gravamen impuesta por la Ley de 1940 y el impuesto sobre beneficios extraordinarios, y sobre todo la falta de participación en las decisiones sobre ingresos y gastos públicos, fueron algunas de las causas que determinaron ya entonces una generalización e intensificación del fraude fiscal. Es quizá una de las épocas más oscuras de la Hacienda Pública española debido a la economía sumergida, el fraude y la injusticia fiscal.

### **3.4.- LA REFORMA DE 1957. LA PRIMERA REFORMA DE NAVARRO RUBIO**

El período que va desde 1941 a 1957 se caracteriza por un constante aumento de los tipos de gravamen, en los recargos. Al parecer, se prefirió aceptar la irrealidad de las bases imponibles con todas las desigualdades que ello implicaba, operando sobre las magnitudes previamente conocidas o declaradas. Si las bases imponibles eran fijas se obtenía un aumento recaudatorio; si la fuente impositora estaba controlada, también se conseguía un mayor rendimiento del gravamen; pero si el producto era de base variable, ésta se reducía para compensar el incremento del tipo de gravamen. Así se educó al contribuyente en un juego cuya factura pagaría al tesoro público.

En 1957, Navarro Rubio<sup>14</sup> necesitaba una reforma tributaria que permitiese "recaudar más, pronto y bien" para, una vez logrado el equilibrio

---

<sup>14</sup> Mariano Navarro Rubio (1913 - 2001) fue Ministro de Hacienda entre 1957 y 1965 y el principal propulsor del Plan Nacional de Estabilización Económica y Gobernador del Banco de España. Formó parte del llamado "*gobierno de los tecnócratas*", junto con Laureano López Rodó y Alberto Ullastres, llevó a cabo una política de reestructuración económica del régimen franquista que se tradujo en el llamado "Milagro Económico" de los 60, período de extraordinario crecimiento económico en España, de una apertura sin precedentes, atrayendo a inversiones y capital extranjero, y que permitió el emerger tras un largo período de recesión

---

presupuestario, lanzarse "ya al planteamiento de un Plan de Estabilización". El principal objetivo de la reforma era, por tanto, el recaudatorio.

La principal innovación técnica de la Ley de 28 de Diciembre de 1957 fue la segregación de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria en tres impuestos, cada uno procedente de sus tres tarifas; de la Tarifa I surgió el Impuesto sobre los rendimientos del Trabajo Personal; de la Tarifa II emergió el Impuesto sobre los rendimientos del Capital, y de la Tarifa III se creó el Impuesto de sociedades.

La Contribución Industrial y de Comercio fue sustituida por el impuesto sobre beneficios industriales y comerciales que grava con cuotas fijas y variables a las personas físicas y con cuota fija solamente a las personas jurídicas.

También intentó cambios en las contribuciones indirectas. Aunque anunciaba su desaparición cuando las "circunstancias lo permitiesen", la reforma de 1957 no reformó la Contribución de Usos y consumos; si su fundamental objetivo era el recaudatorio, Navarro Rubio no podía prescindir de tan pingües rentas. El impuesto de Usos y Consumos sin embargo, fue subdividido en dos, impuesto sobre el gasto e impuesto sobre el lujo.

En lo que respecta al Impuesto General sobre la Renta sólo se aumentaron los tipos impositivos.

La reforma de 1957 tuvo un éxito recaudatorio inmediato. En 1958 la recaudación superó en un 15% las previsiones presupuestarias con lo que "el superávit presupuestario era ya un hecho". La ley de 26 de diciembre de 1957, que aprobó la primera reforma fiscal de Mariano Navarro Rubio, buscaba fundamentalmente la suficiencia de la recaudación para acabar con los déficit presupuestarios y la emisión de Deuda pública; el objetivo último del ministro

---

económica, producto de las políticas autárquicas que se aplicaron en inicio a la dictadura franquista. De hecho, durante los ocho años que Navarro Rubio permaneció en el Ministerio de Hacienda, España experimentó un crecimiento económico comparable al de sus vecinos europeos, y hasta países como Japón. Tras su salida del Ministerio de Hacienda, fue designado Gobernador del Banco de España, en el año de 1965, ejerciendo durante cinco años, hasta que fue acusado en el caso Matesa, provocando su renuncia y retiro de la vida pública.

de Hacienda era contener la inflación, pues la reforma fiscal era una pieza básica de la política estabilizadora. Navarro Rubio consiguió el éxito estabilizador, pues en 1958 no hubo que emitir Deuda pública para financiar al Estado.

Con el propósito de aumentar la recaudación, ganando la confianza del contribuyente, se declaró una "amnistía fiscal", consistente básicamente en la prescripción de las declaraciones a la Hacienda previas a 1956, y en la condonación de ciertos gravámenes sobre los incrementos patrimoniales no justificados. Parece que la idea de las amnistías fiscales no es una idea nueva en nuestros tiempos.

Hasta la reforma fiscal de 1957, predominaba la tributación de los consumos específicos, que gravaban con diferentes tipos los distintos productos, distorsionando los precios del mercado, lo que había significado un retroceso hacia sistemas tributarios desfasados y alejados de lo predominante en Europa, que eran los impuestos generales sobre el volumen de ventas.

### 3.5.- LA REFORMA DE 1977

#### ***Antecedentes políticos***

Este proceso de reforma arranca de la etapa en que el profesor Monreal es Ministro de Hacienda y tras la misma está la figura del Profesor Fuentes Quintana, como Director del Instituto de Estudios Fiscales pero no se materializa hasta la composición del primer gobierno democrático en 1977.

Durante los años 1972 y 1973 un grupo de jóvenes e ilusionados profesores universitarios y funcionarios del Ministerio de Hacienda, adscritos al Instituto, bajo la dirección de Fuentes Quintana elaboran, con los precarios medios de la época, ***el Informe sobre el Sistema Tributario Español***<sup>15</sup> como resultado de un análisis profundo y meditado del sistema fiscal vigente desde 1964. El impuesto personal sobre la renta se había transformado en un impuesto único y

---

15 El informe, denominado libro verde por ser un documento cuyas cubiertas eran verdes, constituye un análisis completo, riguroso y clarividente de nuestro sistema fiscal y que en 1982, siendo Ministro de Hacienda García Añoveros, se había multicopiado con una tirada de 50 ejemplares para las bibliotecas especializadas en materia de Hacienda Pública.

general de tal modo que los demás impuestos directos, los de producto, fueran simples pagos a cuenta del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas. Sin embargo, la realidad demostró que lo satisfecho por los impuestos de producto se consideraba mínimo o irreformable cualquiera que fuera el importe de la cuota del Impuesto general, lo que añadido a la desaparición de la determinación directa de la renta imponible garantizaba la regresividad del impuesto.

Monreal Luque, que utiliza como fundamento teórico de su deseada reforma el mencionado Informe, solicita audiencia al Jefe del Estado para que éste reciba una explicación del cambio que se prepara. Son citados Monreal Luque y Fuentes Quintana en el Pardo. Van pertrechados con gráficos y esquemas, para hacer más comprensible el asunto. Le explican a Franco los fundamentos de la reforma. Éste hace algunas preguntas. Fue una sesión larga. Al final, Fuentes Quintana recoge los papeles y, como es norma protocolaria, el Ministro se queda unos instantes solo con el Jefe del Estado. Un ayudante en la salita contigua, le dice a Fuentes: “*Así debería ser siempre, que el heredero venga con el saliente a explicar sus planes al Generalísimo*”. Fuentes Quintana comprende que la crisis de 1973 está ya madura y que la Hacienda será regida por otro Ministro<sup>16</sup>

El cese de Monreal Luque provoca que el Informe no se imprima, no se conozca oficialmente, incluso que se ordene la destrucción de los pocos ejemplares existentes en un intento de evitar su difusión. Sin embargo, el informe tiene una notable incidencia y difusión por medio de fotocopias y constituye el antecedente del posterior **informe Sistema Tributario Español, Criterios para su Reforma**, que se realizó bajo la dirección de Fuentes Quintana por encargo del Ministro Cabello de Alba, aunque se publicó en 1976 bajo el mandato de su sucesor, el Ministro Villar Mir, fundamento teórico de la reforma fiscal de 1977.

---

<sup>16</sup> Véase Velarde Fuertes, (1994)

## ***Antecedentes económicos***

La crisis petrolífera de 1973, pasó inicialmente desapercibida en nuestro país porque los últimos gobiernos de Franco no tomaron medida ninguna frente a la subida del barril de petróleo de 1,63 a 14 dólares. Sin embargo, los efectos de este fuerte shock sí habían seguido su curso, aun sin medidas de contención, en un país, como la España de los setenta, en el que el 66 por ciento de la energía era importada.

La subida de los precios del petróleo había disparado la inflación en España a cifras de más de dos dígitos, se trata de una inflación “a la sudamericana”. Del 20% en 1976 se pasa a mediados de 1977 al 44%, frente al 10% promedio de los países del área OCDE<sup>17</sup>

Las exportaciones cubrían sólo el 45% de las importaciones y el país carece de recursos para mantener sus intercambios con el exterior. Este desequilibrio comercial, no compensado por ninguna otra sub-balanza hace que se pierdan reservas en una sangría diaria imparable. Entre 1973 y 1977 se acumularon 14.000 millones de dólares de deuda exterior, lo que representaba el triple de las reservas de oro y divisas del Banco de España. La crisis de Balanza de pagos estaba servida.

Con todo, posiblemente el problema real más relevante era el paro. Las empresas habían contraído deudas muy importantes, el aumento de los costes provocó una reducción de los beneficios que se tradujo en un fuerte incremento del desempleo. El incremento del paro comienza en 1976 y alcanza su punto máximo en 1985, con un 24,55%, casi cuatro millones de personas desempleadas.

La competitividad de las empresas era baja y la espiral salarios-precios<sup>18</sup>, era posiblemente uno de los principales problemas. Los acuerdos salariales se basaban en la inflación histórica, a la que se sumaba una parte de

---

<sup>17</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros, países más desarrollados del mundo

<sup>18</sup> El aumento de los precios producido por aumentos de los salarios a través de los incrementos en los costes de producción. Wage-price spiral en su versión anglosajona.

productividad, los precios seguían subiendo y así sucesivamente. Un proceso imparable que hubiese podido acabar en hiperinflación y se hubiese llevado por delante la democracia.

Entre las fuerzas políticas es unánime la preocupación y el gobierno debe proponer alguna solución que ponga de acuerdo a todo el arco parlamentario, es decir, aplicar una política de concentración<sup>19</sup>. Adolfo Suárez había conseguido el pacto político con la oposición clandestina (incluido el PCE, que legalizó) y ahora era necesario el pacto económico.

### ***Los Pactos de la Moncloa. Valoración***

Durante el mes de agosto de 1977, el gobierno se reúne con los sindicatos para convencerles de la necesidad de la moderación salarial. Patronal y sindicatos, en plena transición política aun no tenían el peso político necesario. En septiembre Fuentes Quintana discute con el resto del gobierno el documento base y en octubre se redacta el texto final. El fin de semana del 8 y el 9 se lleva a cabo un “resumen del trabajo”<sup>20</sup> y se desarrolla en los días siguientes en comisiones especializadas y el 25 se firman los Pactos de la Moncloa por parte de los principales partidos, incluidos Santiago Carrillo y Manuel Fraga.<sup>21</sup> Los pactos son aprobados por el Parlamento el día 27 de Octubre.

Son los partidos políticos, legitimados por las elecciones, los que firmaron algo sencillo, pero fundamental: los convenios colectivos acordarían subidas salariales en función de la inflación esperada por el Gobierno, siempre a la baja, para el año siguiente, en lugar de la histórica, como se hacía hasta la fecha. Así la espiral salarios-precios se recorrería en sentido inverso, es decir bajando de año en año. La izquierda aceptó el reto a cambio de aumentar en los presupuestos las llamadas partidas sociales (educación, sanidad, servicios sociales, desempleo...). Pero sobre todo por sentido de responsabilidad y

---

<sup>19</sup> Desde octubre de 1973, cuando la crisis y con ella la recesión empiezan a evidenciarse, se han puesto en marcha ocho paquetes de medidas económicas, ineficaces o poco efectivas.

<sup>20</sup> Así los llamó, el futuro Presidente del Gobierno, Felipe González para no darle excesiva importancia

<sup>21</sup> Manuel Fraga no suscribe el Pacto en cuestiones jurídicas y políticas, como el Derecho de Reunión y Asociación y la reforma del Código Penal

porque Adolfo Suárez y Fuentes Quintana les eran fiables. El primero por sus hechos políticos; las intenciones que había demostrado tener. El segundo, por su capacidad técnica. No era un político al uso, sino un catedrático empeñado en arreglar la economía española. Un político honrado, sin aspiraciones posteriores.

