

DOCUMENTOS

N.I.P.O.: 634-14-005-7

LA POLÍTICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA: UN CAMINO A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Autores: *José Antonio Martínez Álvarez*
Dolores García Martos
Sofía Manjón Vilela
Instituto de Estudios Fiscales

DOC. n.º 1/2014



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
 2. EL SECTOR PÚBLICO
 - 2.1. Asignación eficiente de recursos
 - 2.2. Redistribución de la renta
 - 2.3. Estabilización del ciclo económico
 3. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO
 - 3.1. Introducción
 - 3.2. Definición y principios presupuestarios
 - 3.2.1. Definición
 - 3.2.2. Los principios presupuestarios
 - 3.2.3. El ciclo presupuestario
 - 3.2.4. Estructura y contenido del presupuesto
 - 3.3. El comportamiento financiero público en 2012
 - 3.3.1. Las grandes cifras de los *Presupuestos Generales del Estado para 2014*
 4. EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA
 5. LOS IMPUESTOS
 6. LOS GASTOS
 7. POLÍTICA FISCAL Y DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA
 8. CONCLUSIONES
- BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

La política monetaria común, llevada a cabo por el BCE, tiene como objetivo principal garantizar la estabilidad de precios en el área del euro en su conjunto.

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

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

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

En consecuencia, la Deuda Pública entró en una senda ascendente, partiendo de niveles inferiores al 13 por 100 del PIB en 1974 hasta casi el 70 por 100 en 1996. En algunas instancias llegó a considerarse que tal proceso de endeudamiento había entrado en una senda explosiva.

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

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



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

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

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

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

Más recientemente, cabe destacar la aprobación de la *Ley Orgánica 2/2012*, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que se constituye en la base de la consolidación presupuestaria del conjunto de las Administraciones Públicas. Además, el nuevo Ejecutivo ha creado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas. Todas estas medidas se verán culminadas con la próxima reforma fiscal, que se prevé esté lista a lo largo de 2014 y cuya aplicación se hará de manera progresiva concluyendo en 2017.

2. EL SECTOR PÚBLICO

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

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

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

2.1. Asignación eficiente de recursos

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

2.2. Redistribución de la renta

El mercado distribuye la renta bajo criterios basados en la productividad de los factores productivos.

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

2.3. Estabilización del ciclo económico

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

3. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

3.1. Introducción

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

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

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

3.2. Definición y principios presupuestarios

3.2.1. Definición

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

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

3.2.2. Los principios presupuestarios

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

— *Principios políticos.*

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

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

— *Principios contables.*

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

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

— *Principios económicos.*

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

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

Por el lado del gasto, debe existir una limitación del mismo, tiene que ser el mínimo imprescindible y limitarse a la actividad que no pueda desarrollar el sector privado, de manera que dicho gasto debe basarse en criterios de racionalidad y de eficiencia. También debe existir un equilibrio presupuestario anual. El gasto presupuestario debe financiarse con ingresos ordinarios, porque si se financia con ingresos financieros o con Deuda Pública se llega a una situación donde se reducen los recursos económicos del sector privado. De este modo, el gasto público podría considerarse como un mal necesario, ya que puede provocar el llamado efecto *expulsión de inversión privada*. Evidentemente, puede existir una autoliquidación de la deuda, es decir, financiar las inversiones públicas a través de deuda porque éstas pueden generar recursos para financiar la carga financiera y porque las generaciones futuras también se van a beneficiar de dichas inversiones.

3.2.3. El ciclo presupuestario

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

1. *Elaboración*: a partir de las previsiones macroeconómicas y proyecciones presupuestarias acordes con sus objetivos políticos, el ente encargado del presupuesto (agencia presupuestaria, departamento de hacienda, etc.) elabora un primer documento que se negocia con los centros de gasto.

En el caso de los Presupuestos Generales del Estado, el ciclo presupuestario consta de las siguientes fases:

- Actualización del Programa de Estabilidad.
- Informe sobre la posición cíclica de la economía española.
- Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.
- Acuerdo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero del Estado.
- Presentación de los Presupuestos Generales del Estado.

Después de esa negociación, se elabora un anteproyecto de presupuesto de ingresos y gastos que se remite al Gobierno para su aprobación. A continuación, ya convertido en proyecto, el Gobierno lo envía a la cámara legislativa para su aprobación, al menos tres meses antes de que concluyan los presupuestos del año anterior. Esta etapa dura unos seis meses aproximadamente.

2. *Aprobación*: como el presupuesto tiene rango de ley, para entrar en vigor debe ser aprobado por la cámara legislativa o el poder legislativo correspondiente. Una vez aprobados, entran en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio presupuestario.
3. *Ejecución*: esta fase abarca todo el período de vigencia del presupuesto. Durante esta fase se pueden alterar las partidas presupuestadas (mediante las diferentes modalidades de modificaciones presupuestarias) de manera que, el presupuesto ejecutado puede no coincidir con la previsión inicial. La ejecución del presupuesto sigue las siguientes subfases: autorización, disposición, obligación y pago.
4. *Control*: esta fase constituye un seguimiento del presupuesto durante su ejecución y los meses posteriores. Se ejerce un control de legalidad donde se comprueban si las fases del ciclo presupuestario se han llevado a cabo bajo los criterios legales, presupuestarios y contables; y se ejerce un control de gestión asegurando un uso racional de los recursos públicos mediante unas auditorías de gestión. El control puede ser interno y/o externo.

3.2.4. Estructura y contenido del presupuesto

Clasificación del presupuesto de gastos

Atendiendo a la Ley Presupuestaria, el presupuesto de gastos de las actividades del Sector Público sigue una triple clasificación: por programas, orgánica y, dependiendo del enfoque que se quiera dar a la conceptualización del gasto.

En primer lugar, la clasificación *económica* se establece en función de la naturaleza económica de los gastos e indica cómo se gasta. De esta manera, con las operaciones de gasto se sigue la misma estructura definida en las operaciones de ingresos y se mantiene la misma metodología de clasificación. Así, los cuatro primeros capítulos hacen referencia al gasto corriente u ordinario, donde se recogen la remuneración de los factores productivos necesarios para realizar las actividades públicas (trabajo, tecnología y capital) y la concesión de subvenciones incondicionadas. El capítulo 5 incluye el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria. Los capítulos 6 y 7 incorporan los gastos por operaciones de capital. Los dos últimos capítulos incluyen los gastos por operaciones financieras.

Tabla 1
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

| <i>Gastos corrientes</i> | <i>Gastos de capital</i> | <i>Gastos financieros</i> |
|--------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Capítulo 1: Remuneración de personal | Capítulo 6: Inversiones reales | Capítulo 8: Activos financieros |



| | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------|
| Capítulo 2: Compra de bienes y servicios Capítulo 3: Gastos financieros Capítulo 4: Transferencias corrientes Capítulo 5: Fondo de contingencia | Capítulo 7: Transferencias de capital | Capítulo 9: Pasivos financieros |
|--|---------------------------------------|---------------------------------|

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

Tabla 2
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

| |
|--|
| 1. Servicios de carácter general <ul style="list-style-type: none">- Órganos de gobierno- Administración general |
| 2. Defensa, protección civil, seguridad ciudadana |
| 3. Seguridad, protección y promoción social <ul style="list-style-type: none">- Seguridad y protección social- Promoción social |
| 4. Producción de bienes y servicios sociales <ul style="list-style-type: none">- Sanidad- Educación- Vivienda y urbanismo- Bienestar comunitario- Cultura- Otros servicios comunitarios y sociales |
| 5. Producción de bienes y servicios económicos <ul style="list-style-type: none">- Infraestructura básica y transporte- Comunicaciones- Infraestructuras agrarias- Investigación científica y aplicada- Información básica y estadística |
| 6. Regulación económica general <ul style="list-style-type: none">- Regulación económica- Regulación comercial |
| 7. Regulación económica sectorial <ul style="list-style-type: none">- Agricultura, ganadería y pesca- Industria- Energía- Minería- Turismo |
| 8. Transferencias a otras administraciones públicas |
| 9. Deuda pública |

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

Clasificación del presupuesto de ingresos

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

Tabla 3
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

| <i>Ingresos corrientes</i> | <i>Ingresos de capital</i> | <i>Ingresos financieros</i> |
|--|---|---------------------------------|
| Capítulo 1: Impuestos directos | Capítulo 6: Enajenación de inversiones reales | Capítulo 8: Activos financieros |
| Capítulo 2: Impuestos indirectos | Capítulo 7: Transferencias de capital | Capítulo 9: Pasivos financieros |
| Capítulo 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos | | |
| Capítulo 4: Transferencias corrientes | | |
| Capítulo 5: Ingresos patrimoniales | | |

El saldo presupuestario

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

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

El primer saldo presupuestario es el ahorro bruto, definido como diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes. El superávit o déficit primario se define como el saldo no financiero pero deduciendo los intereses de la Deuda pública.

El presupuesto de gastos fiscales

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

Técnicas presupuestarias modernas

Existen diversas metodologías o técnicas para la elaboración de los presupuestos, que dan lugar, básicamente, a los siguientes tipos de presupuesto: incrementalista, por programas y base cero. Ahora bien, en la práctica, estos tres tipos de presupuesto se encuentran mezclados. Así, el PGE en España se realiza por programas, pero los datos incluidos en el mismo se estiman de manera incrementalista.

Una técnica clásica de presupuestación es la de *presupuestación incrementalista o tradicional*, por la cual para estimar el valor de cada partida presupuestaria en la elaboración del presupuesto de un determinado periodo año, se parte del valor del periodo anterior, que se puede incrementar por un índice de precios u otros criterios. En definitiva, es un presupuesto que se basa en el pasado y está centrado en las cifras, no en la gestión.

Los presupuestos incrementales se justifican, tradicionalmente, porque se presupone que los gastos se han realizado de forma óptima y eficaz, en cuanto a costes, y que se programan para ser igualmente eficaces a lo largo del año presupuestario.

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

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

Un avance con relación a la presupuestación por programas lo constituye el *presupuesto base cero o ZBC*. Es una técnica presupuestaria consistente en una reevaluación periódica de todos los programas, partiendo de cero. Trata de revisar todos los aspectos presupuestarios, sin tener en cuenta sólo las variaciones del ejercicio anterior. Así, las actividades que se vengán realizando han de ser revisadas detalladamente, al tiempo que se pueden considerar vías alternativas para proporcionar los mismos servicios públicos. Además, permite identificar nuevas actividades y eliminar aquellas que sean obsoletas o ineficientes. Introduce la obligatoria revisión anual del proceso presupuestario. Es la fórmula ideal para salir de una crisis fiscal de forma eficiente y eficaz: logrando los objetivos, pero lográndolos al mínimo coste. La implantación de un Presupuesto Base Cero¹ garantizaría la consecución de la regla de oro²: el equilibrio presupuestario.

