

BLOQUE VIII. TEMA 3

TEORÍA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.

LOS PRECIOS PRIVADOS, CUASIPRIVADOS, PÚBLICO Y POLÍTICOS.

LAS TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES

1. TEORÍA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

El Sector Público, para atender a la cobertura de los bienes y servicios que le exige una colectividad moderna, **necesita procurarse un conjunto de medios, los ingresos públicos**, cuyas características fundamentales son su contenido **heterogéneo** y la importancia de **los tributos dentro de los mismos**.

La importancia de los **ingresos públicos** puede ser contemplada **desde cuatro aspectos**:

1. **Recaudatorio: volumen de recursos** que aportan.
2. **Redistributivo**, considerando aspectos de equidad.
3. **Económico**, considerando el modo en que afectan al comportamiento de los agentes económicos, así como las distorsiones que provocan en la eficiencia del sistema económico.
4. **Político-económico**, como instrumentos de la política fiscal en la regulación de la demanda efectiva.

En este tema se describirá el concepto y clases de ingresos públicos como objeto de estudio de la teoría de Hacienda Pública.

2. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.

A) CONCEPTO

Se denominan **ingresos públicos** al **conjunto de recursos de contenido económico** del que dispone el Sector Público para el cumplimiento de sus funciones y objetivos.

Las **notas características** de los ingresos público son las siguientes:

1. Consisten en una **suma de dinero**. No constituyen ingresos públicos las prestaciones en especie o prestaciones personales (p.ej servicio militar) de las que también son acreedores los entes públicos ni los bienes adquiridos mediante expropiación forzosa o confiscación.
2. **Son percibidos** por un **ente público** que es el **titular del ingreso**. Sin embargo, el régimen jurídico aplicable al ingreso público puede ser de Derecho público (ingresos tributarios) o de Derecho privado(ingresos procedentes de la enajenación de títulos representativos del capital del Estado en empresas mercantiles).
3. Tiene como objetivo esencial **financiar el gasto público** aunque caben otras finalidades de política económica, social o monetaria (proteger el medio ambiente, drenar liquidez al sistema monetario para contener la inflación).

B) CLASIFICACIÓN

1. Criterios doctrinales.

a) Los Cameralistas alemanes. sistematizaron el conjunto de ingresos públicos siguiendo unos **finés claramente patrimoniales (ingresos del soberano)**:

- Ingresos obtenidos en las **empresas estatales, y de la propiedad inmueble.**
- Ingresos derivados de las **regalías** del soberano.
- **Impuestos.**
- **Deuda Pública.**



b) La Escuela Clásica (ADAM SMITH). Distingue entre:

- **Ingresos Públicos originarios:** los que el Estado obtiene actuando como cualquier individuo particular (rentas económico-privadas y de la propiedad privada e industrial del Estado).
- **Ingresos derivados:** haciendo uso del poder de coacción del Estado sobre los particulares (como los tributos y las multas).

c) Seligman elabora dos clasificaciones:

c.1 Por la voluntad que muestren los particulares en el momento de la cesión de los recursos:

- Ingresos gratuitos:** Con voluntad plena, sin contraprestación por la cesión (donativo).
- Ingresos contractuales:** Con voluntad plena del individuo a la hora de contratar con el Estado, con intención de percibir una contraprestación por la cesión.
- Ingresos coactivos:** Derivados de la soberanía del Estado en las siguientes tres manifestaciones: Dominio **eminente** del Estado sobre la propiedad privada (expropiación), Poder **penal** o **sancionador** (penas o multas) y Poder **fiscal** (T,CE e I)

c.2 Por el beneficio obtenido por los particulares a cambio de los recursos cedidos:

- Precio cuasi-privado:** La finalidad común es incidental y se considera exclusivamente un beneficio especial sobre el particular que efectúa el desembolso.
- Precio público:** Adquiere importancia la finalidad común y merma la especialidad del beneficio del particular.
- Tasa:** El particular obtiene un beneficio medible y solicitado, pero con especial importancia de la finalidad común.
- Contribución especial:** de decisiva finalidad común, no obstante la existencia de beneficio especial apreciable.
- Impuestos:** pago coactivo en el que si existe un beneficio especial, éste será incidental y predomina la finalidad común.

d) Clasificación de Neumark. Que distingue:

- Ingresos procedentes de la propia economía pública:** consecuencia de las prestaciones de las unidades que integran la economía estatal a otras unidades públicas.
- Ingresos procedentes de la economía privada:** ya sean por medio del sistema de precios, por soberanía fiscal del Estado, y por operaciones de crédito concertadas por el Estado.