El contenido de los pactos se dividió en medidas urgentes, las destinadas a luchar contra la inflación y el desequilibrio exterior y otro tipo de reformas estructurales como la reforma fiscal, de la que nos ocupamos a continuación:

Las bases y el contenido de la reforma fiscal fueron el cambio en los principios de la carga tributaria, mayor peso a los impuestos directos y aumento de la baja presión fiscal. Además se produjo una importante mejora de la administración tributaria: medios físicos y humanos y mejora del control de armonización tributaria. Se produce la introducción de nuevos impuestos sobre la renta, Sociedades e IVA junto con dos tributos instrumentales, sucesiones y patrimonio. Una de las características relevantes fue la gradualidad en su adopción.

EL balance general de la reforma puede dividirse entre aquellos objetivos que se lograron y aquellos que pudieron quedaron pendientes. Se pueden clasificar entonces en activos y pasivos de la reforma

Entre sus activos, se deben señalar:

1. La introducción de algunos principios tributarios modernos, como la personalidad y progresividad en los impuestos directos y la neutralidad en los indirectos
2. Se produjo un relevante incremento de la recaudación, lo que contribuyó a ayudar a la financiación de la deuda pública
3. Se produjo un reparto más equitativo de la carga fiscal y una mayor capacidad redistributiva
4. Todo ello, provocó una reducción notable de las distorsiones sobre la formación de precios

Entre sus pasivos:



1. Se abandonó la política fiscal como política estructural al servicio del crecimiento
2. El elevado fraude fiscal siguió siendo (aún hoy lo es) una de las asignaturas pendientes de la reforma
3. Se produjeron algunos defectos técnicos en la implantación de algunas figuras tributarias que no se corrigieron rápidamente (Por ejemplo, la tributación por plusvalías y minusvalías impedía una verdadera progresividad del impuesto sobre la renta )
4. Se incumplió el calendario fiscal, con una tardía introducción del IVA, pilar de la imposición indirecta
5. Falta de coordinación de la Administración tributaria

## **4.- EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL ESTADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

En esta última parte del trabajo se va a analizar la evolución de los ingresos públicos en los últimos años, tratando de estudiar de qué manera el ciclo económico es capaz de influir en la recaudación de algunos de los principales impuestos. Para ello, se presenta en primer lugar, una descripción de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), de sus principales características y estructura. Evidentemente, y puesto que en los presupuestos la vertiente de los gastos es tan relevante como la de los ingresos, una descripción de las partidas que conforman los gastos del Estado y otros organismos públicos y la relación entre ambos, ingresos y gastos, y por tanto alguna referencia al déficit público, variable fundamental de una economía, es necesaria y creemos que, pertinente.

Sin embargo, el estudio pormenorizado de la evolución de los ingresos del Estado en los últimos quince años, es el objetivo fundamental de esta sección.

### **4.1.- Los Presupuestos Generales del Estado**

Como se ha venido analizando en este estudio, y debido a la propia concepción política del Estado moderno, existe una intervención por parte del propio Estado en los aspectos social y económico del país. El Estado interviene en educación, en sanidad, en las pensiones, en la justicia, en las obras públicas... fuera de toda duda e incluso de cualquier ideología, parece haber cierto consenso en la idea de que los poderes públicos deben velar por corregir las desigualdades existentes en las economías de libre mercado, donde es precisamente éste el que marca las pautas. Si no fuera así, las sociedades modernas serían bastante menos justas ya que cada individuo podría conseguir lo que pudiera, dependiendo de sus posibilidades, fundamentalmente de su poder económico, en detrimento de aquellos que no tuvieran esta posibilidad.

Los Presupuestos Generales del Estado son el principal instrumento de planificación económica del Estado, y son un claro reflejo de la política fiscal

llevada a cabo por el gobierno. Y es que la política fiscal se hace tanto desde el punto de vista del gasto y de la inversión como desde el punto de vista de cómo se financia dicho gasto. La delimitación de ingresos y gastos entra de lleno en lo que es la concepción política del gobierno. No hay una plasmación política más clara que la que se encuentra contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ya que es donde se establecen las prioridades concedidas a los distintos aspectos y sectores del Estado, definidos por la política económica global que plantea el Gobierno en cada momento.

El presupuesto del Estado presenta los gastos e ingresos de los poderes públicos durante el año. Como toda persona, familia, organización o empresa, España como Estado también debe contar con una programación del conjunto de ingresos y gastos previstos para la Administración Central en un año dado, teniendo en este caso, las cuentas un formato de Ley, es decir, los Presupuestos se consideran un acto legislativo y obligan a todo el sector público.

#### **4.1.1.- Elaboración, Trámite y Aprobación. Características de los Presupuestos Generales del Estado**

Según el artículo 134 de la Constitución Española, corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado<sup>22</sup>, el proyecto se aprueba en el Consejo de Ministros. El Gobierno los presenta ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de acabe el año<sup>23</sup>. El Congreso de los Diputados vota en primer lugar su admisión genérica o las enmiendas a la totalidad, que de prosperar suponen su devolución al gobierno. Superado ese trámite, la capacidad de alteración por enmiendas parciales está sujeta a la no alteración del equilibrio presupuestario. Posteriormente pasan al Senado, siendo su capacidad para alterarlos muy limitada, con una última remisión al

---

<sup>22</sup> El proyecto se prepara anualmente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos), a través, entre otras, de la *Dirección General de Presupuestos* y la *Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas*

<sup>23</sup> Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos

Congreso. Posteriormente son sancionados por Su Majestad el Rey y publicados en el Boletín Oficial del Estado con rango de ley ordinaria<sup>24</sup>.

Los Presupuestos Generales del Estado tienen carácter anual, e incluyen la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consigna el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. Dentro de los presupuestos generales se incluyen los de la Seguridad Social, los del patrimonio cultural y otros organismos autónomos. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de los municipios se organizan de modo independiente, pero tienen que sujetarse a un marco regulador común, por ejemplo en la fijación del déficit público. La legislación de la Unión Europea, los presupuestos de esta y el intercambio de diversos pagos y cobros con las distintas administraciones públicas españolas, también suponen diferentes limitaciones de la capacidad y autonomía presupuestaria nacional de España<sup>25</sup>.

Los PGE se inspiran en los siguientes principios:

- ✓ **Competencia:** la potestad de elaborar los PGE corresponden al Gobierno, y la potestad de su aprobación a las Cortes Generales.
- ✓ **Universalidad:** los PGE deben incluir todos los ingresos y gastos del sector público previstos para el año en cuestión.
- ✓ **Anualidad:** la vigencia temporal de los PGE debe de ser un año natural.
- ✓ **Publicidad:** las cuentas se deben hacer públicas: durante la elaboración con el debate parlamentario; durante la ejecución con interpelaciones y preguntas parlamentarias; y al término de su gestión, con la obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas.

¿Qué partidas incluyen los PGE?

Como todo presupuesto, los PGE especifican a qué dedicarán sus recursos, para lo que se dividen en capítulos presupuestarios. Un **gasto** es toda

---

<sup>24</sup> En el caso de que no se aprueben se prevé la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior

<sup>25</sup> En esta parte del trabajo, analizamos los PGE consolidados, es decir, los formados por la agregación de los presupuestos del Estado, organismos autónomos, Seguridad Social, agencias estatales y otros organismos públicos.

transacción que implica una aplicación financiera o uso de fondos y un **recurso o ingreso** es toda operación que implica la utilización de un medio de financiación, es por tanto una fuente de fondos.

- En términos contables, los gastos tienen tres orígenes:
  - Resultados negativos, que surgen de la operatoria cotidiana el pago de bienes y servicios, contratos, salarios...;
  - Incremento de activos, cuando el Estado adquiere, por ejemplo, un bien;
  - Disminución de pasivos, al pagarse una deuda.
  
- Los ingresos, en cambio, se originan en transacciones que representan:
  - Resultados positivos, por ejemplo, la recaudación tributaria;
  - Disminución de activos, como la venta de inmuebles, entre otros;
  - Incremento de pasivos, al contraerse deudas.

#### 4.1.2.- Estructura de los Presupuestos Generales del Estado

La referencia básica a la estructura de los Presupuestos Generales del Estado se recoge en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. De conformidad con el artículo 39 de esta Ley, *“la estructura de los Presupuestos Generales del Estado y de sus anexos se determinará por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, teniendo en cuenta la organización del sector público estatal, la naturaleza económica de los ingresos y los gastos y las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir”*. El artículo 40 se refiere a la estructura de los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, donde el apartado 1 delimita los presupuestos que deben ajustarse a dicha estructura. Se trata, en concreto, de los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que conforman el sector público administrativo. Se integran en este apartado: el Presupuesto del Estado, de los Organismos Autónomos, de la Seguridad Social, de las Agencias Estatales y de los otros Organismos Públicos cuyos presupuestos tienen carácter limitativo. Para ellos, el artículo 40 contempla una estructura conformada en torno a tres clasificaciones: orgánica, por programas

y económica. Paralelamente, el artículo 41 contempla la estructura de los estados de ingresos, aplicable a los agentes anteriormente indicados y articulada de conformidad con una clasificación orgánica y económica.<sup>26</sup>

### **Criterios de clasificación de los Presupuestos Generales del Estado. Gastos e Ingresos<sup>27</sup>**

<p style="text-align: center;"><b>Clasificación orgánica</b></p>	<p>Persigue distribuir los recursos y las cantidades a gastar entre los distintos Centros gestores, entendiendo por tales las unidades de diferenciación presupuestaria que participan en la gestión de los programas contenidos en el Presupuesto. Se obtiene así una visión de los fondos con que cuenta cada Centro gestor, de lo que cada uno de ellos prevé gastar durante el ejercicio y los ingresos con que puede hacer frente a dichos gastos</p>
<p style="text-align: center;"><b>Clasificación económica</b></p>	<p>Los créditos atribuidos a cada Centro según el criterio anterior, bien de ingresos, bien de gastos, se agrupan según la naturaleza económica de los mismos, a partir de la distinción entre operaciones corrientes y de capital. En aplicación del criterio económico, esta clasificación divide los ingresos y gastos en Capítulos, y éstos, en artículos, conceptos y subconceptos, de forma que se logra una pormenorizada descripción de cada concepto</p>

#### **4.1.3.- Estructura General del Presupuesto de Gastos**

Los estados de gastos que constituyen el conjunto de los Presupuestos Generales del Estado contienen créditos para atender a las obligaciones económicas que como máximo pueden reconocerse por los diferentes agentes

<sup>26</sup> Tampoco se incluyen, por tanto, los presupuestos y estructura propias de las entidades del sector público empresarial, del sector público fundacional, de los Consorcios o de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado ni de las entidades del Sector público administrativo que no tienen presupuestos limitativos

<sup>27</sup> En el caso de los gastos, como se verá en el apartado siguiente 3.2.1, además hay una *clasificación funcional* o por programas que pretende distribuir los gastos atendiendo a la función que van a cumplir y más concretamente a las metas objetivo que se pretenden conseguir y una *clasificación territorial*, exigida por la Ley General Presupuestaria y posteriormente por la LOFCA, que estableció la obligación del Ministerio de Economía y Hacienda de publicar anualmente la distribución provincial del gasto público divisible.

integrantes de los mismos. Por tanto, el presupuesto de gastos tiene un carácter limitativo frente al carácter estimativo que posee el presupuesto de ingresos.

Las estructuras que se incluyen en esta categoría responden a cuatro criterios, de conformidad con lo que se establece en el artículo 40, de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y al artículo 6.1 de la Orden HAP/981/2013 de 31 de mayo por la que se dictan normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2014. Estas estructuras responden a los siguientes criterios:

- Las finalidades u objetivos que el Presupuesto pretende conseguir como resultado de la gestión presupuestaria. Es la estructura de programas
- La organización de los distintos entes integrantes del sector público estatal o Estructura orgánica
- La naturaleza económica de los gastos (Estructura económica).
- Y adicionalmente, la distribución territorial de las inversiones reales o Estructura territorial

A continuación se analizan los contenidos y características de las diferentes estructuras de gasto, sólo atendiendo al criterio económico, tal y como se hará posteriormente con el presupuesto de ingresos.

**CAPÍTULO 1: "Gastos de Personal"** Se aplicarán a este capítulo los gastos siguientes:

- Todo tipo de retribuciones e indemnizaciones, incluidas las aportaciones a planes de pensiones, a satisfacer por el Estado, Organismos Autónomos y otros Organismos Públicos, a todo su personal por razón del trabajo realizado por éste y, en su caso, del lugar de residencia obligada del mismo, excluidas las derivadas de indemnizaciones por razón del servicio.
- Cotizaciones obligatorias a satisfacer por el Estado, Organismos Autónomos y otros Organismos Públicos a la Seguridad Social y a las entidades gestoras del sistema de previsión social de su personal.
- Gastos sociales del personal y de protección familiar, realizados en cumplimiento de las disposiciones vigentes

## **CAPÍTULO 2: "Gastos corrientes en bienes corrientes y servicios"**

Comprende todos aquellos gastos corrientes en bienes y servicios, necesarios para el ejercicio de las actividades del Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos, y que no originen un aumento de capital o del patrimonio público. Son imputables a este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes que reúnan algunas de las características siguientes:

- a) Ser bienes fungibles
- b) Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario
- c) No ser susceptibles de inclusión en inventario
- d) Ser, previsiblemente, gastos reiterativos.