El proceso de aplicación de dicho presupuesto sería:

- *Identificación de los objetivos*. El punto de partida lo constituye la definición de los objetivos que se quieren alcanzar, tanto en el corto como en el largo plazo.
- *Identificación de las unidades de decisión*. Están constituidas por las unidades operativas de las actividades consideradas en los presupuestos y que solicitan recursos para el desempeño de sus funciones.
- *Preparación de paquetes de decisión*. Son aquellos documentos justificativos en los que se expone la necesidad de abordar una determinada actividad, explicitando los objetivos a alcanzar con el desarrollo de la misma, las ventajas que presenta, así como los recursos personales y económicos necesarios.
- *Ordenación de los paquetes de decisión*. Los paquetes de decisión han de ser ordenados y clasificados a fin de que el gestor superior pueda revisar y validarlos. Este proceso se integra verticalmente a niveles directivos superiores, que seleccionarán los programas prioritarios.
- *Revisión final por la alta dirección*. El nivel directivo de mayor rango decidirá sobre la idoneidad de su implantación y su correspondiente inclusión en los presupuestos.

El Gobierno para garantizar el éxito de reequilibrar las cuentas públicas y reducir el déficit, adecuándolo a la senda marcada por la Comisión Europea en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo, así como para mejorar la eficiencia de la Administración Pública en la gestión de sus recursos, ha creado la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que ha elaborado un análisis minucioso y exhaustivo del sector público español cuyo objetivo es la racionalización del sector público, suprimiendo órganos y entidades duplicadas, ineficientes y no sostenibles.

¹ En un contexto en el que la senda de consolidación fiscal impuesta al Reino de España exige ajustes claros y efectivos, JOSÉ BAREA y JOSÉ A. MARTÍNEZ (*op. cit.*) consideran que un Presupuesto Base Cero (PBC) permitiría reducir notablemente el gasto del Estado sin disminuir la cantidad y calidad de los servicios prestados por la Administración "al eliminar los servicios ineficaces y las estructuras orgánicas inadecuadas". Sería la llave que necesita la CORA para cumplir su objetivo.

² La regla de oro es una estrategia presupuestaria y de política fiscal, cuyo objetivo es establecer la premisa de que un Gobierno no pueda gastar más de lo que recaude, limitando así el incremento de la deuda pública y garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo. El 7 de septiembre de 2011 fue votada en nuestro país una enmienda del artículo de la *Constitución Española* introduciendo la regla de oro presupuestaria: se limita al 0,40 por 100 el déficit estructural anual del Estado (central, autonómico y municipal) a partir de 2020.

Entre las propuestas de la CORA, se encuentra la “Modificación de la Metodología de Elaboración de los Capítulos 2 y 6 de los Presupuestos Generales del Estado”, cuyo objetivo es la modificación del método de elaboración de los presupuestos, pero no en su conjunto sino únicamente de una parte de los mismos. La reforma consiste en introducir el proceso de presupuestación base cero en los capítulos II y VI, de tal forma que las partidas incluidas en estos capítulos no se van a presupuestar partiendo de los importes del año precedente y siguiendo criterios incrementalistas para determinar el gasto de cada partida, sino que se elaborarán teniendo en cuenta las verdaderas necesidades de gasto de cada unidad gerencial, haciendo un análisis exhaustivo de cada proyecto a realizar para determinar el nivel de gasto óptimo, tal y como aparece recogido en el informe elaborado por la CORA.

3.3. El comportamiento financiero público en 2012³

La recaudación impositiva gestionada por la Agencia Tributaria alcanzó en 2012 la cifra de 168.567 millones de euros, lo cual supone un aumento respecto al ejercicio anterior de un 4,2 por 100 y una desviación mínima respecto a las previsiones presupuestarias de 159 millones. Esto implica un grado de ejecución presupuestaria del 99,9 por 100, cumpliéndose casi plenamente las previsiones presupuestarias, gracias sobre todo a las medidas normativas que se adoptaron en medio del ejercicio presupuestario.

A pesar de que en 2012, el entorno económico seguía siendo adverso y de que se registraron resultados negativos, y peores que en 2011, tanto en el PIB nominal como en las bases imponibles de los tributos, la recaudación tributaria aumentó en un 1,4 por 100. El motivo de este incremento se encuentra, principalmente, en la política de consolidación fiscal llevada a cabo durante 2012, cuyo impacto se cifra en 11.237 millones de recaudación adicional⁴. En el citado ejercicio, se realizaron cambios normativos que generaron el ensanchamiento de las bases y que amortiguaron la reducción, de casi un 3 por 100, de la base imponible agregada. El impacto de estas modificaciones legislativas sobre las bases imponibles supuso:

- En el caso del Impuesto de Sociedades se recaudaron 4.607 millones adicionales, a pesar de la tendencia desfavorable en los beneficios empresariales. Entre los demás cambios introducidos, en la regulación de este impuesto, destacan: a) la supresión de la libertad de amortización; b) la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros; c) la elevación de la limitación a la compensación de bases negativas, y d) la reducción del límite de deducción por inmovilizado intangible. Además, se introdujo un pago fraccionado mínimo y se elevaron los tipos en el pago fraccionado para entidades con cifra de negocios superior a 10 millones de euros.
- Otra de las novedades normativas, que ha influido en la mayor recaudación tributaria y que se presume generará un mayor impacto en la *caja de 2013*, es la subida del Impuesto sobre el Valor Añadido. Los ingresos recaudados crecieron un 2,4 por 100 en 2012, debido al aumento del tipo de gravamen de este impuesto y al descenso de las devoluciones, todo ello a pesar del contexto de intensa caída del gasto sujeto a IVA.
- Las medidas introducidas en el IRPF también tuvieron una consecuencia positiva en el aumento recaudatorio del Estado. Destaca entre ellas, la adopción, por un tiempo determinado, esto es, para los ejercicios de 2012 y 2013, de un gravamen complementario a la cuota íntegra estatal, medida que se introdujo por el Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, con el objetivo de intentar corregir el déficit público del Estado –se preveía unos tipos impositivos progresivos que oscilan entre el 0,75 y el 7 por 100, aplicables a la base liquidable general y entre el 2 y 6 por 100 a la del ahorro–. Este gravamen supuso la obtención de 3.566 millones adicionales pese a que las rentas de los hogares disminuyeron un 3 por 100. Asimismo la subida, en el período final del ejercicio, del tipo de retención sobre las actividades profesionales (del 15 al 21 por 100) generó 209 millones adicionales.
- Finalmente en el ámbito de los Impuestos Especiales, la decisión de incrementar los tipos no alcanzó el objetivo previsto, al menos por cuanto respecta a la recaudación del Impuesto sobre Labores del Tabaco, pues no sirvió para compensar los efectos de la bajada en el consumo.

Según información de la Intervención General del Estado (IGAE), los créditos iniciales, a diciembre de 2012, ascendieron a 414.701.931 miles de euros, alcanzando las modificaciones de crédito 97.887.845 miles de euros. Con ello los créditos presupuestarios totales eran de 312.589.778 miles de euros, un

³ El último año del que se dispone información completa es 2012.

⁴ Informe anual de recaudación tributaria de 2012 de la Agencia Tributaria.



37,9 por 100 superior a los de 2011. Para analizar esta cifra de ejecución presupuestaria debe tenerse en cuenta que los datos del presupuesto de 2011 han sido homogeneizados, al objeto de facilitar su comparación, con arreglo a la estructura ministerial vigente en 2012. El nivel de obligaciones reconocidas supone el 90,0 por 100 de los créditos totales y los pagos realizados el 97,8 por 100 de las obligaciones reconocidas, cuantías estas que dan clara imagen del alto nivel de realización del presupuesto.

Con respecto a las transferencias corrientes realizadas, éstas ascienden a 86.132 millones de euros, lo que supone el 54,6 por 100 sobre los créditos totales; en términos de obligaciones reconocidas y pagos realizados, el porcentaje sobre el total es del 55,6 por 100 y 56,1 por 100 respectivamente. El 44,6 por 100 de las cuales corresponden a las realizadas en favor de las Administraciones Territoriales. La partida más importante son las transferencias realizadas a las Comunidades Autónomas, 23.470 millones de euros, en créditos totales, con una tasa de variación respecto a 2011 del -0,3 por 100. Por su parte las transferencias a Corporaciones Locales ascienden a 14.943 millones de euros, un 10,0 por 100, más que el año anterior.

A finales de diciembre de 2012, el déficit en términos de caja no financiero fue de 29.012.523 miles de euros, frente a los 46.949.801 miles de euros de déficit de 2011; un 38,2 por 100 menos. Este resultado es consecuencia de unos ingresos de 123.344.229 miles de euros y unos pagos de 152.356.752 miles de euros. Por su parte, la necesidad de endeudamiento⁵ ascendía a 97.111.553 miles de euros frente a 47.392.310 miles de euros de capacidad de endeudamiento en igual periodo del año anterior. En definitiva, el déficit de caja no financiero se redujo un 38,2 por 100 inferior respecto del año anterior. Por último, el resultado presupuestario a finales de diciembre de 2012, fruto de comparar los derechos reconocidos netos con las obligaciones reconocidas netas, suponía 13.366.162 miles de euros.

Según la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), con datos hasta noviembre de 2013, los ingresos líquidos no financieros ascendieron a 107.790 millones de euros, de los que 97.123 millones de euros se han aplicado a presupuesto y el resto están pendientes de aplicar. Supone una caída del 0,5 por 100. Por otra parte, los pagos no financieros se situaron en 145.499 millones de euros, de los que 136.856.424 miles de euros se han aplicado a presupuesto, lo que representa un aumento del 6,9 por 100 en relación con 2011. Como consecuencia, en términos acumulados a noviembre, el déficit de caja ha ascendido a 37.708 millones de euros, frente a 27.737.802 miles de euros en la misma fecha del año anterior, cuantía que representa un aumento del 35,9 por 100.

En relación con el conjunto de las Administraciones Públicas, desde 2008 se observa un aumento paulatino de la necesidad de endeudamiento de las mismas, consecuencia de la crisis económica. En el cuadro adjunto puede observarse que en 2012 se alcanzaron unos recursos totales de 382.007 millones de euros, cuantía un 0,6 por 100 superior al registrado un año antes. Este resultado es consecuencia del ascenso de los impuestos, tanto corrientes como sobre la producción e importación, parcialmente compensados con la caída registrada por las cotizaciones sociales (el resto de recursos experimentaron crecimientos, pero su peso es menor).