2.-Criterios institucionales. Los ingresos públicos, también pueden ser clasificados en función de la institución o figura por la que se recaudan

- Ingresos Tributarios
- Ingresos procedentes de la explotación de los Monopolios
- Ingresos procedentes del Patrimonio Público
- Ingresos procedentes de la Deuda Pública

3. Por su reflejo presupuestario

- Ingresos presupuestarios;
- Ingresos extrapresupuestarios (aunque los ingresos extrapresupuestarios se han ido reduciendo paulatinamente.)



4. Por su periodicidad

- a) Ingresos ordinarios porque afluyen de manera regular como los tributos;
- b) Ingresos extraordinarios porque se obtienen en circunstancias especiales como los procedentes de la emisión de deuda pública.

En este amplio rango de posibilidades de clasificación de los ingresos públicos nos centraremos en los ingresos procedentes de la economía pública y, apoyándonos en la división clásica de Seligman dedicaremos los siguientes epígrafes a:

- a) Los distintos tipos de precios en el sector público (contractuales o voluntarios)
- b) Las tasas y las contribuciones especiales que son, junto con los impuestos, los ingresos públicos de carácter coactivo que forma parte de todo ordenamiento tributario moderno.

3. LOS PRECIOS PRIVADOS, CUASIPRIVADOS, PÚBLICOS Y POLÍTICOS.

A) CONCEPTO

Los **precios** son aquellos ingresos que el Sector Público percibe como consecuencia del desarrollo, por parte de alguna de sus unidades, de **actividades que suponen la ordenación de medios y factores productivos con la finalidad de intervenir en la producción y distribución de los bienes y servicios del sistema.**

B) CRITERIOS DE ELECCIÓN ENTRE PRECIOS O TRIBUTOS

La cobertura de los costes ocasionados por la actividad del Sector Público, puede llevarse a cabo a través de **precios o con impuestos.**

1.- Los **argumentos a favor de los precios** se basan:

- a) La utilización de precios permite disponer de un **criterio objetivo de asignación y distribución de los recursos** entre uso privado y público y **recuperar el coste correspondiente al servicio a través del precio.**
- b) la utilización de precios **raciona el consumo** de los bienes y servicios producidos por la empresa pública;
- c) **es más fácil** cobrar un precio que recaudar impuestos;
- d) Deberán emplearse precios en empresas públicas que deban guiarse por el **principio de beneficio**;
- e) Si los beneficios que genera la producción **fuesen privados y divisibles**, y no fuera aconsejable la provisión de estos de modo gratuito por razones sociales, el sistema de precios funcionará correctamente, y será la forma de financiación adecuada.

2.- Los **argumentos a favor de suministrar los servicios de la empresa pública gratuitamente** (financiando mediante ingresos impositivos) son:

- a) En primer lugar, si la demanda del producto que se produce fuese rígida respecto al precio, el despilfarro que se cometería, en caso de un consumo libre, sería muy escaso.
- b) Situaciones de difícil fijación del precio, o de difícil recaudación de éste.
- c) Las empresas pública debe guiarse por el interés general y no por el criterio del beneficio;
- d) Si la producción **persigue finalidades redistributivas o beneficios sociales**, los impuestos serán la solución adecuada en la cobertura de la actividad de la empresa pública, una financiación vía precios sería regresiva..

C) PRINCIPIOS PARA LA FIJACIÓN DE PRECIOS.



La fijación de precios en la empresa pública plantea dificultades derivadas de 2 factores:

1. La empresa pública suele operar con costes fijos muy elevados;
2. La empresa pública suele operar en sectores monopolísticos.

Los **principios más utilizados para la fijación de los precios públicos** son cuatro: Desde un punto de vista teórico existen 4 alternativas:

- a) **El criterio del precio igual al coste marginal.**: Esta regla se encuentra **muy condicionada por la estructura de los costes de producción de la empresa pública**(constantes, crecientes o decrecientes)
- b) **El principio del coste medio.** Esta es una solución, tal vez más realista que la anterior, ya que **el hecho de fijar los precios por encima de los costes marginales permitirá suprimir los déficit y obtener un nivel de producción "no muy ineficiente"**. Este principio presenta **dificultades para la medición de los costes fijos incluidos en los costes totales.**
- c) **Precio para máximo beneficio.** Otra posibilidad de fijar los precios de la empresa pública es la de tratar de realizar el **máximo beneficio.** Como **crítica** a esta política de fijación de precios, por un lado, se **mantiene su uso artificialmente bajo**, y en segundo lugar, equivale a la implantación de un **gravamen adicional sobre los usuarios del servicio, que no parece tener justificación.**
- d) **Precio manteniendo pérdidas.** Finalmente, los precios se pueden fijar **sin cubrir el coste total del servicio.** El déficit así generado deberá ser **cubierto con subvenciones del Estado.**

D) CLASES DE PRECIOS

Es clásica la distinción entre precios privados, cuasiprivados, públicos y políticos.