Asimismo, se aplican a este capítulo, los gastos de índole inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de las inversiones. Así, se incluyen en este capítulo los gastos siguientes:

1. Arrendamientos y cánones de bienes muebles e inmuebles.
2. Los gastos de mantenimiento, reparaciones y conservación de infraestructuras, edificios y locales, maquinaria, material de transporte y otro inmovilizado material.
3. Los gastos relativos a material, suministros y otros.
4. Las indemnizaciones por razón del servicio.
5. Gastos ocasionados por la edición y distribución de publicaciones.
6. Conciertos de asistencia sanitaria

## **CAPÍTULO 3: "Gastos financieros"**

En este capítulo se incluyen los gastos motivados por las siguientes operaciones:

1. Carga financiera por intereses, incluidos los implícitos, de todo tipo de deudas emitidas, contraídas o asumidas por el Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, cualquiera que sea la forma en que se encuentren representadas.
2. Los gastos de emisión, modificación y cancelación de las deudas anteriormente indicadas.



3. Carga financiera por intereses de todo tipo de depósitos y fianzas recibidas.
4. Otros rendimientos implícitos y diferencias de cambio.
5. Intereses de demora y otros gastos financieros.

#### **CAPÍTULO 4: "Transferencias corrientes"**

Se imputan a este capítulo los pagos, condicionados o no, efectuados por el Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos, sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, los cuales destinan estos fondos a financiar operaciones corrientes.

Se incluyen los gastos en pensiones y las subvenciones en especie de carácter corriente, referidas a bienes o servicios que adquiera la Administración Pública, para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida, formando parte de ellos las primas de distintos seguros ligados a la concesión de becas.

#### **CAPÍTULO 5: "Fondo de contingencia y otros imprevistos"**

Dentro de este capítulo se encuadran sólo dos tipos de dotaciones: las relativas al Fondo de Contingencia a que se refiere el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y las destinadas a atender otras necesidades que pudieran presentarse en los Departamentos Ministeriales.

#### **CAPÍTULO 6: "Inversiones reales"**

Este capítulo comprende los gastos a realizar directamente por el Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos, destinados a la creación o adquisición de bienes de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable, entendiéndose por tal aquel gasto que contribuya al mantenimiento de la actividad del sujeto que lo realiza en ejercicios futuros.

En general son imputables a este capítulo los gastos que tengan cabida en los proyectos que, a tal efecto, se definen en los anexos de inversiones reales que se unen a los Presupuestos Generales del Estado, así como los intereses de demora que ocasionen la realización de las inversiones.

### **CAPÍTULO 7: "Transferencias de capital"**

Dentro de este apartado se incluyen aquellos pagos, condicionados o no, efectuados sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, los cuales destinan estos fondos a financiar operaciones de capital.

Se incluyen también en este capítulo las subvenciones en especie de capital, referidas a bienes que adquiera la Administración Pública para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida.

De forma similar al capítulo 4 "Transferencias corrientes", el desarrollo por artículos se efectúa en función del beneficiario de las mismas, con igual desarrollo por sectores.

### **CAPÍTULO 8: "Activos financieros"**

Este apartado comprende los créditos destinados a la adquisición de activos financieros, que pueden estar representados en títulos valores, anotaciones en cuenta, contratos de préstamo o cualquier otro documento que inicialmente los reconozca, así como los destinados a la constitución de depósitos y fianzas.

### **CAPÍTULO 9: "Pasivos financieros"**

Se incluyen en esta categoría los gastos ocasionados por la amortización de deudas emitidas, contraídas o asumidas por el Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, a corto y largo plazo, por su valor efectivo, aplicando los rendimientos implícitos al capítulo 3 así como la devolución de depósitos y fianzas constituidos por terceros.

Aun siendo nueve los capítulos, los que se manejan con más frecuencia son los tres que hacen referencia a los gastos de personal, los gastos corrientes y

las inversiones. Con el primero, el Capítulo 1, personal, se pagan los sueldos y cotizaciones a la Seguridad Social de todos los trabajadores, desde los altos cargos hasta el personal funcionario, pasando por los eventuales. El Capítulo 2 hace referencia a todo lo relativo a gasto corriente y es una partida muy diversa, que representa en torno al 20% del presupuesto. Incluye, entre otros elementos, alquileres de inmuebles, transportes (por ejemplo, viajes de avión del Gobierno, hoteles...), reparaciones y gastos de mantenimiento; bienes de consumo (material de oficina, agua, gas, productos farmacéuticos); o trabajos subcontratados a otras empresas (seguridad, limpieza, conferencias y estudios técnicos...)

En cuanto al Capítulo 6, inversiones, este capítulo supone aproximadamente el 10% del presupuesto y afecta a todo tipo de obras de infraestructuras, inmuebles, obra civil, adquisición de bienes de equipo.

Los demás capítulos son relevantes aunque más desconocidos, y resultan clave en un momento de crisis como el actual, sobre todo si se tiene en cuenta que casi el 80% de los PGE se van en los capítulos 5, 7, 8 y 9. Los capítulos 8 y 9 informan sobre activos y pasivos financieros respectivamente; es decir, la adquisición de deuda del Sector Público que el Gobierno va a hacer en el año en cuestión o la concesión de préstamos tanto al sector público como privado. Además, recogen la posterior amortización de la deuda pública y préstamos entre otros aspectos. También muy importante, es el capítulo 3, que se refiere a los gastos motivados por los intereses de deuda o por su cancelación, al que el actual Gobierno ha apuntado como prioridad económica toda la legislatura.

Estos capítulos que recogen el 80% de los PGE están destinados a movimientos financieros, deudas a pagar, transferencias...no van destinados al sostenimiento directo de la actividad a través del pago de nóminas, compra de bienes y de servicios, sino a una gran cantidad de operaciones financieras. Quizá a estas partidas haya que prestarles una atención especial en el futuro, sobre todo, después de la última reforma constitucional acordada por el Partido

Popular y el PSOE en la que se estableció por ley darle “prioridad absoluta” al pago de la deuda y de sus intereses<sup>28</sup>.

#### 4.1.4.- Estructura General del Presupuesto de Ingresos

En el Presupuesto de ingresos se recogen las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio, y se estructura por unidades orgánicas y categorías económicas, esta última será objeto de un estudio y análisis más exhaustivo en este trabajo más adelante.

El criterio orgánico clasifica los recursos en función del organismo o centro gestor encargado de recaudar el ingreso. La clasificación orgánica distingue los ingresos correspondientes al Estado, a los Organismos Autónomos, agrupados según el Ministerio al que estén adscritos, a la Seguridad Social, Agencias Estatales y el resto de entidades que integran el Sector público administrativo estatal, con presupuestos de gastos de carácter limitativo.

De conformidad con el principio de unidad de caja, el Presupuesto de Ingresos del Estado es único, en tanto que en los restantes subsectores se presentan los presupuestos de ingresos de forma individualizada para cada una de las entidades con personalidad jurídica propia.

El criterio económico, ordena los ingresos según su naturaleza, distinguiendo entre los corrientes, los de capital y los de operaciones financieras<sup>29</sup>. En el siguiente apartado de este trabajo se analiza la evolución de los ingresos del Estado desde el año 2000 y hasta 2015, atendiendo precisamente a esta clasificación.

A continuación se presenta un resumen de los contenidos de cada uno de los diferentes capítulos de ingresos incluidos en la estructura económica.

---

<sup>28</sup> La reforma constitucional española de 2011, modificó el artículo 135 de la vigente Constitución estableciendo en el texto el concepto de *estabilidad presupuestaria* y la prioridad absoluta del pago de la deuda pública en los presupuestos generales, sin enmienda o modificación posible. La Segunda Reforma Constitucional quedó finalmente sancionada y promulgada por el Rey el 27 de septiembre de 2011, fecha exacta en que entró en vigor al publicarse en el BOE ese mismo día.

<sup>29</sup> Las estimaciones recogidas en los ingresos se agrupan en distintos niveles, siendo los capítulos la categoría superior, numerados del 1 al 9. Los capítulos se desglosan en artículos, y estos a su vez en conceptos, que podrán dividirse en subconceptos.

**CAPÍTULO 1: "Impuestos directos y cotizaciones sociales"** En este capítulo figuran todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio o la obtención de renta, así como por cotizaciones obligatorias de empleadores y trabajadores a los sistemas de previsión social.

Fundamentalmente, se recogen los ingresos procedentes de:

1. Impuestos que gravan la renta, así como los que recaen sobre las ganancias patrimoniales que los sujetos obtienen tanto por vía de renta como de ganancias de capital o plusvalías. En este primer grupo estarían el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto de Sociedades, Impuesto sobre la Renta de no Residentes.
2. Los Impuestos que gravan el patrimonio de las personas físicas y las adquisiciones a título lucrativo. Son los Impuestos sobre el Capital.
3. Además se incluyen en este capítulo los ingresos derivados de las aportaciones de carácter obligatorio que los funcionarios y el Estado efectúan a los regímenes de previsión social de los funcionarios (cuotas de Derechos Pasivos, cuotas de funcionarios a las mutualidades y aportación obligatoria del Estado a dichas mutualidades), así como las de los empleadores y asalariados para financiar otras prestaciones sociales (cuota de desempleo, cuota de formación profesional y cuotas empresariales al Fondo de Garantía Salarial).
4. Finalmente, se incluyen los Impuestos sobre la producción y almacenamiento de energía eléctrica y combustible.

**CAPÍTULO 2: "Impuestos indirectos"** Comprende todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible esté constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la circulación de los bienes o el gasto de la renta. En esta clasificación se incluyen los ingresos derivados de los siguientes actos:

1. Imposición sobre el volumen de ventas que grava las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuados por empresarios y profesionales, adquisiciones intracomunitarias e importación de bienes. El IVA o Impuesto sobre el Valor Añadido es el impuesto más relevante.
2. Consumo de determinados bienes tales como alcohol y bebidas derivadas, cerveza, vino y bebidas fermentadas, labores de tabaco, hidrocarburos, determinados medios de transporte, productos intermedios y energía, entre otros. Son los Impuestos Especiales.
3. El tráfico exterior de mercancías a través de las fronteras fiscales, bien gravando la circulación de las mismas o bien equiparando las extranjeras a las nacionales en cuanto a la imposición interior indirecta que éstas soportan.
4. Imposición sobre otras operaciones tales como la producción y el almacenamiento de azúcar e isoglucosa y las primas de seguro del ramo no vida, además de recogerse en este capítulo otros ingresos por otros impuestos indirectos no incluidos en estas categorías y aquellos impuestos y exacciones del Estado ya extinguidas.

**CAPÍTULO 3: "Tasas, precios públicos y otros ingresos"** En esta agrupación se incluyen los ingresos generados por diversos hechos tales como los enumerados a continuación:

- Ingresos derivados de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en la prestación de servicios o en realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien al obligado tributario cuando los servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria para los obligados tributarios y no se presten o realicen por el sector privado, de conformidad con la normativa vigente.
- Contraprestaciones pecuniarias obtenidas por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados.

- Ingresos derivados de prestación de servicios que no tengan la consideración de precios públicos; los procedentes de la venta de bienes; los reintegros de operaciones corrientes; diferencias de cambio producidas al amortizar la deuda emitida en moneda extranjera; diferencias entre los valores de reembolso y de emisión; y otros.

**CAPÍTULO 4: "Transferencias corrientes"** Agrupa los recursos, condicionados o no, recibidos por el Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos, sin contrapartida directa por parte de los agentes que los reciben, y que se destinan a financiar operaciones corrientes. Este capítulo presenta el siguiente detalle por artículos, de acuerdo a la naturaleza del agente del que procede la transferencia:

- ✓ De la Administración del Estado
- ✓ De Organismos Autónomos
- ✓ De la Seguridad Social
- ✓ De Agencias Estatales y otros Organismos Públicos
- ✓ De Sociedades, Entidades Públicas Empresariales, Fundaciones y resto de Entes del Sector Público.
- ✓ De Comunidades Autónomas, de Entidades Locales, de Empresas Privadas y de Familias e Instituciones sin fines de lucro.