Por su parte, el total de empleos ascendió a 491.414 millones de euros en 2012, un 2,7 por 100 más que los registrados en 2011, debido básicamente al aumento de las prestaciones sociales (33,8 por 100). Por su parte, tanto los consumos intermedios como la remuneración de asalariados, las subvenciones o las transferencias corrientes experimentaron descensos. Las transferencias de capital, por el contrario, aumentaron.

Y como resultado, se alcanzó un ahorro bruto de -46.427 millones de euros frente a los -56.240 millones de euros registrados en 2011, es decir, un 17,4 por 100 menos. La necesidad de financiación de las Administraciones Públicas en su conjunto se situó en 109.407 millones de euros en 2012, frente a 100.035 millones de euros un año antes, en definitiva un 9,4 por 100 más.

Tabla 4
RECURSOS Y EMPLEOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (millones de euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012(P) |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|
| I. Total recursos | 367.253 | 383.670 | 378.461 | 382.007 |

⁵ Déficit de caja más variación de activos financieros.

| | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|
| 1. Impuestos corrientes sobre la Renta, el Patrimonio, etc. | 100.839 | 99.848 | 101.196 | 105.453 |
| 2. Impuesto sobre Producción e importación | 92.355 | 109.571 | 104.538 | 107.482 |
| 3. Cotizaciones sociales | 140.144 | 140.265 | 139.453 | 133.845 |
| 4. Recursos de la producción | 14.332 | 14.772 | 14.621 | 15.251 |
| 5. Rentas de la propiedad | 10.437 | 9.455 | 10.104 | 10.422 |
| 6. Otros ingresos corrientes | 9.010 | 9.015 | 8.977 | 8.086 |
| 7. Ingresos de capital | 136 | 744 | -428 | 1.468 |

(Sigue.)

(Continuación.)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012(P) |
|---|----------|----------|----------|----------|
| II. Total empleos | 483.637 | 484.209 | 478.496 | 491.414 |
| 8. Consumos intermedios | 61.834 | 62.075 | 62.392 | 58.727 |
| 9. Remuneraciones asalariados | 125.710 | 125.658 | 123.632 | 115.213 |
| 10. Rentas de la propiedad (Intereses y otras) | 18.534 | 20.394 | 26.323 | 31.200 |
| 11. Impuestos sobre la producción y las importaciones | 254 | 275 | 312 | 312 |
| 12. Prestaciones sociales | 153.685 | 161.643 | 163.170 | 167.676 |
| 13. Sub. y Transferencias corrientes | 62.746 | 60.953 | 59.300 | 53.838 |
| 14. FB de capital | 46.763 | 41.696 | 30.925 | 17.600 |
| 15. Transferencias de capital a pagar | 12.729 | 10.169 | 13.434 | 45.942 |
| 16. Adquisiciones netas de activos no financieros no producidos | 1.382 | 1.346 | -992 | 906 |
| III. Saldos | | | | |
| 13. Ahorro bruto | -55.646 | -48.072 | -56.240 | -46.427 |
| 14. Capacidad o necesidad de financiación | -116.429 | -100.508 | -100.072 | -109.572 |

Fuente: IGAE.

3.3.1. Las grandes cifras de los Presupuestos Generales del Estado para 2014

La mejora experimentada durante el 2013 por la economía española y las economías de la zona euro, junto a la menor tensión en los mercados financieros, invitan a pensar con optimismo en el futuro económico de la región. No obstante, no se pueden obviar los elementos que aún limitan, a corto plazo, las posibilidades de alcanzar una plena recuperación económica. Entre los obstáculos, a los que debe hacer frente la economía nacional, destacan la situación del mercado de trabajo, tanto por la continua destrucción de empleo como por la elevada tasa de paro actual, y las limitaciones en el acceso al crédito.

La tendencia desfavorable que ha venido experimentando, en los últimos años, la economía española ha motivado que las instituciones comunitarias, en coherencia con las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, hayan justificado la ampliación hasta 2016 del plazo para la corrección de nuestro déficit excesivo. En aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), se aprobaron unos objetivos intermedios de déficit en términos el PIB del 5,8 por 100, 4,2 por 100 y 2,8 por 100 para los años 2014, 2015 y 2016, respectivamente. Este aplazamiento del cumplimiento del objetivo del 3 por 100, no supone una relajación en la consecución de los objetivos de déficit público, sino que incorpora cierta progresión en su cumplimiento. El fundamento de este escalonamiento es evitar que la transformación estructural de la economía española se vea afectada negativamente por los efectos de una consolidación fiscal excesivamente intensa.

En este marco, los presupuestos elaborados para 2014 se presentan en línea con los compromisos adquiridos con la Comisión Europea. Los presupuestos elaborados para el 2014 permitirán alcanzar, esencialmente, dos objetivos: la corrección de los desequilibrios en las cuentas públicas y el impulso del

aún débil crecimiento económico. Finalmente, el objetivo de déficit público para 2014 se fija en el 5,8 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas y en el 3,7 por 100 para la Administración Central. En concreto, para el ejercicio de 2014, el presupuesto consolidado de ingresos asciende a 281.674,43 millones de euros, lo que supone un aumento respecto del presupuesto del ejercicio anterior del 2,6 por 100. Los ingresos no financieros, ascienden a 266.146,14 millones de euros, un 1,1 por 100 menos que en el presupuesto inicial de 2013. Los recursos más importantes son los ingresos impositivos y las cotizaciones sociales, que representan en conjunto el 86,6 por 100 del importe total de ingresos no financieros consolidados.

El presupuesto de gastos consolidados para el año 2014 supone un notable incremento de esta partida, ascendiendo a 423.227,35 millones de euros. La parte más importante, que representa el 74,2 por 100 del total, corresponde a las operaciones no financieras, con una dotación de 314.086,99 millones de euros, creciendo casi un 1,8 por 100 con respecto al ejercicio inmediatamente anterior. Del total del presupuesto consolidado del Estado, las operaciones corrientes, que representan el 70,1 por 100 del total de gastos no financieros, aumentan un 1,5 por 100, hasta los 296.657,64 millones, mientras que las operaciones de capital crecen en mayor proporción, casi un 9 por 100.

Las transferencias corrientes son las que concentran el mayor volumen de recursos, en total un 54,6 por 100 para 2014. Destacan por su importancia cuantitativa las destinadas a las Administraciones Territoriales (15,5 por 100) y en particular las transferencias a las Comunidades Autónomas (8,8 por 100). Pero, sobre todo, sobresalen las transferencias destinadas a las familias (72,3 por 100), siendo su componente más importante las pensiones.

En el apartado de las operaciones de capital, las transferencias aumentan un 20,9 por 100, siendo el importe asignado a esta partida de 10.002,01 millones de euros. Estas transferencias de capital financian la ejecución de infraestructuras tales como: carreteras, ferrocarriles y obras hidráulicas.

Finalmente los activos financieros se incrementan en un 10,6 por 100, como consecuencia, fundamentalmente, de la aportación del Estado al Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Con el fin de intentar equilibrar las cuentas públicas y sentar las bases de un crecimiento económico sostenido, se han adoptado las siguientes medidas:

- *Medidas de estímulo del empleo:* la promoción del emprendimiento es una de las claves de la actual política económica. Por ello, el Gobierno aprobó la Ley 14/2013, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización. Siguiendo esta línea, los *Presupuestos de 2014* hacen especial hincapié en el apoyo fiscal a los emprendedores, con incentivos que afectan tanto al IRPF, al Impuesto sobre Sociedades y al IVA y que, a corto plazo, tendrán un impacto negativo sobre la recaudación pero que se espera impulsen la generación de empleo. Por otra parte, se incrementa el importe destinado para bonificaciones a la contratación y para actuaciones de carácter formativo que mejoren la flexibilidad y competitividad del mercado de trabajo. Otro de los problemas estructurales del mercado de trabajo español es el elevado desempleo, especialmente, el juvenil, que se ha tratado de combatir con la aprobación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.
- *Medidas con impacto positivo en la recaudación:* a lo largo de 2013 se realizaron diversos cambios normativos con el fin de obtener incrementos adicionales en los ingresos impositivos. En los *Presupuestos de 2014* se han incluido nuevas actuaciones encaminadas a incrementar la recaudación, a saber: a) la supresión de la deducibilidad de las pérdidas en entidades participadas (Impuesto de Sociedades); b) la eliminación de la deducción por compra de vivienda en el IRPF para quienes adquirieron su vivienda habitual a partir del 1 de enero de 2013, y c) la armonización con la legislación comunitaria de los tipos de IVA de determinados bienes y servicios de fedatarios públicos, operaciones financieras y algunos productos relacionados con equipos sanitarios. Además, se ha realizado modificaciones en los tipos impositivos, que gravan el alcohol y el tabaco o la vivienda nueva, todo ello con el fin de obtener mayores ingresos tributarios en 2014.
- *Medidas en materia de empleo público:* siguiendo la dinámica de los últimos años, las retribuciones del personal al servicio del sector público no experimentarán incrementos y se mantendrá la limitación en la oferta de empleo público. Por tanto, el número de efectivos continuará decreciendo y los gastos de personal activo disminuirán un 0,5 por 100, respecto al Presupuesto de 2013.

- *Medidas en materia de pensiones:* el gasto previsto para satisfacer las pensiones de las clases pasivas aumenta un 4,9 por 100, debido por un lado al aumento neto del colectivo de pensionistas y, por el otro, al incremento del 0,25 por 100 de las pensiones.
- *Medidas en materia de dependencia:* en 2014 se ha presupuesto 1.176,58 millones de euros, un 0,3 por 100 más que en 2013 en términos homogéneos.
- *Medidas en materia de sanidad:* el total de créditos previsto para la política de Sanidad de 2014 asciende a 3.839,76 millones de euros, lo que supone una disminución del 0,4 por 100 respecto al año anterior. En el Proyecto de Ley de los nuevos presupuestos, se mantiene la modificación, llevada a cabo en 2013, sobre el Fondo de cohesión sanitaria que establece la financiación extra-presupuestaria, mediante un sistema de compensación, de la atención a desplazados entre Comunidades Autónomas. Además, se mantienen las diferentes medidas instauradas con el fin de mejorar la cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud que seguirán contribuyendo a reducir el gasto farmacéutico y con ello el déficit público.
- *Medidas destinadas a garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria:* con esta finalidad en 2014 entrará en funcionamiento la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF) que se encargará de evaluar el ciclo presupuestario, el endeudamiento público y de analizar las previsiones económicas.
- *Otras medidas de control del gasto público:* destaca el Proyecto de ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. Con esta Ley se diseña e impulsa un procedimiento de control riguroso del gasto público y se facilita el seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago de las Administraciones Públicas.