**CAPÍTULO 5: "Ingresos patrimoniales"** Se integran en este grupo los ingresos procedentes de rentas de la propiedad o patrimonio del Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado. Básicamente, estos recursos se concretan en:

- Intereses derivados de las inversiones financieras en títulos y valores, emitidos por los diversos agentes económicos.
- Intereses de anticipos y préstamos concedidos, tales como deuda no documentada en títulos, valores, préstamos de todo tipo, anticipos, pólizas de crédito..., etc
- Intereses de depósitos y cuentas bancarias efectuadas por los diferentes agentes

- Dividendos y participaciones en beneficios derivados de inversiones financieras o de derechos legalmente establecidos
- Ingresos derivados de la propiedad, cesión del uso o disfrute de bienes inmuebles.
- Derechos de investigación o explotación otorgados por los agentes perceptores, y en general, los derivados de todo tipo de concesiones y aprovechamientos especiales que puedan percibir los agentes, tal como las concesiones administrativas y los aprovechamientos agrícolas y forestales
- Por último, se recogen también otros ingresos patrimoniales como el canon de arrendamiento de emisoras locales, beneficios por enajenación de los titulares y valores que componen las inversiones financieras, comisiones sobre avales otorgados y otros.

**CAPÍTULO 6: "Enajenación de inversiones reales"** A este capítulo se aplican los ingresos derivados de la venta de bienes de capital, propiedad de los diversos agentes. En concreto, los procedentes de la venta de solares, fincas rústicas y otros terrenos, así como cualquier otra inversión real. Por otra parte, y al objeto de posibilitar una adecuada valoración del inventario de bienes inmuebles, se recogen también los reintegros ocasionados por operaciones de capital no financieras del presupuesto de gastos, tanto de ejercicios cerrados como del presupuesto corriente.

**CAPÍTULO 7: "Transferencias de capital"** Recoge los recursos, condicionados o no, recibidos por la Administración del Estado y Organismos Públicos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los reciben, y que se destinan a financiar las operaciones de capital. De forma similar al Capítulo 4, de "Transferencias Corrientes", el desarrollo por artículos de este capítulo se efectúa agrupando las transferencias según la naturaleza jurídica del agente del que proceden.

**CAPÍTULO 8: "Activos financieros"** Esta agrupación incluye los recursos procedentes de la enajenación de activos financieros, así como los ingresos procedentes de los reintegros de préstamos concedidos y de depósitos y



fianzas constituidos. Básicamente recoge los ingresos procedentes de las operaciones siguientes:

- Venta de todo tipo de deuda del Sector Público, a corto y largo plazo, y documentada en títulos valores, anotaciones en cuenta, o cualquier otro documento, excepto contrato de préstamo.
- Enajenación de obligaciones y bonos emitidos por entidades no pertenecientes al Sector Público, a corto y largo plazo, y documentados en títulos-valores.
- Reintegro de préstamos o anticipos concedidos tanto al Sector Público como a entidades no pertenecientes a él, con o sin interés, con plazo de reembolso a corto y largo plazo.
- Reintegros de depósitos o fianzas constituidas por entes del Sector Público, y la enajenación de acciones y participaciones o títulos representativos de la propiedad de capital, tanto del Sector Público como fuera del mismo.
- Enajenación de acciones y participaciones.
- Remanente de Tesorería, generado en anteriores ejercicios por los organismos autónomos y resto de agentes, destinado a financiar su presupuesto de gastos.
- Devolución de aportaciones patrimoniales.

**CAPÍTULO 9: "Pasivos financieros"** Se imputarán a este capítulo los ingresos obtenidos por el Estado, organismos autónomos y organismos públicos procedentes de la emisión de deuda y la obtención de préstamos tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, con independencia del periodo temporal a corto o largo plazo; los depósitos y las fianzas recibidas; y los beneficios derivados de la acuñación de moneda metálica por la diferencia entre el valor facial y el coste de acuñación de la moneda puesta en circulación durante el ejercicio y expresada en términos netos.

Las actuaciones del Estado o los diferentes organismos públicos y autónomos como agentes financieros se incluyen en estos dos últimos capítulos, se trata por tanto de los ingresos incluidos en activos y pasivos financieros, capítulos 8

y 9. En el siguiente apartado, en el que se estudia la evolución de los ingresos del Estado, nos ocuparemos de las operaciones corrientes y las operaciones de capital y no de las operaciones financieras del Estado.

## 4.2.- LOS INGRESOS DEL ESTADO EN ESPAÑA

Como puede observarse a la vista de la tabla 1 y de los Gráficos 1 y 2, la principal fuente de financiación de los Presupuestos de las Administraciones Públicas son los impuestos, es por ello por lo que, parece sensato detenerse un poco en el estudio más detallado de los impuestos en nuestro país.

### 4.2.1.- ¿Qué son los tributos?

La Constitución española establece la obligatoriedad para todos los españoles de atender al pago de sus tributos. Así en el artículo 31.1 se indica que *“todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio”*. De aquí se deducen los **principios fundamentales del sistema tributario español**:

- ✓ **Principio de igualdad y generalidad:** el cumplimiento de las obligaciones tributarias afecta a todos los ciudadanos por igual, sin excepciones.
- ✓ **Principio de capacidad económica:** cada ciudadano pagará según su capacidad económica para generar ingresos y riqueza.
- ✓ **Principio de progresividad:** existirán tributos que exijan un mayor pago proporcional a quienes tengan mayor capacidad económica, de forma que el porcentaje del tributo sobre la renta generada irá en aumento a medida que lo haga dicha renta.
- ✓ **Principio de no confiscatoriedad:** la tributación nunca puede ser superior a la renta o patrimonio gravado, ya que la referida tributación jamás puede tener carácter confiscatorio.
- ✓ **Principio de legalidad:** en su artículo 133 la Constitución establece que *“la potestad originaria para establecer los tributos corresponde*

*exclusivamente al Estado, mediante Ley*”, de tal manera que para que un tributo sea exigible tiene que existir una ley dictada por quien tiene competencia para ello. No obstante, *“las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”*.

**Tabla 1: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS**

INGRESOS. Millones de euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Impuestos directos	118.609	130.480	134.952	144.516	153.319	167.750	184.190	203.623	220.046	216.181	198.025	189.727	184.268	194.043	192.669	200.271
Impuestos indirectos	51.434	54.795	45.489	37.741	39.836	43.051	45.302	50.740	53.363	50.202	40.736	36.142	21.085	40.734	37.688	44.156
Tasas, precios y otros ingresos	4.083	4.811	4.694	4.309	4.411	4.209	4.233	4.768	5.083	6.570	6.169	6.735	8.716	7.692	7.085	7.049
Transferencias corrientes	7.761	8.511	8.731	9.575	12.221	12.213	12.537	12.542	12.653	12.208	12.020	11.196	38.522	15.560	16.032	16.357
Ingresos patrimoniales	5.923	6.164	7.108	6.617	6.235	3.141	3.513	4.364	5.826	6.722	6.727	9.637	8.831	8.997	9.877	8.690
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>187.820</b>	<b>204.761</b>	<b>200.974</b>	<b>202.758</b>	<b>216.022</b>	<b>230.363</b>	<b>249.775</b>	<b>276.038</b>	<b>296.972</b>	<b>291.882</b>	<b>263.676</b>	<b>253.438</b>	<b>261.432</b>	<b>267.027</b>	<b>263.350</b>	<b>276.522</b>
Enajenación inversiones reales	382	339	397	498	534	567	564	553	571	368	335	283	288	234	471	294
Transferencias de capital	2.292	2.503	2.368	2.773	2.842	2.596	2.773	3.006	4.071	2.687	3.733	2.188	2.096	1.846	2.329	2.926
Operaciones de capital	2.674	2.842	2.765	3.271	3.376	3.163	3.337	3.559	4.642	3.055	4.068	2.471	2.384	2.079	2.800	3.220
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>190.494</b>	<b>207.603</b>	<b>203.739</b>	<b>206.029</b>	<b>219.398</b>	<b>233.526</b>	<b>253.112</b>	<b>279.596</b>	<b>301.614</b>	<b>294.937</b>	<b>267.745</b>	<b>255.910</b>	<b>263.816</b>	<b>269.106</b>	<b>266.150</b>	<b>279.742</b>
Activos financieros	1.634	1.870	2.156	1.528	1.730	2.052	2.637	4.134	6.945	6.498	6.259	16.453	12.574	5.345	15.528	18.577
<b>TOTAL CAPÍTULOS 1 a 8</b>	<b>192.128</b>	<b>209.473</b>	<b>205.895</b>	<b>207.557</b>	<b>221.128</b>	<b>235.578</b>	<b>255.749</b>	<b>283.731</b>	<b>308.559</b>	<b>301.435</b>	<b>274.004</b>	<b>272.363</b>	<b>276.390</b>	<b>274.452</b>	<b>281.678</b>	<b>298.319</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PGE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Según la definición de Menéndez Moreno<sup>30</sup>, se dice que el tributo es una modalidad de ingreso público: *“Obligación legal y pecuniaria, fundamentada en la capacidad económica de sus destinatarios pasivos y establecida a favor de un ente público, en régimen de derecho público, para atender a sus necesidades económicas”*.

<sup>30</sup> Menéndez Moreno, A. y otros (2006)

Las características generales de los tributos pueden resumirse en las siguientes:

- El tributo es una obligación, en el que existe un acreedor y un deudor.
- Es una obligación legal, esto es, debe establecerse con arreglo a la ley.
- Es una obligación de carácter pecuniario.
- Se establece a favor de un ente público.
- Se establece a favor de un ente público para que éste pueda financiar sus gastos.
- Recaen sobre quien realiza ciertos actos que ponen de manifiesto su capacidad económica (art. 31.1 de la Constitución).

#### 4.2.2.- Clases de tributos

Según se recoge en el artículo 2.2. de la Ley General Tributaria, existen tres clases de tributos, los Impuestos, las Contribuciones especiales y las Tasas.

La Ley General Tributaria define los **impuestos** como “*los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente*”. Por tanto, se puede definir el impuesto como una obligación legal y pecuniaria establecida a favor de un ente público, cuyos destinatarios manifiesten una capacidad económica caracterizada negativamente por la ausencia de actuación administrativamente y positivamente por gravar su renta, patrimonio o consumo.

Según se explica en el Portal de Educación de la página web de la Administración Estatal de la Agencia Tributaria (AEAT) las clasificaciones de los impuestos son diversas y variadas. La clasificación más utilizada es la que distingue entre impuestos directos e impuestos indirectos, realizada atendiendo al modo en que éstos se recaban del contribuyente.

Se consideraran impuestos directos aquellos que se apliquen sobre una manifestación directa o inmediata de la capacidad económica del individuo, ya sea mediante la posesión de patrimonio o a través de la obtención de una renta. Por el contrario, serán impuestos indirectos los que se apliquen sobre una manifestación indirecta de la capacidad económica de un individuo, ya sea por actos de consumo o por actos de transmisión.

Forman parte de los impuestos directos los siguientes tributos:

1. **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)** (Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF). Grava la renta de las personas físicas, las rentas imputadas y las legalmente atribuidas que proceden de los siguientes conceptos:
  - Rendimientos del trabajo personal,
  - Rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario,
  - Rendimientos de actividades económicas (empresariales, profesionales y artísticas)
  - Ganancias y pérdidas patrimoniales.
  - Imputaciones de renta (inmuebles y derechos de imagen).
2. **Impuestos sobre la Renta de no Residentes:** recae sobre la renta obtenida en España por personas que no viven en el país. (Real Decreto

Legislativo 5/2004 y posteriores reformas del mismo). Grava la renta obtenida en territorio español por personas físicas y entidades no residentes en el mismo, procedente de actividades o explotaciones económicas realizadas mediante establecimiento permanente situado en territorio español, o sin establecimiento permanente en determinadas condiciones, los rendimientos del trabajo cuando se deriven de un trabajo prestado en territorio español y los dividendos y otros rendimientos del capital mobiliario derivados o satisfechos por personas o entidades residentes en territorio español. También, las rentas imputadas a personas físicas titulares de inmuebles urbanos situados en España y no afectos a actividades económicas y las ganancias patrimoniales.

3. **Impuesto sobre sociedades:** recae sobre el beneficio neto que obtienen de su actividad las empresas (Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo y posteriores reformas). Grava la renta de las entidades jurídicas, procedente de Rendimientos de actividades económicas, rendimientos derivados de cualquier elemento patrimonial no afecto a actividades económicas y los incrementos patrimoniales
4. **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones:** se debe abonar cuando las personas reciben dinero u otros bienes de forma gratuita, es decir, sin que se trate de una contraprestación por un trabajo o servicio que se haya realizado. (Ley 29/1987, de 18 de diciembre). El hecho imponible abarca las adquisiciones patrimoniales "*mortis causa*" (herencias), las adquisiciones "*inter vivos*" (donaciones) y la percepción de cantidades

por los beneficiarios de contratos de seguros sobre la vida, cuando el contratante sea persona distinta del beneficiario.