El Presupuesto General del Estado para 2014, continúa siendo austero desde la perspectiva del gasto público, tal como se ha visto, a la par que supone un aumento de los ingresos, lo que posibilitará el cumplimiento del objetivo de déficit de 38.752,81 millones de euros, equivalente al 3,7 por 100 del PIB, y facilitará la recuperación económica. En cuanto a los ingresos, éstos continuarán la evolución positiva de años precedentes gracias, sobre todo, a la mejora del entorno económico, al efecto sobre la recaudación de las medidas de consolidación fiscal aprobadas en ejercicios anteriores, y a las nuevas actuaciones que se pondrán en marcha durante el 2014.

Tabla 5
SALDO PRESUPUESTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y SALDO DE LA CONTABILIDAD NACIONAL 2014 (millones de euros)

| Conceptos | 2014 |
|---|--------------------|
| 1. Ingresos no financieros | 128.159,43 |
| 2. Gastos no financieros | 164.848,26 |
| 3. Superávit (+) Déficit (-) no financiero del presupuesto (1-2) | -36.689,26 |
| 4. Ajustes | -2.063,55 |
| 5. Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación del Estado (3+4) En porcentaje del PIB | -38.752,81 -3,7 |
| 6. Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de los Org. de la Adm. Central | 338,23 |
| 7. Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de la Adm. Central (5+6). En porcentaje del PIB | -38.414,58 -3,7 |

Fuente: Informe Económico y Financiero. PGE 2014.

Por su parte, el Presupuesto de la Seguridad Social se ha elaborado acorde con los objetivos de estabilidad presupuestaria previstos para el período comprendido entre 2014 y 2016 y con la limitación del gasto no financiero del Estado. Por ello, se prevé que el objetivo de déficit para la Seguridad Social, en términos de contabilidad nacional, sea del 1,1 por 100 en 2014, lo que impide la realización de aumentos adicionales al Fondo de Reserva. Para las Comunidades Autónomas el déficit esperado es del 1,0 por 100 del PIB y las Entidades Locales tendrán, previsiblemente, equilibrio presupuestario. De esta forma, el déficit previsto para el conjunto de las Administraciones Públicas para 2014 es del 5,8 por 100 del PIB, tal como se establece en la LOEPSF.



Tabla 6
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT/SUPERÁVIT 2012-2016^(*)
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN, (% del PIB)

| Ámbito | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|------|
| Administración Central (Estado y Organismos) | -4,2 | -3,8 | -3,7 | -2,9 | -2,1 |
| Comunidades Autónomas | -1,8 | -1,3 | -1,0 | -0,7 | -0,2 |
| Corporaciones Locales | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Seguridad Social | -1,0 | -1,4 | -1,1 | -0,6 | -0,5 |
| Total Administraciones Públicas | -6,8 | -6,5 | -5,8 | -4,2 | -2,8 |

(*) No se incluye el impacto *one-off* en déficit derivado de operaciones de reestructuración del sistema financiero.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

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

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

Tabla 7
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

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

El establecimiento de tributos ha de cumplir una serie de principios básicos, recogidos en primer lugar en la originaria Ley General Tributaria (LGT de 28 de diciembre de 1963) y confirmados posteriormente en 1978 en el articulado de la Constitución Española, en donde se establece que los tributos han de someterse a los principios de capacidad económica, de igualdad, de generalidad, de progresividad, de justicia, de legalidad y de seguridad jurídica.

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

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

- Al participar España en la Unión Aduanera de la CEE, se adopta un Arancel Exterior Común (AEC), con la consiguiente cesión de soberanía de la política arancelaria española y de su potencial recaudatorio.
- Tras la integración, se asume el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) como impuesto estatal que grava el consumo, a semejanza del existente en el resto de Estados miembros.
- Con la creación del Mercado Único, y la consiguiente libre circulación de factores productivos en su interior, se incrementa la competencia fiscal entre los Estados miembros en el gravamen de los

rendimientos del capital y del trabajo. Especialmente en el caso del capital, ante su mayor movilidad, donde un mayor gravamen relativo de ese factor en el Área Euro puede promover una salida de capitales del país.

- La importante llegada a España de recursos de los fondos comunitarios –de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión– para promover la convergencia real con el resto de países miembros, sobre la base del menor nivel de renta *per cápita* relativa en España, en comparación con la media de la zona euro. Así, desde 1986 hasta el 2014, se ha producido un saldo financiero neto positivo de España con la UE que ha supuesto, en promedio, una entrada anual de recursos equivalente al 1 por 100 del PIB español; para el año 2014, el resultado del flujo de ingresos y gastos asciende a 148,10 millones de euros. Es importante destacar que buena parte de estos recursos extraordinarios han contribuido a cofinanciar, junto a las Administraciones Públicas españolas, grandes obras de infraestructura.
- El cumplimiento en 1997 de los criterios de convergencia de Maastricht (Tratado de la Unión Europea de 1991) para acceder a la tercera fase de la UEM, esto es, el lograr unas finanzas públicas sostenibles, una estabilidad de precios, una moneda estable y unos tipos de interés a largo plazo también estables. En concreto, en el ámbito fiscal se requirió que el déficit público no excediera del 3 por 100 del PIB y que el nivel acumulado de la Deuda Pública bruta no rebasara el 60 por 100 del PIB⁶.

Una vez dentro de la Unión Monetaria (desde enero de 1999), la definición de los programas anuales de estabilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la aceptación de su mecanismo de sanciones en caso de que el déficit público sobrepase el nivel del 3 por 100 del PIB (en donde la multa puede alcanzar un importe máximo equivalente al 0,5 por 100 del PIB), salvo situaciones de recesión económica, con decrecimiento del PIB.

Tabla 8
ESTIMACIÓN DEL SALDO FINANCIERO ESPAÑA-UE ESTIMADO PARA 2014

| Conceptos | 2014 |
|--|------------------|
| Intereses de demora | 0,60 |
| Recurso IVA | 1.380,00 |
| Recurso RNB | 9.969,54 |
| Recursos Propios Tradicionales | 1.350,00 |
| Aportación Por Prestación de Servicios | 1,50 |
| Aplicación Jurisprudencia Art. 228.2 del TUE | 98,25 |
| Aportación al FED | 283,40 |
| Total aportación española | 13.083,29 |
| FEAGA | 5.960,00 |
| FEADER | 1.100,00 |
| FEMP, FEP Y Otros recursos agrarios y pesqueros | 214,00 |
| FEDER | 3.491,75 |
| FSE | 1.450,69 |
| Fondo de Cohesión | 415,37 |
| 25% gastos de recaudación recursos propios tradicionales | 337,50 |
| Otras transferencias | 262,08 |
| Total pagos comunitarios | 13.231,39 |
| Saldo financiero | 148,1 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y otros (*Libro Amarillo*).

⁶ En 2012, el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas fue de un 6,74 por 100.



En este contexto, cabe destacar las diferencias que existen en la capacidad de recaudación y de gasto público de España frente al resto de Estados miembros de la zona euro. Según datos de la Comisión Europea, los ingresos públicos en porcentaje del PIB han registrado una intensa caída, entre 1995 y 2013. El nivel de ingresos públicos en 2012 se sitúa en el 36,4 por 100 del PIB, casi 10 puntos porcentuales por debajo de la media de la eurozona, sólo por delante de países como Irlanda (34,6 por 100) y de Eslovaquia (33,1 por 100). En cuanto a la evolución del gasto público en España, este incrementó su peso en el PIB en 6,8 puntos porcentuales, pasando de representar el 38,4 por 100 en 2005 al 43,4 por 100 en 2012. No obstante, España es uno de los 10 países miembros de la UE con menor gasto público en porcentaje del PIB, la media de la zona euro se sitúa en el 49,9 por 100 en 2012.

La presión fiscal mide el porcentaje que representa sobre el Producto Interior Bruto (PIB) de un país, los impuestos y las cotizaciones fiscales, por lo que sirve para calibrar el esfuerzo relativo sobre la riqueza total que deben soportar los ciudadanos para poder mantener su sistema público. Un estudio elaborado por la Oficina de Estadística de la Unión Europea, Eurostat⁷, revela un importante descenso de la presión fiscal española y de la media europea en relación con el PIB hasta 2011, pese a la evolución creciente mantenida hasta 2007, actualmente, en ambos casos, la presión fiscal se sitúa en torno a 2 puntos porcentuales por debajo de la registrada en 2000, lo que supone la confirmación de una tendencia decreciente de la presión fiscal en la UE-27. Según los datos manejados por Eurostat, en 2011, la mayor presión fiscal dentro de la UE 27 se registró en Dinamarca (47,7 por 100), seguida de Suecia (44,3 por 100), Bélgica (44,1 por 100) y Francia (43,9 por 100), mientras que los porcentajes más bajos se registraron en Lituania (26,0 por 100) y Bulgaria (27,2 por 100), seguidas de Rumanía (28,2 por 100).

El mayor incremento de la presión fiscal se localizó en Chipre, Malta e Italia por este orden, aunque también son remarcables los aumentos en Portugal y Grecia. El caso de España es destacable en el sentido de que hasta 2007 se encontraba entre los países con mayores incrementos; sin embargo, a partir de 2008 y hasta la actualidad, la presión fiscal de nuestro país ha caído bruscamente llegando a registrar valores inferiores a 1995. Por el contrario, el mayor descenso se produjo en Eslovaquia, (11,8 puntos en total si comparamos los valores de 1995 y 2011), donde casi la mitad de su notable reducción se ha producido después de 2000. Otros países con grandes bajadas son Letonia y Polonia, que han reducido su presión fiscal en 5,5 y 4,7 puntos, respectivamente, si se confrontan, también, los períodos de 1995 y 2011.

La media de la UE-27, en 2011, se sitúa en 35,7 por 100, llegando al 36,7 por 100 si únicamente tenemos en cuenta los países miembros de la UE-17. España se sitúa en este mismo año en el 31,4 por 100, más de cuatro puntos por debajo de la media. Otros países de altos impuestos son Dinamarca, Suecia y Bélgica, todos por encima del 42 por 100, mientras que la presión fiscal de países como Irlanda se acerca a la de los últimos miembros entrantes en la Unión Europea, con un porcentaje del 28,9 por 100.

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

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

5. LOS IMPUESTOS

Los impuestos son el principal instrumento de recaudación de ingresos para sufragar los gastos públicos. Así, en el total de ingresos no financieros del Estado español para el año 2012, los ingresos tributarios –en un 99 por 100 impositivos– representan el 78,2 por 100, dentro de los cuales el 57 por 100 corresponde a impuestos directos y cotizaciones sociales, el resto de los ingresos no financieros, un 21,8 por 100, son ingresos no tributarios. Si se asimilan las cotizaciones sociales como un ingreso impositivo más –tal y como se hace en el uso generalizado del indicador de presión fiscal– entonces

⁷ *Taxation trends in the EU- Tendencias fiscales en la UE*, Eurostat, European Commission, 2013 ed. Los datos son de 2011.

los ingresos tributarios representan el 44,1 por 100 del importe total de los ingresos no financieros consolidados en España, que en el año 2012 ascendieron a 382.044 millones de euros, cifra que supone un ascenso del 0,6 por 100 con relación al año anterior y un avance de 0,7 puntos porcentuales respecto al PIB. En 2012 el déficit agregado del conjunto de Administraciones Públicas fue del 10,6 por 100 del PIB, unos 11.200 millones de euros adicionales respecto al déficit de 2011. Gran parte de este deterioro fiscal se debe a las ayudas concedidas a la banca, alrededor de 38.300 millones de euros, el equivalente al 3,65 por 100 respecto al PIB.