5. **Impuesto sobre el Patrimonio:** este tributo ha de ser pagado por aquellos individuos con un patrimonio neto superior a una determinada cantidad o que aun no superando dicho importe, el valor de sus bienes o derechos sea superior a una cantidad a partir de la cual se considera que deben contribuir en todo caso.

Se incluirán en la clasificación de impuestos indirectos los siguientes tributos:

1. **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)** (Ley 37/1992, de 28 de diciembre). Grava el tráfico mercantil realizado por empresarios y profesionales, las importaciones y las adquisiciones intracomunitarias. Es un impuesto que grava el consumo.
2. **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados:** se aplica a las transmisiones (compraventas) de todo tipo de bienes y derechos, a determinadas operaciones que realizan las empresas y a actos que se tienen que documentar oficialmente (escritura de una casa y otros documentos notariales) (R.D. Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre). Grava básicamente tres situaciones por medio de las siguientes Gráficas Transmisiones Patrimoniales Onerosas que grava el tráfico patrimonial entre particulares, las operaciones societarias, que gravan la constitución, aumento y disminución de capital, fusión, escisión y disolución de sociedades.
3. **Impuestos Especiales:** sobre el alcohol y bebidas derivadas, cerveza, hidrocarburos, tabaco y electricidad y matriculación de medios de

transporte. Algunos de ellos armonizados a nivel comunitario (como los cuatro primeros).

La Ley General Tributaria define las **contribuciones especiales** como *“los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos”*.

Un ejemplo de contribuciones especiales son las que se aplican como consecuencia del asfaltado y del alumbrado de las calles, situaciones en las que, junto al beneficio generalizado que obtienen todos los ciudadanos, se produce un beneficio especial a favor de los propietarios de los edificios situados en las calles donde se han realizado las citadas obras, que se traduce en un aumento de valor de los mismos. El sujeto pasivo, con carácter personal, son las personas beneficiarias por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios locales que originen la obligación de contribuir.

Se distinguen las contribuciones especiales del Estado, de las CCAA y de las Corporaciones Locales. Las contribuciones especiales tienen una mayor implantación en el ámbito municipal, dado que los gastos en obras públicas o en el establecimiento o ampliación de servicios públicos son mayores que las realizadas por las demás administraciones.

En lo que respecta a las **tasas** la ley las define como *“los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o aprovechamiento especial del*



---

*dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado. Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las normas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público”.*

Puede describirse la tasa como una modalidad de tributo, y por lo tanto una obligación legal y pecuniaria, establecida a favor de un ente público en régimen de derecho público, cuyos destinatarios manifiestan una capacidad económica consistente en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, o en la recepción de servicios o de actividades administrativas realizadas en régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a dichos destinatarios.

Un ejemplo que constituye el hecho imponible de las tasas sería la utilización o aprovechamiento especial del dominio público, por ejemplo, la tasa exigible por la instalación de terrazas o de quioscos en las aceras de las vías públicas.

Los ayuntamientos utilizan este tributo con mucha frecuencia, dada su posición tan cercana al contribuyente.

### 4.2.3.- Evolución de los ingresos del Estado consolidados. 2000-2015

A partir de la tabla 1 se pueden extraer algunas características de la evolución temporal de los ingresos del Estado consolidados desde el año 2000 y hasta el año actual 2015. Se ha elegido este periodo de dieciséis años porque engloba diferentes períodos del ciclo económico y además también políticamente pertenecen a los datos de presupuestos de tres distintos gobiernos con dos colores políticos también diferentes.

El periodo 2000-2004, se corresponde con el gobierno del Partido Popular con José M<sup>a</sup> Aznar como Presidente del Gobierno y un momento de expansión de la economía muy importante y sin problemas excesivos de déficit o deuda pública. El periodo 2004-2011 (noviembre) es el periodo del gobierno de Jose Luis Rodríguez Zapatero y engloba dos distintas fases del ciclo, expansiva hasta 2008 y recesiva desde entonces. El Gobierno Socialista se vio obligado a renunciar a las políticas expansivas que le caracterizan, y el 24 de mayo de 2010 anunció el recorte del 1,5% del Gasto Público<sup>31</sup>, mediante la congelación de las pensiones, el recorte de salarios a funcionarios y el fin del cheque bebé de 2.500 euros por cada hijo nacido o adoptado que desapareció el 31 de diciembre de 2010. Además, el 16 de junio aprobó la reforma laboral basada fundamentalmente en el aumento de las facilidades para el despido, y el 1 de Julio la primera subida de impuestos con un aumento del 1% del IVA reducido y un 2% del general. Debido a estos recortes, y al incremento del ingreso público,

---

<sup>31</sup> Se trató del mayor recorte del gasto social en la historia de la democracia, y además aprobado por un Gobierno Socialista. Ningún Gobierno hasta entonces se había atrevido a congelar las pensiones, ni a rebajar en un 5% el sueldo de los empleados públicos, que tan solo se habían congelado en dos ocasiones en 1994 y 1997.

el déficit público se redujo un 5%, pero la economía española aún necesitaba mayores esfuerzos para salir de la crisis en la que estaba inmersa.

Finalmente, desde finales de 2011 hasta la actualidad (junio de 2015), España vuelve a estar gobernada por el Partido Popular, con Mariano Rajoy, al frente del gobierno. Este último periodo es un periodo de fuerte crisis económica y fuertes ajustes fiscales con una reducción drástica del gasto público y un incremento muy relevante de la carga impositiva, que, sin embargo, quizá por el año electoral actual parece estarse relajando<sup>32</sup>.

Los mayores esfuerzos orientados a la reducción del déficit, comenzaron a producirse desde el momento en que España recibió la ayuda financiera procedente de Europa. El 13 de julio de 2012, se aprobó un paquete de medidas<sup>33</sup> para garantizar la estabilidad presupuestaria, y fomentar la competitividad, que consistió básicamente en una fuerte subida del IVA, y la eliminación de la paga extra de Navidad a empleados públicos, y la reducción de días festivos.

Actualmente, como puede observarse en las Gráficos 1 y 2, los ingresos del Estado se están incrementando, bien, porque el ciclo económico está en su punto de inflexión, de manera que la economía puede estar ganando impulso, y con ella los ingresos del Estado, o bien, los fuertes ajustes fiscales del gobierno actual están dando sus frutos y por eso los ingresos se están recuperando...o ambas cosas a la vez.

---

<sup>32</sup> El cambio de tendencia en las políticas económicas hacia políticas expansivas como consecuencia del cambio de legislatura se denomina ciclo económico politizado.

<sup>33</sup> BOE (2012): Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

La reforma fiscal que el gobierno aprobó en 2014 y que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2015 implica, en términos generales, una bajada de impuestos que habrá que ver qué efectos económicos y políticos conlleva. Entre las novedades que se avecinan figuran, entre otras, por ejemplo que el IRPF reduce el número de tramos de siete a cinco<sup>34</sup>; en los tramos bajos del impuesto se notará también el aumento de los mínimos personales y los contribuyentes que ganen menos de 12.000 euros no tributarán por IRPF. Además se han incrementado los mínimos personales y familiares.

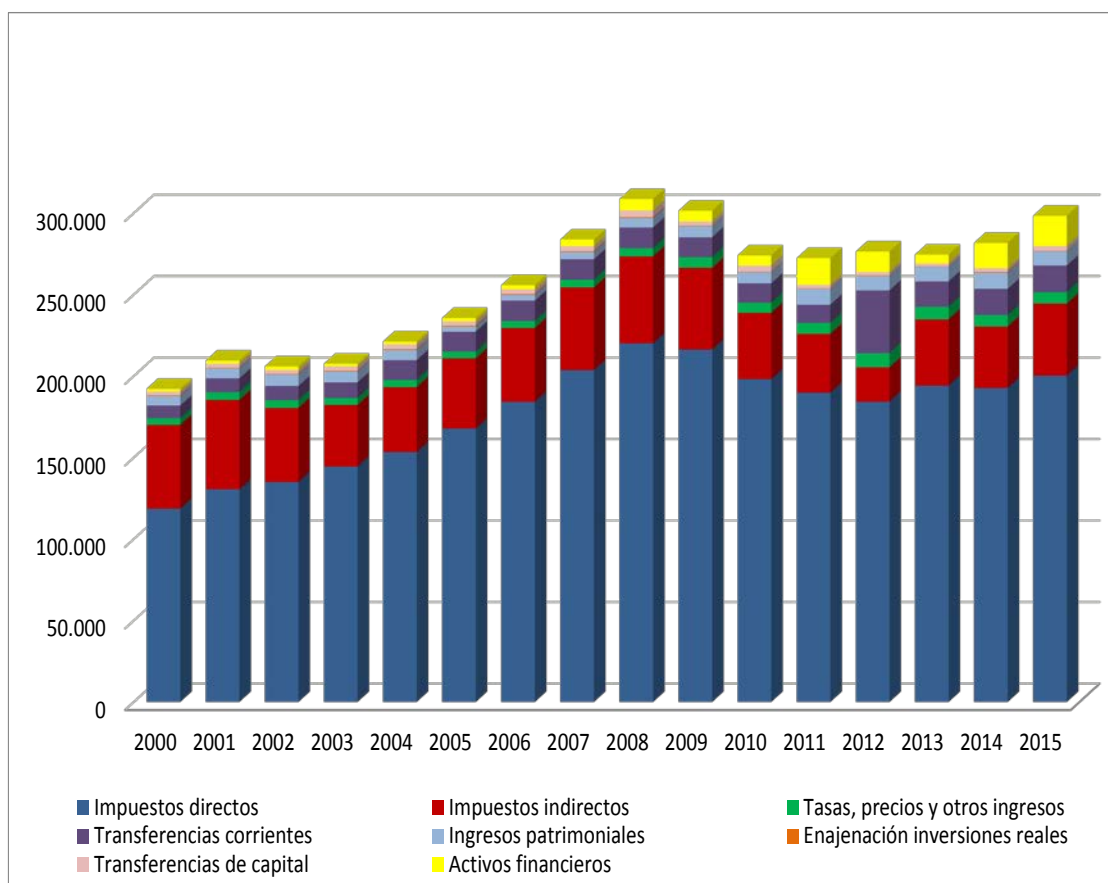
Se reducen también los gravámenes al ahorro hasta niveles del año 2011: las retenciones que aplicarán a los rendimientos de capital, es decir, el ahorro y la inversión. Este es, posiblemente, uno de los puntos claves de la nueva reforma fiscal. El IVA se mantiene sin cambios<sup>35</sup> mientras que también se ha producido una bajada en el impuesto de Sociedades. En 2015 el tipo de gravamen será del 28%, desde el 30% actual, y a partir de 2016 el caso general será del 25%.

---

<sup>34</sup> El tipo máximo se reduce del 52% en 2014 al 45% en 2016, (como estaba en 2011) y el tipo mínimo se reduce del 24,75% al 19% en 2016 (en 2011 esta en el 24%)

<sup>35</sup> Pese a las recomendaciones de la Comisión Europea al Gobierno de subir el IVA, el Ejecutivo ha decidido mantener el tipo general en el 21%. Si se modifica la tributación de algunos productos sanitarios, en cumplimiento de las exigencias de Bruselas

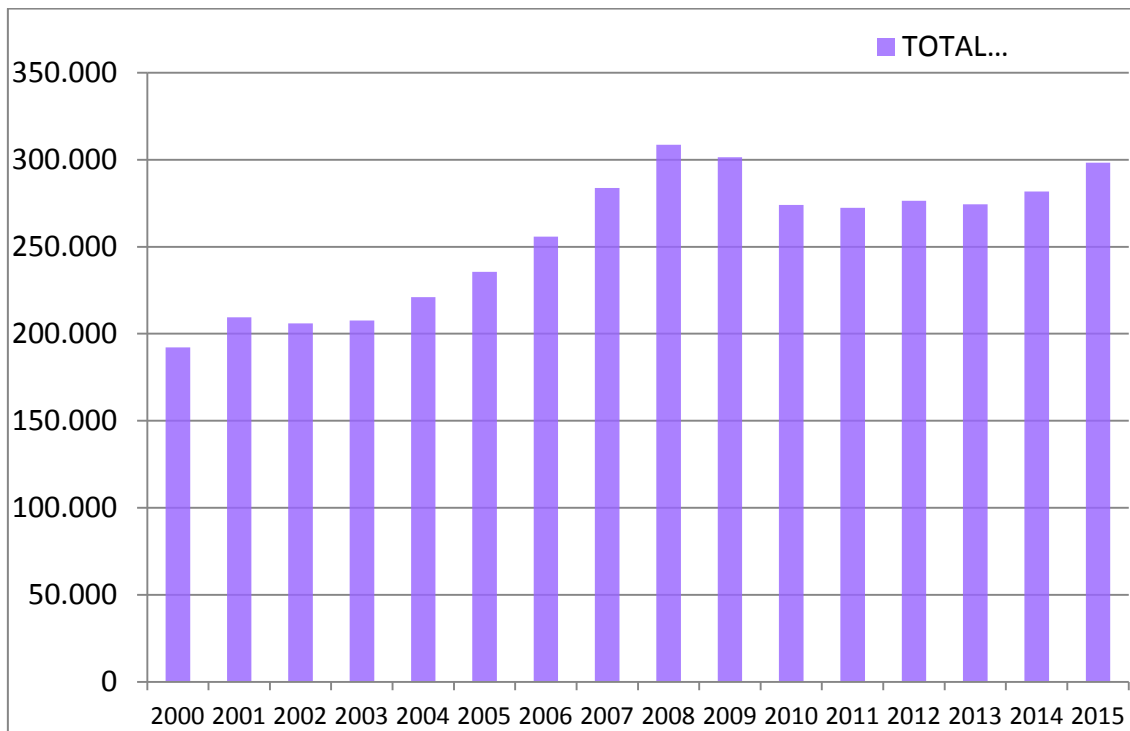
**Gráfico 1:** Composición de los Ingresos del Estado Consolidados 2000-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PGE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Como ya se ha comentado, los impuestos, directos e indirectos son la principal fuente de los ingresos públicos. El valor total de los ingresos alcanzó en 2008 su máximo con más de 300.000 millones de euros, que no han vuelto a ser alcanzados. Desde ese año, el volumen total de ingresos ha descendido de manera muy relevante aunque parece haberse recuperado en este último 2015.

**Gráfico 2:** Evolución de los Ingresos del Estado consolidados. Totales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PGE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

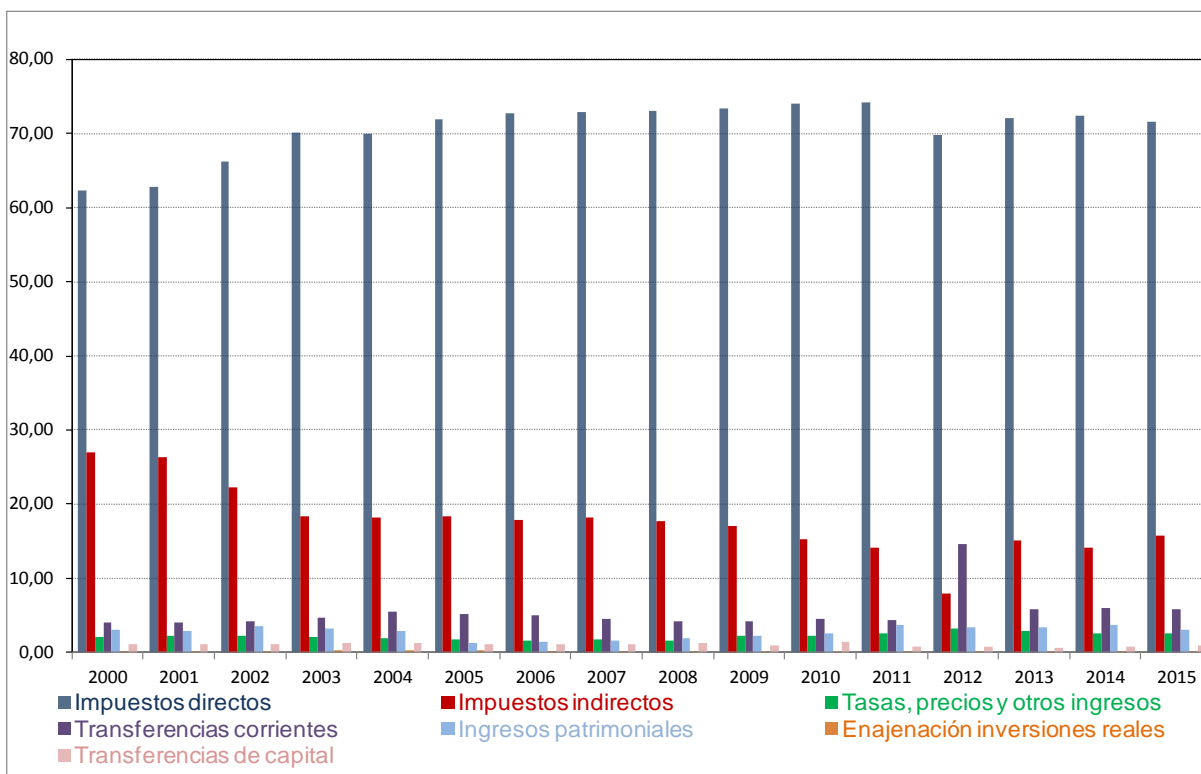
Si el análisis se realiza en términos porcentuales, gráfico 3, entonces se debe señalar que efectivamente los impuestos directos y los indirectos representan más del 80% de los ingresos del Estado y que en el caso de los impuestos directos su participación a lo largo del periodo de estudio parece mantenerse, con una caída muy relevante en 2012, año de fuerte caída también del PIB (Tabla 2)

**Tabla 2:** Evolución del PIB y Tasas de Variación anuales

Fecha	PIB Mill. €	Var. Anual
2014	1.058.469 €	1,40%
2013	1.049.181 €	-1,20%
2012	1.055.158 €	-2,10%
2011	1.075.147 €	-0,60%
2010	1.080.913 €	0,20%
2009	1.079.034 €	-3,60%
2008	1.116.207 €	1,10%
2007	1.080.807 €	3,80%
2006	1.007.974 €	4,20%
2005	930.566 €	3,70%
2004	861.420 €	3,20%
2003	803.472 €	3,20%
2002	749.288 €	2,90%
2001	699.528 €	4,00%
2000	646.250 €	5,30%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

**Gráfico 3:** Ingresos del Estado consolidados (2000-2015). En porcentaje sobre el total de operaciones no financieras

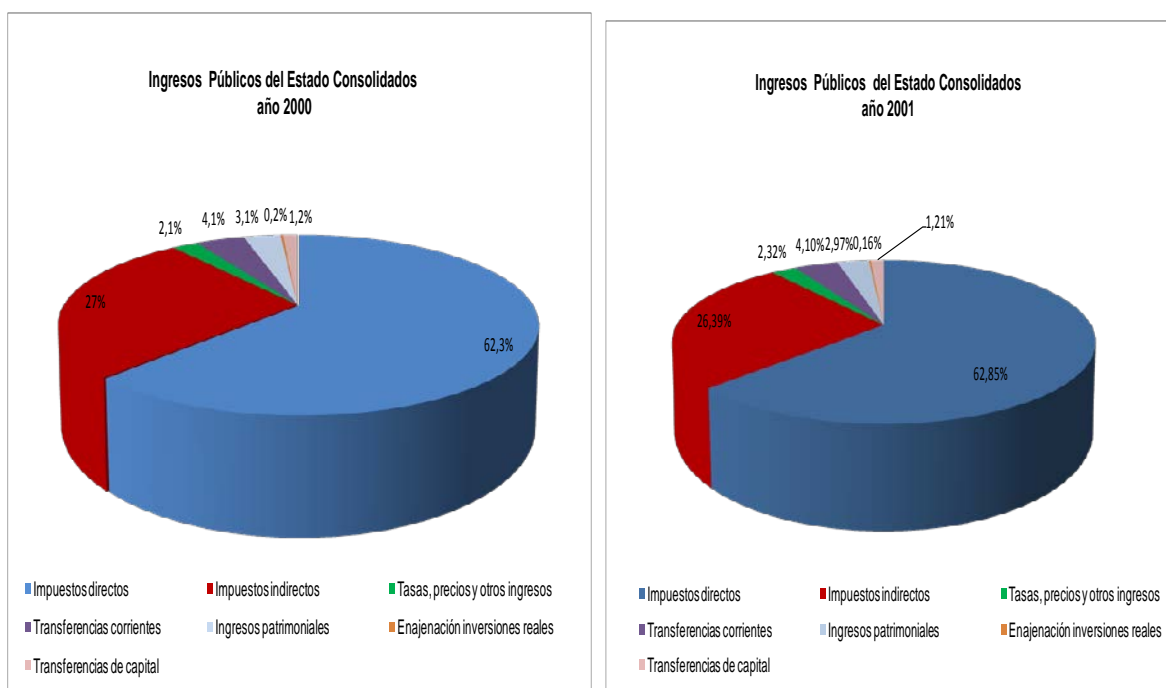


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PGE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

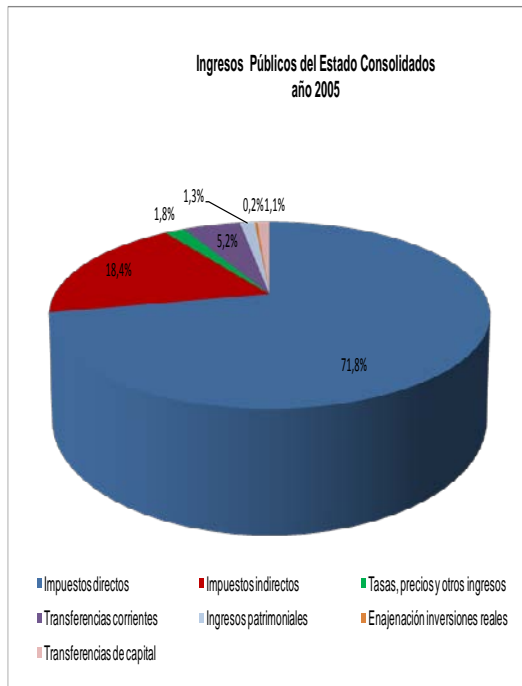
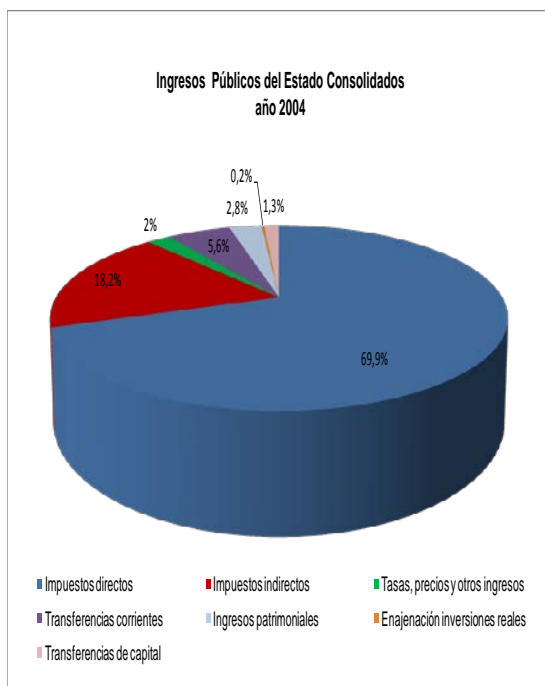
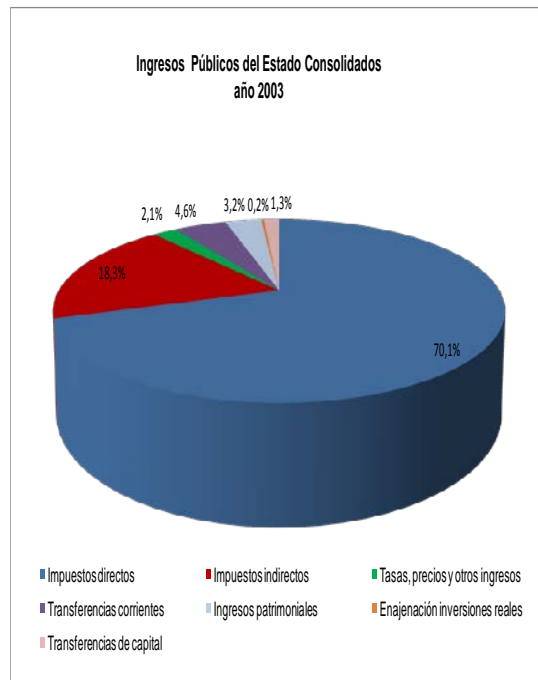
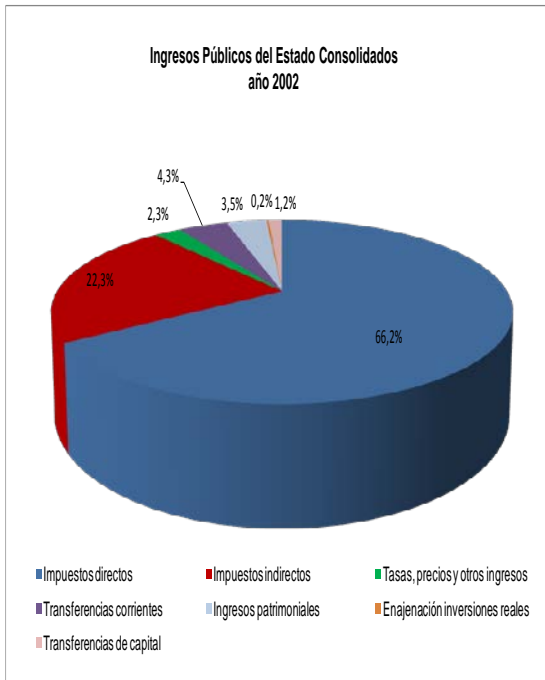
Además, el porcentaje de participación de los impuestos indirectos, ligados al consumo (básicamente el IVA) se reduce de forma muy importante desde el comienzo del periodo. Sólo en 2013, experimentan una subida relevante debido a los incrementos en los tipos aplicados. Con efectos de 1 de septiembre de 2012, se distinguen tres tipos impositivos, según el bien o servicio de que se trate, el tipo general del 21% (se aplica por defecto cuando no resulta aplicable ninguno de los otros tipos; desde Julio de 2010 era del 18%), tipo reducido del 10%, (aplicado básicamente a algunos productos alimenticios y a los productos sanitarios, transporte de viajeros, la mayoría de servicios de hostelería y la construcción de nuevas viviendas y que desde Julio de 2010 era del 8%) y tipo superreducido 4% que no se incrementa en 2012 y se aplica a artículos de primera necesidad, como el pan, la leche, las frutas y las verduras; así como a las versiones en papel de libros, periódicos (y análogos) y a los medicamentos y otros productos farmacéuticos.