El Gobierno, en el documento de “Ejecución del presupuesto del Estado”, señalaba que hasta noviembre de 2013, las cuentas no financieras del Estado en términos de caja, registraban un déficit de 37.708 millones de euros, un 3,67 por 100 del PIB frente a los 27.737 millones de euros del mismo período del año anterior, que suponían el 2,70 por 100 del PIB; en concreto, hasta noviembre el déficit en términos de caja ha crecido un 35,9 por 100 en comparación con igual periodo de 2012. En términos de Contabilidad Nacional, las necesidades de financiación representan un 3,96 por 100 del PIB hasta noviembre; el saldo primario se ha situado en 14.601 millones de euros.

Por su parte, los gastos ascendieron a 145.499 millones de euros, un 6,9 por 100 superior al mismo período de 2012, y que representan el 56,4 por 100 de las obligaciones reconocidas; y los ingresos a 107.791 millones, una vez descontada la participación de las administraciones territoriales en los ingresos del Estado, un 0,5 por 100 menos que en igual período del año anterior. En términos de Contabilidad Nacional, los empleos han llegado a 151.705 millones de euros y los recursos a 111.099 millones de euros.

Los ingresos totales no financieros hasta noviembre ascendieron a 171.816 millones de euros, un 0,5 por 100 menos que en igual periodo de 2012; el 37,0 por 100 ha correspondido a las administraciones territoriales en virtud de su sistema de financiación. Los ingresos por impuestos directos, cotizaciones sociales e impuestos indirectos, sin descontar la participación territorial suponen el 90 por 100 y aumentan un 0,8 por 100. El resto de capítulos de ingresos no financieros experimentan una caída acumulada del 10,4 por 100 (tasas, precios públicos, otros ingresos y transferencias corrientes).

La recaudación del Estado por impuestos directos crece un 23,0 por 100 (-2,2 por 100 si se añaden las CC.AA. y las CC.LL.) y los indirectos un 64,8 por 100 (4,6 por 100 si se incluyen CC.AA. y CC.LL.).

Según los datos proporcionados por la Agencia Tributaria⁸, los ingresos tributarios netos aumentaron un 1,8 por 100 (190 millones) más que en igual periodo de 2012. En términos homogéneos (corrigiendo, entre otros elementos, el distinto ritmo de ejecución tributaria de las devoluciones y la Declaración Tributaria Especial), los ingresos se incrementaron un 3,7 por 100.

Esta positiva evolución, en términos homogéneos, es el resultado de:

- Una caída de los ingresos por IRPF del 0,6 por 100 en el periodo de referencia en comparación con un año antes, en términos homogéneos. No obstante, hay que señalar que, durante el periodo julio-noviembre, se ha registrado un comportamiento positivo, debido a la favorable evolución de las retenciones del trabajo y los ingresos procedentes de la declaración anual de IRPF.
- El impuesto de Sociedades disminuye un 2 por 100 por los elevados importes de las devoluciones realizadas a principios de año. En el bimestre octubre-noviembre se ha registrado una tasa positiva que se explica por el segundo pago fraccionado presentado en octubre.
- Los ingresos por IVA crecen un 9,9 por 100, consecuencia del impulso positivo del incremento de tipos. Por otra parte, se perciben síntomas de un aumento del gasto.
- Por último, los ingresos por impuestos especiales aumentaron un 5,0 por 100 consecuencia de impactos normativos así como de un mayor consumo de gasolinas y gasóleos.

En relación con 2014, en el Proyecto de Ley de *Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*, se recogen las Normas Tributarias. Este Título a su vez se divide en tres capítulos: Capítulo I (*Impuestos Directos*), Capítulo II (*Impuestos Indirectos*) y Capítulo III (*Otros Tributos*). En este Título se incluyen, únicamente, las disposiciones de vigencia anual a las que se remiten las Leyes sustantivas de los diferentes tributos.

⁸ “Informe mensual de recaudación tributaria. Avance mensual”, noviembre 2013.



a) Capítulo I: Impuestos Directos

Los impuestos directos se aplican sobre una manifestación directa o inmediata de la capacidad económica, esto es, la obtención de renta o su acumulación como patrimonio. De forma sintética, los impuestos directos son impuestos personales –donde es determinante la capacidad económica de la persona, sea física o jurídica– o impuestos de producto, que recaen sobre la capacidad económica del rendimiento o producto de una renta o patrimonio, al margen de su titular o perceptor.

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

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

Los principales impuestos directos son:

1. Sobre la renta:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas Residentes (Ley 35/2006 de 28 de noviembre, RD 439/2007 de 30 de marzo y Orden HAP/2549/2012).
- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no Residentes (Ley 35/2006 de 28 de noviembre, Ley 4/2008 de 23 de diciembre, RD 1776/2004 de 30 de julio y RD 4/2004 de 5 de marzo).
- Impuesto sobre Sociedades (Ley 16/2007 de 4 de julio, RD 4/2004 de 5 de marzo y RD 1777/2004 de 30 de julio).

2. Sobre el capital:

- Impuesto sobre el Patrimonio (Ley 19/1991 de 6 de junio).
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Ley 29/1987 de 18 de diciembre y RD 1629/1991 de 8 de noviembre).

La última reforma fiscal, Ley 35/2006 de 28 de noviembre, del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no residentes y el Patrimonio, se encuentra vigente desde enero de 2007. Esta Ley mantuvo el esquema introducido por la Ley 46/2002 y la Ley 40/1998, aunque supone algunas novedades importantes, entre las que destaca fundamentalmente, la de convertir el IRPF en un impuesto dual, al distinguir dos tipos de rentas diferenciados, a los que se aplica tributación distinta; de modo que, las rentas del trabajo, del capital inmobiliario y de actividades económicas continúan siendo gravadas a una tarifa progresiva que oscila entre un tipo mínimo del 24 por 100 y un máximo del 43 por 100. Las rentas del capital mobiliario se definen en el artículo 46 y sus tipos de gravamen se establecen en el artículo 66.1, ambos recogidos en la Ley 35/2006 de 28 de noviembre, del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*.

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

Las últimas novedades normativas, relativas a este impuesto, introducidas por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se impulsan diversas medidas tributarias encaminadas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, son:

- Supresión de la deducción por inversión en vivienda habitual a partir del 1 de enero de 2013, podrán seguir teniendo este beneficio fiscal quienes hubieran adquirido su vivienda habitual antes del 31 de diciembre de 2012.
- Creación de un gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas.
- Exclusión de la base imponible del ahorro las ganancias y pérdidas derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales con menos de un año de antigüedad.
- Integración y compensación de rentas en la base imponible general.

— Regla especial de valoración de la retribución en especie derivada de la utilización de vivienda.

Otras regulaciones que han tenido un impacto, directo o indirecto, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas son la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de *Presupuestos Generales del Estado para 2013*, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores, el RD 960/2013, de 5 de diciembre y el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Por lo que se refiere al *Impuesto sobre Sociedades*, entre las medidas incluidas destaca la supresión de varias de las deducciones existentes, como por ejemplo la deducción por implantación de empresas en el extranjero, manteniéndose la deducción por creación de empleo para trabajadores minusválidos o por reinversión. Por otro lado se reducen los tipos impositivos, estableciéndose el tipo general en el 30 por 100 para los periodos impositivos iniciados a partir de enero de 2008. Más recientemente, la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, introdujo las siguientes novedades fiscales:

- Limitación con carácter transitorio, sólo para los periodos impositivos 2013 y 2014, a las amortizaciones fiscalmente deducibles.
- Flexibilización de los requisitos y mejora de las ventajas fiscales para las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario mediante la modificación de la Ley 11/2009, de 26 de octubre.
- Prórroga, para el ejercicio 2013, de la aplicación de un tipo de gravamen reducido del 20 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades por mantenimiento o creación de empleo para las microempresas.
- Exención de la obligación de realizar el pago fraccionado a los sujetos pasivos que se encuentren dentro del artículo 28. 4 y 5, principalmente, sociedades y fondos de inversión y de pensiones, además, se elimina el límite mínimo establecido para el citado pago a las entidades a las que sea de aplicación el régimen fiscal establecido en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre.
- Incentivación fiscal, desde 1 de enero de 2012, de los gastos e inversiones efectuados durante los años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 para habitar a los empleados en la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información.

Otras modificaciones normativas incorporadas al ordenamiento que, de forma directa o mediata, incluyen conceptos generadores de beneficios fiscales son: la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, la Ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo y el Real Decreto-Ley 11/2013 de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

A pesar de los cambios incluidos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como la introducción de un gravamen complementario, la recaudación vía este impuesto retrocedió un 1,6 por 100 en 2013 con respecto al año anterior. Este retroceso se produjo como consecuencia de la caída de las retenciones del trabajo y del capital mobiliario —en un contexto de fuerte desempleo—, de la contención salarial y del fin del efecto alcista del gravamen complementario. También, el Impuesto de Sociedades, en 2013, registró una caída del 3,4 por 100 en relación a la recaudación del ejercicio anterior. Por tanto, como se verá más adelante el incremento de los ingresos impositivos se logró gracias al impacto de los impuestos indirectos.

b) Capítulo II: Impuestos Indirectos

Los impuestos indirectos se aplican sobre una manifestación indirecta o mediata de la capacidad económica. Por tanto, gravan la capacidad económica manifestada por la utilización o consumo de la renta y por determinadas transmisiones patrimoniales, esto es: por el consumo de bienes y servicios, por compraventa de inmuebles entre particulares, por operaciones societarias (constitución, aumento o disolución del capital) y por actos jurídicos documentados.

Los principales Impuestos Indirectos son los siguientes:

- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) (Ley 37/1992 de 28 de diciembre y RD 1624/1992 de 29 de diciembre).

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP/AJD) (RD 1/1993 de 24 de septiembre y RD 828/1995 de 29 de mayo).
- Impuestos especiales sobre el Alcohol, sobre Hidrocarburos, sobre el Tabaco y sobre Matriculación de Medios de Transporte (Ley 38/1992 de 28 de diciembre y RD 1165/1995 de 7 de julio).
- Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (Ley 24/2001 de 27 de diciembre y Ley 53/2002 de 30 de diciembre).
- Impuestos sobre Primas de Seguros (Ley 13/1996 de 30 de diciembre).
- Impuestos Aduaneros sobre el comercio internacional (Aranceles). (Reglamento CEE, 2913/1992 de 12 de octubre).