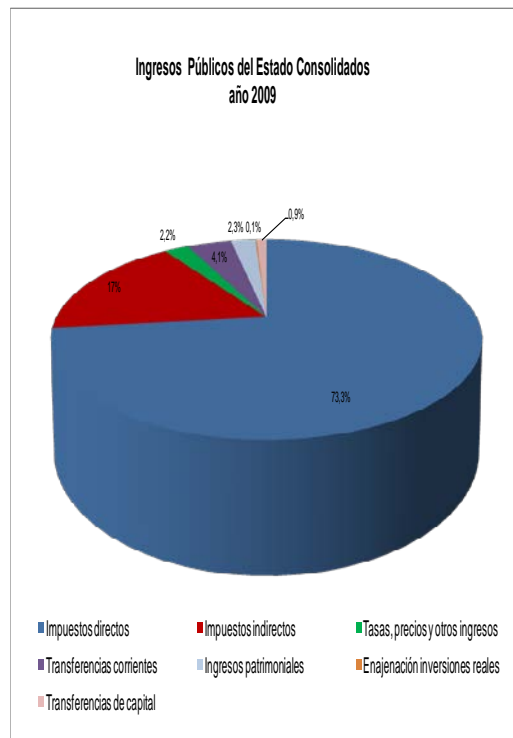
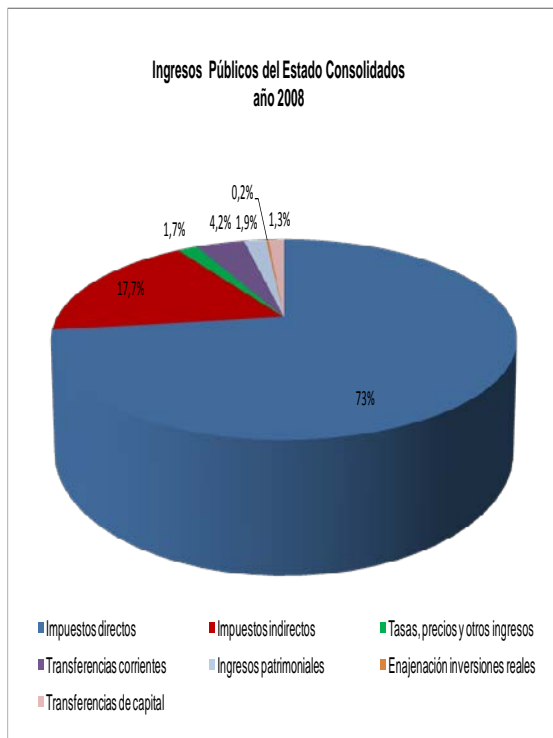
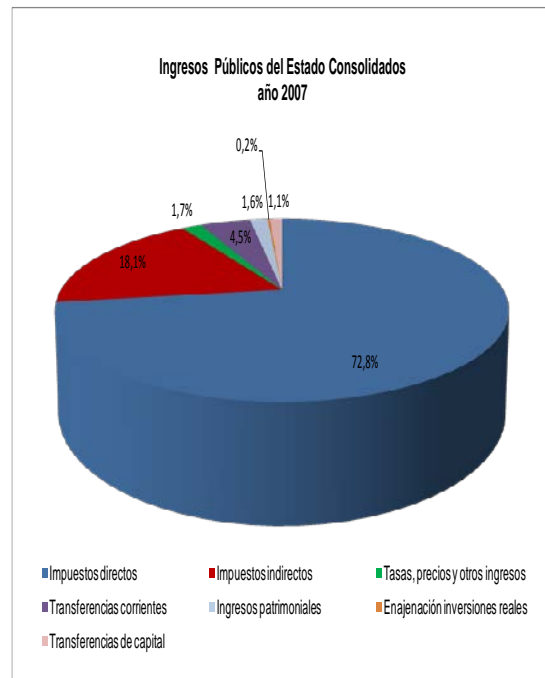
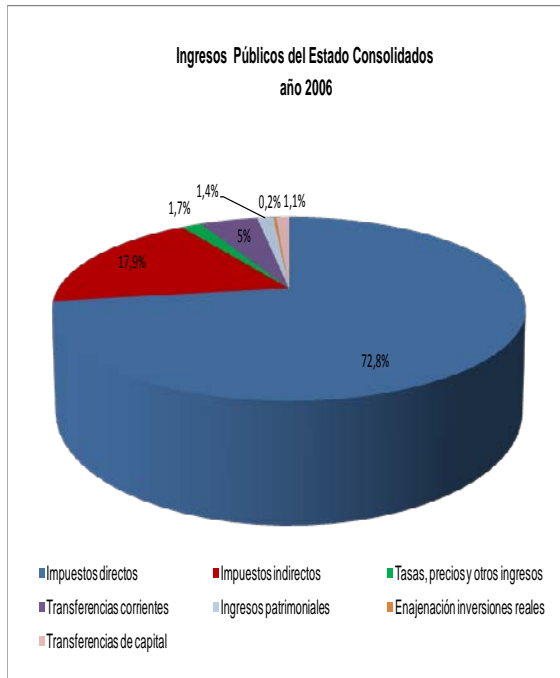
La fuerte subida de los tipos impositivos y el cambio de grupo de algunos productos permiten un incremento de más de siete puntos porcentuales entre 2012 y 2013.

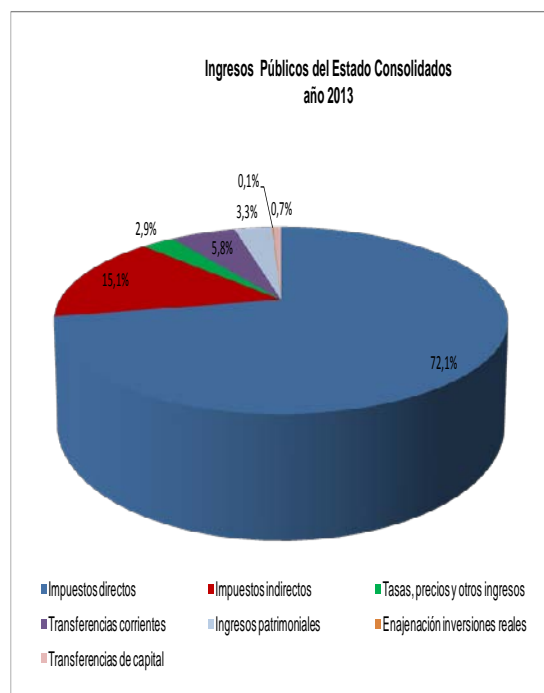
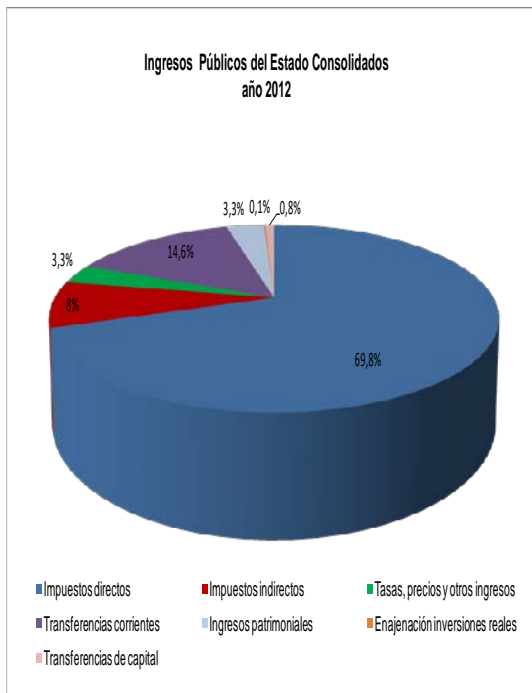
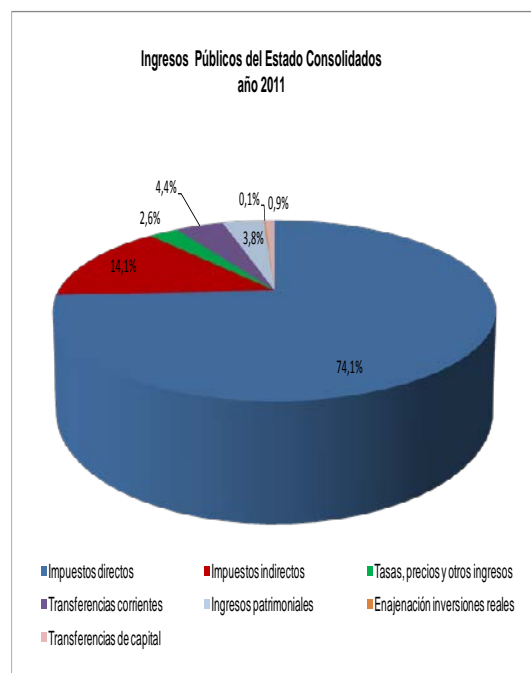
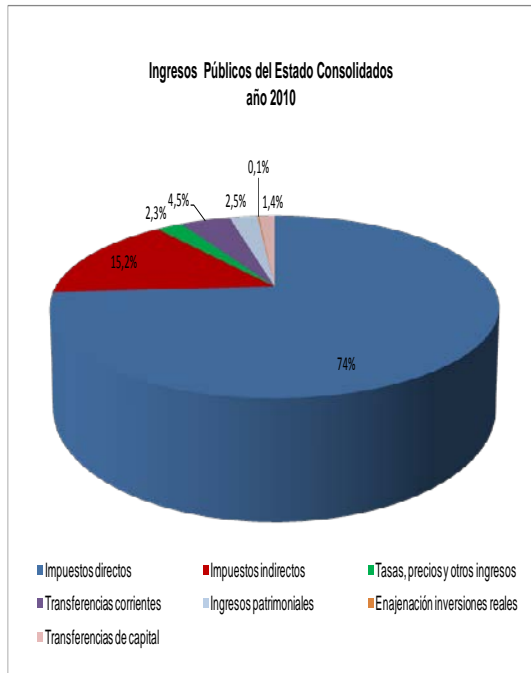
**Gráficos 4 a 19:** Ingresos públicos del Estado consolidados por año. 2000-2015

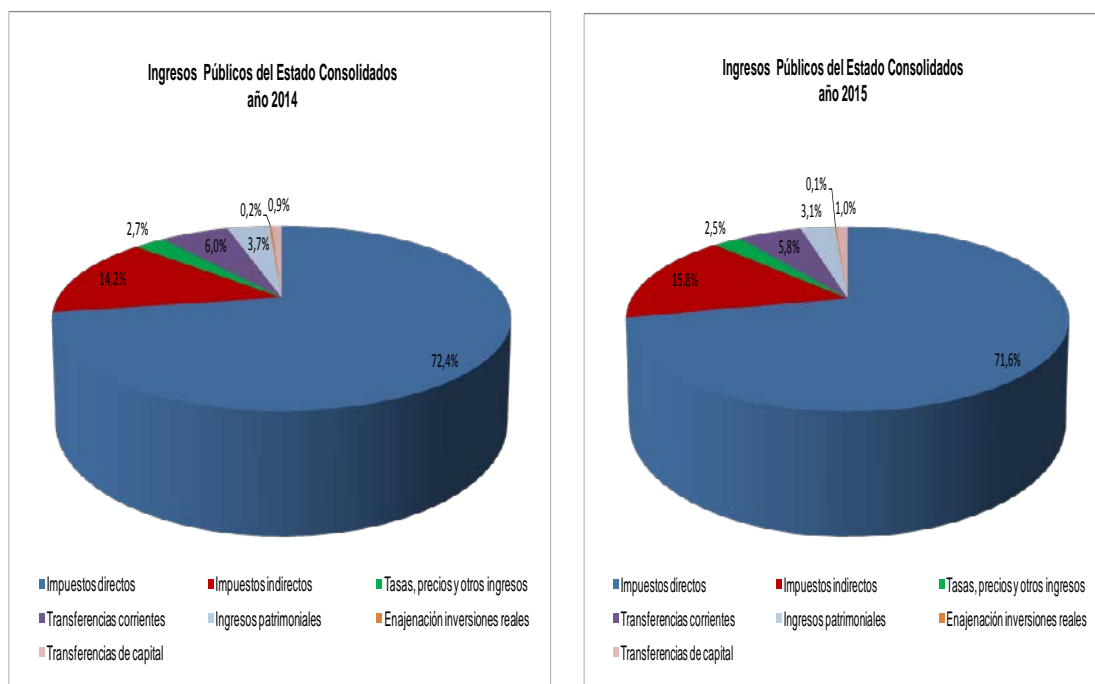












Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PGE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El resto de los ingresos públicos parece que mantienen un porcentaje de participación sobre el total de ingresos bastante similar.

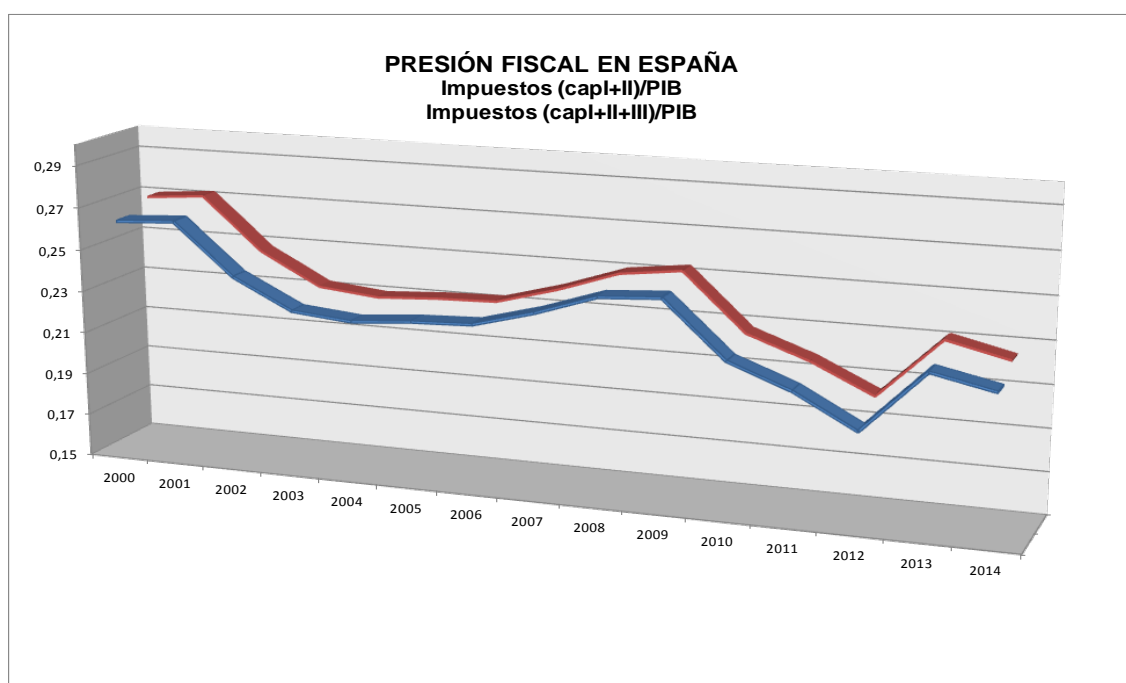
#### 4.2.4.- La Presión Fiscal en España

La presión fiscal es el porcentaje de los ingresos que los particulares y empresas aportan efectivamente al Estado en concepto de impuestos en relación al PIB. De ese modo, la presión tributaria de un país es el porcentaje del PIB recaudado por el Estado por impuestos. En general puede decirse que en las economías desarrolladas, la presión tributaria total se sitúa por encima del 30% y hasta el 50%... Dinamarca lidera el ranking. Sus ingresos impositivos alcanzan el 48,6% de su PIB<sup>36</sup>. Le siguen Francia, Bélgica, Finlandia y Suecia. España ocupa el puesto 18 de un total de 30 países. México es el país con una menor presión fiscal (19,74% del PIB). Suiza, Estados Unidos Corea y Chile también se sitúan en la parte baja del ranking. De media, la recaudación impositiva alcanza en la OCDE el 34,1%.

<sup>36</sup> Datos de presión fiscal en 2013

La evolución de la presión fiscal en España se recoge en el Gráfico 20<sup>37</sup>. La tendencia es decreciente tanto si se consideran sólo los impuestos directos y los indirectos como si se suman a éstos, las tasas (capítulo III). Desde 2004, los niveles de presión fiscal se incrementan en gran medida, sobre todo gracias al boom inmobiliario, que generó un elevado nivel de ingresos para las arcas públicas. Como la recaudación aumentó en esos años por encima del PIB, la presión fiscal alcanzó cotas históricamente elevadas. Sin embargo, como consecuencia de la crisis económica actual, la ratio se ha desplomado en los últimos años.

**Gráfico20:** Presión fiscal en España. 2000-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PGE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

De hecho, en la actualidad los impuestos son más elevados que en 2007 y, sin embargo, los ingresos fiscales medidos en términos de PIB son inferiores a los niveles previos a la crisis económica. La gran exposición al sector inmobiliario del sistema fiscal explica que España sea uno de los tres países, junto a Israel e Islandia, que ha sufrido una mayor caída de la presión fiscal desde 2007.

<sup>37</sup> Para el cálculo se han considerado los presupuestos consolidados del Estado. Los datos porcentuales no se ajustan al porcentaje real que arroja la OCDE (en 2013 del 32,6%) ya que no se incluyen los impuestos de las CCAA y Corporaciones locales. Se ha considerado que lo más relevante es la evolución de la presión fiscal en los últimos años y no tanto el valor total de la misma.

---

## 5.- CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de este trabajo, han sido numerosos los documentos consultados, lo cual se ha traducido en un largo proceso de aprendizaje muy enriquecedor para el autor del mismo.

La tributación actual de nuestro país es el resultado sincretista de la aportación de numerosos visionarios de distintas culturas y naciones que, a lo largo de la historia, velaron por la búsqueda constante de un correcto y justo reparto de la riqueza entre sus conciudadanos. Iniciativa que no siempre resultó gratificante para sus autores y que sólo el paso del tiempo ha sabido valorar.

Una buena parte del planteamiento del presente Trabajo Fin de Grado es la historia reciente. Al haberse realizado un breve repaso sobre las reformas económicas más importantes acaecidas en nuestro país desde mil ochocientos cuarenta y cinco, cabe señalar la especial relevancia que tuvo para España la de mil novecientos setenta y siete. En el contexto histórico de esta reforma, la fuerte convulsión política se agravó considerablemente por una elevada tasa de paro como consecuencia del endeudamiento de las empresas tras la crisis del petróleo de mil novecientos setenta y tres. Fue necesario un consenso entre los agente sociales de una intensidad nunca antes conocida, logrando un paso fundamental en las negociaciones, con las subidas salariales atendiendo a la inflación esperada por el gobierno y la aplicación de medidas urgentes para combatirla.

La evolución de los impuestos en España en los últimos quince años responde a una situación socio-política que nos ha conducido a una grave crisis cuyas consecuencias han resultado nefastas para el conjunto de nuestra nación. Este aspecto queda reflejado claramente en la disminución de los impuestos directos e indirectos desde 2009 y hasta 2012, al haberse reducido drásticamente las aportaciones a la Seguridad Social, como consecuencia del aumento de la tasa de desempleo y el consumo de las familias.

En épocas de recesión, los gobiernos se encuentran en la necesidad de aumentar las arcas del estado y ello se consigue, fundamentalmente, mediante

el aumento de la carga impositiva a los ciudadanos, es decir, incrementando la presión fiscal. Medida poco o nada popular entre los contribuyentes aunque puede que necesaria. En cualquier caso, su aplicación ha pasado cuentas al gobierno pese al anuncio de la reforma del actual 2015, en la que se contempla una rebaja de tipos y tramos impositivos así como cambios en el tratamiento del ahorro, los fondos de pensiones o las rentas irregulares.

A lo largo del presente estudio, se ha analizado la evolución de los ingresos públicos en la última década y media, quedando patente que su principal fuente son los impuestos directos e indirectos, suponiendo, porcentualmente, más del 80% de la recaudación del Estado.

Este dato confirma la necesidad del planteamiento y desarrollo de unas correctas medidas destinadas a reducir el desempleo, atendiendo a todos los sectores de población y de forma especial a aquellos grupos en riesgo de exclusión mediante la aplicación de políticas públicas sociolaborales.

Debemos analizar los errores de nuestra historia más reciente, realizar un ejercicio de autocrítica y llevar a la práctica lo aprendido para evitar que se vuelva a producir una situación de recesión económica como la vivida en los últimos tiempos y de la que aún queda pendiente la salida.

Historia, la clave esencial de lo que somos, no sólo en el plano económico, sino en todos los que componen nuestra sociedad y cuya importancia suele ser menoscabada e ignorada de forma frecuente. Parafraseando al desaparecido médico e iniciador del estilo narrativo llamado “tecno- thriller”, Michael Crichton (1942-2008), *“Si uno no sabe de historia, no sabe nada; es como ser una hoja y no saber que forma parte del árbol.”*

## 6.- BIBLIOGRAFÍA

ALBI IBÁÑEZ, E (1990): “La Reforma Fiscal” en Albi (director y coordinador): *La Hacienda Pública en la Democracia. Estudios en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana*, Editorial Ariel, Barcelona

ALBI IBÁÑEZ, E. (1996): “La reforma fiscal de la democracia” en *Monografías de Hacienda Pública Española: La Reforma Fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después*.

ALONSO SAN ALBERTO, D. y OTROS (2011): “Evolución del Sistema Fiscal Español: 1978-2010”. Coordinadores: Álvaro del Blanco García Manuel Gutiérrez Lousa. *Instituto de Estudios Fiscales DOC*. n.º 13/2011

BERGASA PERDOMO, O. (2001): *Economía Pública Moderna*. Editorial Pirámide.

COMÍN, COMÍN, F. (1989): *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936)*. Madrid. *Instituto de Estudios Fiscales 2V*. pg 596

FONTANA LÁZARO, J. (1986): “Reflexiones sobre la Naturaleza y las Consecuencias del Franquismo” *Debats*, nº 15, Marzo, pg 28-36

FUENTES QUINTANA, E. (1990): *Las Reformas Tributarias en España, Teoría, Historia y Propuestas*. Editorial Crítica, Barcelona.

LEJEUNE VALCARCEL, E. (2014): Las Reformas Tributarias en España (Algunas reflexiones sobre cuestiones olvidadas). *Lección inaugural apertura del curso académico 2014-2015*. Universidad San Pablo CEU

LÓPEZ LÓPEZ, M.T y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1992): *Introducción al Sector Público Español*. Editorial Cívitas, Madrid.

MARTORELL LINARES, M.A. (2004): Hacienda y Política en el Primer Tercio del Siglo XX. Las Reformas Tributarias. *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona.

MENÉNDEZ MORENO, A. y otros (2006): *Derecho financiero y tributario: parte general. Lecciones de cátedra*. Editorial Lex Nova.

RODRÍGUEZ ONDARZA J.A. y RUBIO GUERRERO, J.J. (1990): “La evolución del Presupuesto y las Reformas Presupuestarias en la España Democrática” en Albi (director y coordinador): *La Hacienda Pública en la Democracia. Estudios*



*en homenaje al Profesor Fuentes Quintana*. Emilio Albi Ibáñez, dirección y coordinación. Editorial Ariel, Barcelona.

SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España.

VALLEJO, POUSADA, R. (1999): “Actores y Naturaleza de la Reforma Tributaria de 1845”, *Revista de Economía Aplicada* nº 21 (vol. VII), págs. 5 a 28

VELARDE FUERTES, J. (1994): “Un maestro reformista: semblanza biográfica de Enrique Fuentes Quintana”, en *Monografías de Hacienda Pública Española: El Sector Público Español: una panorámica actual. Homenaje al profesor D. Enrique Fuentes Quintana*