Estos impuestos gravan la circulación de bienes y derechos, por un lado, y el gasto del dinero o la renta que tengamos por otro. Son proporcionales, es decir, se aplican tipos impositivos constantes (por ejemplo, en el IVA con carácter general el 21 por 100, aunque puede ser también el 10 por 100 o el 4 por 100)⁹, y son independientes de la situación personal de cada uno, por lo que se suelen considerar como menos justos. Este impuesto ha sido modificado, también, por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica y por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de *Presupuestos Generales del Estado para 2013*. Las principales novedades, establecidas por estas leyes, afectan a las siguientes cuestiones:

- Modificación de la Base Imponible en los casos de morosos.
- Devengo de determinadas operaciones intracomunitarias: se armoniza el devengo de determinadas operaciones intracomunitarias con la normativa europea.
- Obligaciones en materia de facturación: se adaptan las obligaciones en materia de facturación a la Directiva 2010/45/UE, de 13 de julio.
- Exención de los servicios prestados por entidades sin finalidad lucrativa.

En el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* se procede a actualizar la escala que grava la transmisión y rehabilitación de Grandezas y Títulos Nobiliarios, cuya cuantía se eleva al 1 por 100.

Respecto a los impuestos especiales, durante el 2013, se aprobaron subidas de los tipos impositivos que gravan el alcohol y el tabaco, que se esperan sigan teniendo un impacto significativo en la recaudación del 2014. Sin embargo, el elemento más relevante en términos absolutos en la recaudación es el Impuesto sobre Hidrocarburos, gracias a la nueva tributación establecida para biocarburantes, gas natural y productos utilizados en la generación de energía eléctrica, además de la inclusión en este Impuesto del tramo estatal del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Por último, se puede destacar el previsible impacto en la recaudación de los tres nuevos impuestos en el ámbito de la fiscalidad medioambiental, creados por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética y que entraron en vigor en 2013. En concreto, los nuevos impuestos medioambientales son: el impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas. En los *Presupuestos de 2014* no se prevén modificaciones significativas pero si se espera un impacto positivo en la recaudación de las medidas anteriormente mencionadas.

c) Capítulo III: Otros Tributos

El sistema de financiación de los *tributos locales* se encuentra recogido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobada mediante RD 2/2004 de 5 de marzo. Mediante esta norma se ha aportado mayor claridad al sistema tributario y financiero aplicable a las entidades loca-

⁹ Desde el 1 de septiembre de 2012 el tipo general ha pasado del 18 por 100 al 21 por 100 y el tipo reducido del 8 por 100 al 10 por 100, el único que se ha mantenido es el tipo superreducido del 4 por 100.

les, aumentando la seguridad jurídica de la Administración tributaria y de los contribuyentes. Así mismo este texto se ha visto afectado ligeramente por la Ley 36/2006 de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal, estableciéndose una serie de cautelas sobre los tributos locales.

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

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

Según la Ley de *Presupuestos Generales del Estado para 2014*, en materia de tributos locales se actualizan los valores catastrales de los bienes inmuebles en un 1,01 por 100.

También, se elevan a partir del 1 de enero de 2014, los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda estatal hasta la cuantía que resulte de la aplicación del coeficiente 1,01 al importe exigible durante el año 2013.

En los presupuestos, se prevén algunas particularidades respecto a las tasas del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas que se incrementan al objeto de adecuarse al coste real de dichos servicios. Además, las prestaciones patrimoniales aeroportuarias se incrementan un 2,5 por 100 respecto de las cuantías de 2013. Sin embargo, se mantienen los tipos y cuantías fijas para las tasas que gravan los juegos de suerte, envite o azar, en los importes exigibles durante el año anterior.

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

El total de recursos no financieros del Estado español representó, en 2012, cerca del 16,4 por 100 del PIB, compuestos en un 44,6 por 100 por ingresos provenientes de impuestos directos y cotizaciones sociales y en un 33,2 por 100 por recaudación impositiva indirecta. En España la principal figura impositiva de recaudación respecto al PIB es el IRPF (con cerca de un 7 por 100), seguida del IVA (en torno al 5 por 100) y del IS (un 2,1 por 100), y, por último, los Impuestos Especiales (en torno al 2 por 100). La tendencia positiva en la recaudación, vía ingresos impositivos, se ha reflejado en el aumento de los ingresos impositivos, del 4,2 por 100, en 2012 y del 4,1 en 2013. Sin embargo, el crecimiento será más moderado 2014 cuando se espera cifrar el incremento en un 2,3 por 100.

Así pues, se estima que en 2014, los ingresos seguirán pautas distintas a las del período 2010-2013, cuando se produjeron significativos ingresos tributarios fruto de las medidas fiscales aprobadas. En 2014, se espera una moderada recuperación de las bases imponibles que darán lugar a avances en la recaudación tributaria, sin necesidad de medidas fiscales adicionales. De esta manera, el Presupuesto General del Estado de 2014 prevé que los ingresos no financieros totales aumenten gracias al leve impacto de las medidas fiscales adoptadas con anterioridad y al moderado aumento de las bases ligado a la recuperación del crecimiento económico. Por su parte, los ingresos impositivos continuarán creciendo aunque en menor cuantía que en 2013, año en el que se registró el mayor impacto del período de consolidación fiscal.

A finales de enero del año 2010 se aprobó el denominado “Programa de Estabilidad y Plan de Austeridad”, cuyo fin es reconducir las cuentas públicas por la senda de la consolidación fiscal. Este plan abarca todos los capítulos del presupuesto y pretende reducir las distintas partidas de gasto, entre las que destacan:

- Una reducción del 4 por 100 en la partida de gastos de personal, reduciendo la oferta de empleo público y la moderación salarial.
- Reducción del 15 por 100 en los gastos corrientes.
- Reducción del 13 por 100 en las inversiones.

— Reducción del 33 por 100 en otros gastos y transferencias.

En esta línea de actuación, los *Presupuestos Generales del Estado para 2014* continúan la senda de la reducción del gasto público dentro de un contexto de consolidación fiscal de acuerdo a las recomendaciones dadas por la Unión Europea.

En este contexto, desde 2012, el Gobierno ha puesto en marcha mecanismos extraordinarios de apoyo financiero a las Administraciones territoriales con el fin de dotarles de la necesaria liquidez para afrontar los compromisos asumidos. Se han puesto en marcha el Fondo de Financiación del Pago a Proveedores, el Fondo de Liquidez Autonómico y un paquete de medidas de apoyo para Ayuntamientos, establecido en el Real-Decreto 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. El acceso a todas estas medidas extraordinarias exige la constatación del compromiso con la consolidación fiscal por parte del municipio; entre otros requisitos se valora la reducción de sus gastos de funcionamiento (al menos en un 5 por 100). También, con el objetivo de crear mecanismos extraordinarios de liquidez para las Administraciones Territoriales, en 2012, se instauró el *Fondo de Liquidez Autonómico* (FLA) cuya finalidad es ayudar a las Comunidades Autónomas a acceder al crédito sin descuidar el cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal. Por el lado de los ingresos, la recaudación impositiva ha mejorado gracias a los cambios normativos que se han realizado en el marco de la consolidación fiscal llevada a cabo en los últimos años. Los ingresos impositivos han crecido un 4,2 por 100 en 2012, un 4,1 por 100 en 2013 y es previsible que aumenten un 2,3 por 100 en 2014. La medida con un mayor impacto en la recaudación ha sido la subida del IVA de 2012, que aportó 2.441 millones a la recaudación de 2012 y 7.693 a la de 2013.

La finalidad de toda la normativa aprobada es la consecución de un déficit del 3 por 100 del PIB, lo que supondría volver a dar cumplimiento a los objetivos marcados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, hoy en día maltrecho por las políticas presupuestarias adoptadas en muchos de los países miembros, con el fin de paliar las consecuencias de la crisis y que han llevado a la moneda única a sufrir los embates de los mercados internacionales, poniendo en duda su fortaleza y la credibilidad de la propia Unión.

En un principio el objetivo del 3 por 100 se entendía que debía ser alcanzado en 2013. Sin embargo, a la vista del entorno económico complejo y del esfuerzo estructural realizado durante 2012 y 2013, las instituciones comunitarias han permitido a nuestro país implementar un ajuste más gradual, por lo que, se ha ampliado en dos años el plazo para la corrección del déficit excesivo. Por tanto, será en 2016 cuando España alcance el objetivo de déficit inferior al 3 por 100, según la Recomendación del Consejo (Comisión Europea), encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España¹⁰.

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

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

Por otra parte, en 2011, dada nuestra condición Estado miembro de la Unión Económica y Monetaria Europea, se produjo la reforma del artículo 135 de la Constitución Española por la que se consagraba como valor constitucional el principio de *estabilidad presupuestaria*, imprescindible para lograr la consolidación fiscal y para garantizar el mantenimiento y desarrollo del actual Estado Social. En esta misma línea de actuación, se promulgó, en 2012, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que ha servido como marco de referencia para alcanzar la tan ansiada consolidación fiscal en nuestro país. Esta Ley persigue que todas las Administraciones Públicas alcancen la citada estabilidad presupuestaria. Para ello, se establecen, como novedad, una serie de medidas automáticas de prevención y de corrección. Gracias a la aplicación de esta norma se ha mejorado, notablemente, la transparencia en todos los niveles de la Administración Pública y el control en la ejecución presupuestaria.

6. LOS GASTOS

¹⁰ Recomendación del Consejo DE 29-05-2013.

La eficacia del instrumento presupuestario del gasto público depende en gran medida de su volumen, el cual deriva de la capacidad del gobierno de recaudar ingresos (ordinarios) –reflejada en su presupuesto de ingresos públicos– o, en caso de un insuficiente volumen de recursos ordinarios, de colocación de su Deuda Pública (ingresos extraordinarios). Al respecto, el volumen del presupuesto público en proporción al PIB suele utilizarse como indicador del grado de presencia del Sector Público en la economía: por un lado, el indicador de presión fiscal (total recaudado con el sistema impositivo junto con las cotizaciones sociales) y, por el otro, de gasto público (como suma del consumo público, la inversión pública y las transferencias públicas).

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

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

En este sentido, el actual Gobierno¹¹ ha puesto en marcha un ambicioso proyecto reformista, encaminado a superar la peor crisis económica en las últimas décadas, corregir los desequilibrios que frenan nuestro crecimiento y crear las bases idóneas sobre las que levantar un nuevo ciclo de prosperidad económica y empleo para los españoles. Para ello, ha creado la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que ha presentado un informe con un total de 217 propuestas de medidas, de las que 139 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE). De estas 217 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las CC.AA. y dentro del Estado; 42 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales.

En España, el volumen del gasto público consolidado de los *Presupuestos Generales del Estado para 2014* asciende a 423.227 millones de euros, que supone un incremento anual del 3,7 por 100, en relación con el presupuesto inicial de 2013. Atendiendo a la clasificación económica del gasto público, sobresalen los gastos corrientes en bienes y servicios que crecen un 6,0 por 100, las transferencias corrientes, que aumentan un 2,6 por 100 o los activos (9,8 por 100) y los pasivos financieros (9,6 por 100). Por el contrario, disminuyen los gastos de personal en un 0,5 por 100, los gastos financieros en un 5,2 por 100 y las inversiones reales en un 9,8 por 100. Por último, las transferencias de capital aumentan un 20,9 por 100.

Un aspecto a tener en cuenta es la afluencia de recursos de los Fondos de la Unión Europea a las Administraciones Públicas españolas que ha tenido un importante papel en la financiación de diversas partidas de gasto público, a través de la cofinanciación del gasto entre alguna o varias administraciones españolas y los fondos europeos. En concreto, las transferencias del Presupuesto General de la Unión Europea a España se hacen, principalmente, a través de los Fondos Estructurales, que se prevé que aumenten en 2014 un 2,9 por 100 respecto al importe de 2013, y de los Fondos de Cohesión. Estos últimos, por el contrario, disminuirán un 28,6 por 100 debido a que España dejará de recibir ayudas de dicho Fondo en el período 2014-2020 y, tan sólo, se espera recibir las últimas liquidaciones pendientes. Por otra parte, en 2014, España financiará el 8,1 por 100 del Presupuesto total de la Unión Europea, siendo la dotación presupuestaria de 13.083,29 millones de euros.

7. POLÍTICA FISCAL Y DESCENTRALIZACIÓN AUTÓNOMICA

La articulación territorial de España como Estado de las Autonomías se ha construido conforme a la *Constitución Española* de 1978 a través de la aprobación de los sucesivos Estatutos de Autonomía:

¹¹ *Reforma de las Administraciones Públicas. Informe Cora*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Presidencia, 2013.



en 1979 el de Cataluña y el País Vasco, en 1981 el de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria, en 1982 el de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla La Mancha, Canarias y Navarra, y finalmente, en 1983, el de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León.

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

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

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

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

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

Tabla 9
SISTEMA IMPOSITIVO AUTONÓMICO Y LOCAL EN ESPAÑA

| |
|---|
| <i>Impuestos autonómicos</i> |
| — Impuestos medioambientales |
| — Impuestos sobre el bingo |
| — Impuestos sobre grandes superficies |
| — Impuesto turístico balear, etc. |
| <i>Impuestos locales</i> |
| — Obligatorios: |
| – Impuesto de Actividades Económicas (IAE) |
| – Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) |
| — Potestativos: |
| – Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica |
| – Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana |
| – Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras |

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

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

En la actualidad, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se rige por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y que modifica determinadas normas tributarias. Como culminación de un intenso debate entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ci-

dades Autónomas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó el Acuerdo 6/2009, de reforma del Sistema de Financiación autonómica. El nuevo sistema de financiación entró en vigor el 1 enero de 2009, aunque con determinadas excepciones para facilitar la transición entre modelos.

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

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

Los elementos en los que se basa el sistema son:

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

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

1. Los tributos cedidos, ya recogidos por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, aunque elevando los porcentajes de cesión:
 - Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos.
 - Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
 - Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al *50 por 100* del rendimiento del impuesto.
 - Cesión del *50 por 100* de la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido.
 - Cesión del *58 por 100* de la recaudación líquida por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, (sobre el Vino y Bebidas Fermentadas), sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.
 - Cesión del *100 por 100* de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.
2. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, financiado con el 75 por 100 de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas y un 5 por 100 de aportación del Estado. Los criterios de reparto del mismo se apoyan en una serie de variables que van a determinar la población ajustada o unidad de necesidad, incluyendo por primera vez la población en edad escolar, modificando la ponderación de las variables no poblaciones (dispersión, superficie e insularidad) y diversificando la población protegida equivalente por edades para reconocer mejor el envejecimiento.
3. Fondo de Suficiencia Global, que permitirá garantizar la financiación de todas las competencias que han sido transferidas y complementará los recursos tributarios que no se integran en la financiación de la Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. En definitiva, este Fondo garantiza que se respete el volumen de recursos obtenido por cada territorio partiendo de los resultados del modelo vigente para el año base, 2007, que es el último liquidado, de manera que no pueda haber CC.AA. perjudicadas respecto a los recursos obtenidos bajo el sistema anterior (garantía de respeto del *statu quo*).

Gráfico 1
OBJETIVOS DE EQUIDAD Y CONVERGENCIA



Fuente: Libro Amarillo de Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para el 2014.

Con este nuevo modelo, el porcentaje de recursos de las CC.AA. provenientes de los impuestos cedidos parcial o totalmente por el Estado, pasa del 70 por 100 hasta el 90 por 100.

Con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, se crean además dos fondos de Convergencia Autonómica, con recursos adicionales del Estado cuyo fin es aproximar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial, para contribuir a la igualdad y la equidad.

Estos fondos son:

- El Fondo de Competitividad. Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa.
- El Fondo de Cooperación. Se crea con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con una serie de características como: PIB per cápita inferior al 90 por 100 de la media y densidad de población inferior al 50 por 100 de la densidad media.

Otros fondos de los que disponen las Comunidades Autónomas son los Fondos de Compensación Interterritorial. Los Fondos de Compensación Interterritorial constituyen uno de los medios para eliminar las desigualdades territoriales y de llevar a la práctica el principio de solidaridad interterritorial establecidos por la Constitución. Los ingresos del Fondo proceden de los presupuestos generales del Estado. Todos los años en los Presupuestos Generales del Estado se dotan estos fondos con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional, establecido en el artículo 158.2. Hasta 1990 beneficiaban a todas las Comunidades, pero a partir de esta fecha lo reciben principalmente aquellas con renta *per cápita* inferior a la media nacional incrementando el porcentaje percibido. Sus características son:

- El importe no puede ser inferior al 35 por 100 de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos, ponderada por la población y renta relativa de las Comunidades Autónomas y Ciudades beneficiarias.
- Se distribuyen entre las Comunidades Autónomas de menor renta y las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Los Fondos deben destinarse a financiar gastos de inversión. Hasta un máximo del 25 por 100 de los Fondos de cada año pueden destinarse a gastos de puesta en marcha de las inversiones financiadas con cargo a los mismos.

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

Tabla 10
RESUMEN DE LA RECAUDACIÓN DE LAS CC.AA., POR TRIBUTOS CONCEDIDOS

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

El importe previsto para 2014 en los *Presupuestos Generales del Estado* consolidados (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social, Agencias Estatales y otros Organismos públicos) en concepto de transferencias, corrientes y de capital, a las Administraciones Territoriales asciende a 37.244 millones de euros, lo que supone una disminución del 8,2 por 100 respecto del ejercicio anterior. El 56,7 por 100 del total corresponde a transferencias a las Comunidades Autónomas y disminuyen en su conjunto un 13,6 por 100 respecto al año anterior. En cuanto a las Entidades Locales, las dotaciones previstas para 2014 disminuyen un 0,1 por 100, con respecto a las realizadas en 2013.

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

- *Fondo de Suficiencia*: las dotaciones positivas incluidas se corresponden con las entregas a cuenta para el 2014. No obstante, la suma de los importes de las entregas a cuenta de los Fondos de Suficiencia Global negativos quedan reflejados como un derecho de crédito en el Capítulo IV del Presupuesto de ingresos. Para el 2014 se reconoce un derecho por valor de 2.665,65 millones de euros.

Tabla 11
FONDO DE SUFICIENCIA POSITIVO GLOBAL DEL AÑO 2014 (en millones de euros)

| Comunidad Autónoma | Fondo de Suficiencia 2014 | Porcentaje |
|--------------------|---------------------------|------------|
| Cataluña | 638,12 | 16,94 |
| Galicia | 562,84 | 14,94 |
| Andalucía | 497,82 | 13,22 |
| Asturias | 177,78 | 4,72 |
| Cantabria | 445,48 | 11,83 |
| La Rioja | 193,87 | 5,15 |
| Aragón | 262,03 | 6,96 |
| Castilla-La Mancha | 89,50 | 2,38 |
| Canarias | 78,22 | 2,08 |
| Extremadura | 410,31 | 10,89 |
| Castilla y León | 410,75 | 10,90 |
| Total | 3.766,72 | 100,00 |

Fuente: Libro Amarillo de Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para el 2014, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

- *Fondo de Garantía*: encargado de garantizar que todas las Comunidades Autónomas reciben los mismos recursos por habitante para financiar los servicios Públicos esenciales del Estado de Bienestar. En 2014, las aportaciones del Estado a este fondo se han presupuestado en 8.234,63 millones de euros.
- *Reintegro de las liquidaciones*: del sistema de financiación de los períodos de 2008 y 2009. Los anticipos a cuenta a favor de las Comunidades Autónomas ascienden a 2.535,35 millones de euros.

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

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

Por su parte, la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra reconoce la potestad de esta Comunidad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario dentro del sistema general. Se establece que las relaciones de orden tributario y financiero entre Navarra y el Estado vendrán reguladas por el sistema de Convenio. La Ley 28/1990, de 26 de diciembre, aprobó el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral. La última modificación del citado Convenio fue aprobada por la Ley 48/2007, de 19 de diciembre. La aportación definitiva de Navarra al Estado para el quinquenio 2010-2014 fue establecida, el 16 de febrero de 2011, por la Comisión Coordinadora.

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

El sistema de financiación propuesto es análogo al Concierto Económico de las Comunidades Forales (País Vasco y Navarra), con una relación fiscal bilateral entre la Generalitat y el Estado, consistente en una aportación al Estado para atender los gastos derivados de la prestación de los servicios públicos no transferidos a Cataluña.

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

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

Para el segundo semestre de este año se espera disponer de un nuevo modelo de financiación autonómica, que servirá para sufragar los servicios públicos que prestan las Comunidades, tales como sanidad, educación y servicios sociales.

8. CONCLUSIONES

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

Los criterios de Maastricht establecieron ciertos límites al tamaño de los déficits y la deuda, que debían ser respetados de cara a la adhesión a la UEM.

Posteriormente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el Consejo de Ámsterdam en 1997 estableció que las economías debían mantener posiciones presupuestarias saneadas y registrar saldos presupuestarios en torno al equilibrio o en superávit. Ambas circunstancias implicaron cambios importantes que condicionaron la ejecución de la política fiscal.

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

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

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

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

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

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

Para el ejercicio de 2014 el presupuesto consolidado de ingresos no financieros asciende a 266.146,14 millones de euros, lo que implica un decremento nominal de 1,1 por 100 respecto al presupuesto de 2013. Dentro de estos ingresos, los recursos más importantes son los impuestos y las cotizaciones sociales que representan el 86,6 por 100 del total de ingresos no financieros consolidados.

De hecho, los impuestos son el principal instrumento de recaudación de ingresos para sufragar los gastos públicos. En 2014, se prevé que los ingresos impositivos continúen creciendo, aunque en menor cuantía que en 2013 debido, principalmente, a la moderación del impacto de las medidas fiscales sobre la recaudación. Además, este año se implantarán medidas de estímulo a emprendedores que supondrán una bajada efectiva de impuestos y que estarán orientadas a recuperar el crecimiento económico y el fomento del empleo. Dentro de las actuaciones de apoyo a los emprendedores, hay



que destacar los incentivos fiscales establecidos para los denominados *business angels*, a través de los cuales se promocionan canales de financiación alternativos a los bancos, reduciéndose así la dependencia de las empresas respecto a esta última vía de financiación.

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

La recaudación impositiva experimentó un cambio de tendencia en 2012, último ejercicio cerrado, cuando se produjo una recuperación de los ingresos impositivos que se cifraron en 168.567 millones de euros, un 4,2 por 100 más que en 2011, pero 159 millones de euros menos de lo presupuestado. Estos ingresos se imputan de la siguiente manera: un 56,4 por 100 corresponde a impuestos directos y un 42,5 por 100 a indirectos, registrándose incrementos en los ingresos por IRPF del 1,2 por 100, por Sociedades de un 29 por 100 y una caída en el IVA del 0,4 por 100.

El esfuerzo por seguir en la senda de la consolidación fiscal y por corregir el déficit público se lleva a cabo mediante una combinación de aumento de los ingresos y austeridad en el gasto. Como se ha visto, los ingresos continuarán en 2014 la evolución creciente iniciada en 2012, sin embargo, en relación a los gastos existen aumentos ineludibles como las pensiones, el déficit de la tarifa eléctrica o las prestaciones por desempleo que, aunque se realicen esfuerzos de contención en el resto de partidas, hacen que el presupuesto consolidado para 2014 ascienda a 423.227,4 millones de euros, un 3,7 por 100 superior al de 2013.

Desde 2010, una de las principales preocupaciones del Ejecutivo español ha sido el cumplimiento del Pacto de Estabilidad Económica de la UE. Por eso, la política fiscal expansiva, llevada a cabo en los años previos a la crisis, sufrió un giro brusco con la implantación de medidas encaminadas a la consecución de la consolidación fiscal. El significativo esfuerzo realizado se ha justificado por la necesidad de paliar las graves consecuencias provocadas por la crisis y con la intención de acelerar los tiempos de la reducción del déficit público. El compromiso del Gobierno de España con la sostenibilidad de sus finanzas públicas se plasma en la actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013.

Así pues, los movimientos sufridos en los mercados de renta variable y de deuda pública, el peligro de sostenibilidad de la deuda y la presión internacional por parte de nuestros socios europeos obligaron al Gobierno español a llevar a cabo un duro ajuste fiscal, que ha conllevado un fuerte coste social y que desde un punto de vista Keynesiano provocaría una disminución del consumo de las familias, reduciendo la demanda agregada. Hecho que, efectivamente, ha tenido lugar y se ha reflejado en el PIB en los años recientes (en 2012 cayó un 1,6 por 100 interanual). Todo ello ha impedido una recuperación económica más rápida y ha afectado de modo indirecto al empleo. Actualmente, gracias al fortalecimiento del sistema bancario y a la consolidación de las cuentas públicas españolas, los mercados financieros han dado un respiro a nuestra economía, lo que nos ha permitido superar las turbulencias de períodos pasados y lograr un entorno de mayor estabilidad, como lo demuestra el hecho de que la prima de riesgo se sitúe en el entorno de 200 puntos.

Evidentemente, uno de los principales causantes del aumento de la confianza hacia nuestra economía lo constituye las medidas de reforma estructural adoptadas por el Gobierno y que están permitiendo asentar las bases para un crecimiento económico y del empleo. Por otra parte, como consecuencia de estas medidas, se está produciendo un ajuste del déficit público, que ha ido acompañado de la progresiva disminución del gasto público, siendo previsible alcanzar los objetivos fijados por la Comisión Europea en los próximos años. La evolución de estos factores será determinante, entre otras cosas, para animar la llegada de inversión extranjera privada a nuestro país. De hecho, los resultados del esfuerzo realizado ya se están viendo en este ámbito, en donde España, hasta el tercer trimestre de 2013, ha recibido un total de 13.049 millones de euros de Inversión Extranjera Directa bruta, un 17,5 por 100 más que en 2012.

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

gan potestad de establecer tributos conforme a los límites establecidos en la Constitución Española y las leyes estatales.

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

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

El modelo de financiación autonómica supone una mayor cantidad de recursos para las Comunidades Autónomas, pero, especialmente en un momento en el que los ingresos del Estado han menguado, supone un importante adelgazamiento del músculo financiero del Estado, lo que influye negativamente, en la capacidad del estado para llevar adelante políticas de corte fiscal.

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

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

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

El gran economista americano Milton Friedman pensaba que: “Los verdaderos impuestos al pueblo no son lo que usted llama impuestos, son los gastos públicos totales. Si el congreso gasta más dinero del que le entra, si el gobierno gasta todo ese dinero, ¿quién cree usted que lo está pagando? Santa Claus no lo está pagando, un hada no lo está pagando... usted y yo, como contribuyentes, lo estamos pagando indirectamente a través de la tributación oculta, y por eso el punto crucial es reducir los gastos totales del gobierno.”

Lo cierto es que lo primero que se debería tener claro, es que la política económica, y más concretamente la política fiscal, no posee una respuesta única e infalible ante los problemas económicos. Según exponía el economista de la Universidad de Cambridge J. M. Keynes en su obra de 1936, la “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”, consiste en “un método ordenado y organizado de razonar sobre problemas concretos”. Por tanto, se trata de utilizar una técnica de pensamiento, una herramienta, que permita llegar a obtener soluciones concretas ante un problema determinado y dentro de unas circunstancias específicas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAREA, J., (2006): *Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- BAREA, J. y MARTÍNEZ, J. A., (2012): “Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 69/2012, pp. 2-16, IEF, Madrid.
- COSTA, M.; DURÁN, J. M.; ESPASA, M.; ETERLLER, A., y MORA, A., (2005): *Teoría Básica de los Impuestos: un Enfoque Económico*, segunda Edición, Thomson Civitas.
- CUADRADO, J. R. (2006): *Política económica, elaboración, objetivos e instrumentos*, Editorial Mac Graw Hill.
- GAMIR, L. (2008): *Política Económica de España*, octava Edición, Alianza Editorial.
- GAYÓN GALIARDO, A. (2009): *Código Tributario*, Editorial La Ley.
- GARCÍA DE LA CRUZ, J. M. y RUESGA, S. (2005): *Estructura y Regulación. Economía Española*, “Capítulo 12: Política Fiscal y Presupuestaria”, Gayo Lafee, Daniel, ITES-Paraninfo.
- MARTÍNEZ, J. A. (2000): *Economía del Sector Público*, Ariel, Barcelona.
- (2011): *Política Económica Española. La España del siglo XXI*, (“Prólogo” de JUAN VERLARDE y JOSÉ BAREA), Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2012): (Coord.) “Tendencias actuales en materia de presupuestación”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 169, IEF, Madrid.
- (2012): “Claves de una nueva política fiscal y presupuestaria para España”, *Conferencia*, UIMP, Sevilla.
- (2013): “Propuestas para el Crecimiento Económico y la Viabilidad del Estado del Bienestar”, *Papeles de Economía Española*, FUNCAS, núm. 135, Madrid.
- (2013): “Instrumentos clave en la lucha contra el fraude. La importancia de la educación fiscal”, *Crónica Tributaria*, núm. 146, IEF, Madrid.
- (2013): “Un Consejo Fiscal Independiente para España”, *Crónica Tributaria*, núm. 148, IEF, Madrid.
- MARTÍNEZ, J. A. y GARCÍA, M. D. (2013): “Presupuesto base cero: una herramienta para la mejora de las finanzas públicas”, *Crónica Tributaria*, núm. 149, IEF, Madrid.
- VALLÉS, J. (2002): *La Política Fiscal y Presupuestaria*, “Capítulo 6”, Tirant Lo Blanch, Valencia.

Otra documentación

- BANCO DE ESPAÑA: *Cuentas financieras de la economía española 1980-2012*. SEC/95 series trimestrales.
- “Una evaluación macroeconómica de la Política Fiscal en España”, *Estudios Económicos*, núm. 76.
- *Síntesis de indicadores económicos*, Secretaria de Estado de Economía, diciembre 2013.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (CIS): *Estudio*, núm. 2615, julio 2005.
- CISS: *Carta Tributaria Al día*, 1.^a quincena de mayo de 2005, núm. 9/05.
- *Carta Tributaria Al día*. 2.^a quincena de octubre de 2005, núm. 18/05.

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: “Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2012”, *Colección Memorias*, núm. 20, 2013.
- EUROSTAT (European Commission): *Taxation trends in the European Union*, ed. 2013.
- INTERVENCIÓN GENERAL ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: *Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado*, noviembre 2013.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS: *Nota de Prensa* sobre el “Proyecto de Reforma del IRPF” del marzo de 2006.
- Investment Managers*, núm. 346, del 6 al 11 de febrero de 2006, “Estrategia de Inversión. Reforma Fiscal en España”, A. BOTTE, 2006.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Memoria de la Administración Tributaria 2012*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, 2002.
- *Presupuestos Generales del Estado*, “Informe económico y financiero 2008, 2009, 2010, 2011, 2012”.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA PÚBLICA, AGENCIA TRIBUTARIA: *Informe mensual de recaudación tributaria*, noviembre 2013.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Memorias PGE*, Tomo I, “Estructura económico-orgánica”, 2011.
- *Estadísticas de ejecución del presupuesto*, noviembre 2013.
- Presentación del Proyecto de *Presupuestos Generales del Estado 2013*.
- Presentación del Proyecto de *Presupuestos Generales del Estado 2014*.
- “Informe económico y financiero”, *PGE 2014*.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS y MINISTERIO DE PRESIDENCIA: “Reforma de las Administraciones Públicas”, *Informe Cora*, 2013.

Páginas web

www.agenciatributaria.es.

www.igae.pap.minhap.gob.es.

www.ine.es.

www.magrama.es.

www.mineco.es.

www.minhap.es.

www.seg-social.es.