1. Precios privados: son aquellos que percibe el Estado como un agente privado más al explotar su patrimonio, obteniendo como resultado bienes y servicios **de carácter privado.**

Un ejemplo sería el precio que percibe el Estado por arrendar a un privado un bien patrimonial.

2. Precios cuasi-privados: a veces, cuando el Estado realiza actividades típicamente privadas, **se derivan incidentalmente beneficios comunes**, por lo cual, **para la fijación del precio**, habrán de ponderarse también los beneficios sociales

Si el beneficio social es perfectamente divisible, se repartirá la carga extra entre los que obtienen tales beneficios; **si no lo es**, el procedimiento será el del establecimiento de impuestos.

Por ejemplo, si el Estado decide tener reservas forestales, y como forma de preservación de dichos bosques permite una explotación de los mismos a ciertas personas, percibirá de ellas un precio, pero en la medida que existe también una finalidad privada (la preservación de la Naturaleza,) el precio cuasi-privado así percibido será inferior al estrictamente privado.

3. Precios políticos: aparecen cuando los **ingresos son insuficientes para cubrir el coste de producción** de los servicios públicos.

Las **características generales del precio político** son las siguientes:

- a) Ser técnicamente divisible el beneficio en unidades de venta (lo que lo identifica al concepto de tasa).
- b) Ser vendido por el Estado a precios inferiores a los privados.
- c) **No cubrirse con el ingreso total más que una parte del coste total.**
- d) Ser **esta parte del coste que se cubre con el precio político, mayor que la parte de coste no cubierta.**



4. Precios públicos. Constituye la **forma de financiación**, normal de las actividades de carácter empresarial del Estado, y se produce cuando **el Estado realiza un bien o servicio público, a precios inferiores a los del mercado, cubriendo no obstante el coste de producción.** Las **características que debe reunir esta clase de servicios**, son:

- a) El Estado produce el bien a un coste inferior al del mercado para poder venderlo también más barato o bien, se trate de un bien de monopolio natural y que termine vendiéndolo igualmente a un precio más barato de lo que sucedería en el mercado privado.
- b) Que el servicio sea enteramente divisible en unidades de venta.
- c) Los precios públicos se pagan por servicios o actividades que no son esenciales y que son realizadas por la AA.PP. en régimen de Derecho público y no en régimen de Derecho privado;
- d) Son servicios o actividades **de solicitud voluntaria por sus destinatarios**; ello hace que los precios públicos **no sean COACTIVOS**;
- e) Son servicios o actividades que son **también realizadas por el sector privado.**
- f) Como ejemplos podemos señalar el uso de instalaciones deportivas o la realización de actividades culturales.

De estas notas se deducen las **diferencias entre el precio público de los anteriores tipos de ingresos**:

- a) **De los precios privados y cuasi-privados** en que en éstos la producción de servicio público es incidental mientras que en el precio público es su objetivo esencial.
- b) **De los precios políticos y de los precios cuasi-privados** en que en éstos no se cubre todo el coste del servicio, sólo la parte divisible, mientras que el precio público cubre todo el servicio.

Nota aclaratoria: serían ejemplos de precios políticos y públicos el billete del autobús, la entrada a una piscina pública, el precio que se paga por un curso en un conservatorio.

En la definición clasificación doctrinal anterior, serán políticos o públicos en función de si se cubre o no el coste del servicio.

En España, legalmente, existen sólo los precios públicos que engloban a las tres categorías anteriores, ya que no se establece un criterio cuantitativo en su definición, sino jurídico.

Los precios públicos en España no son coactivos a diferencia de las Tasas, no están sujetos a reserva de Ley, a diferencia de las Tasas, y tienden a la cobertura del coste del Servicio, si bien se pueden establecer por debajo del mismo, y, finalmente, retribuyen actividades que también pueden realizar los agentes privados. En la exposición de este tema de HP, no obstante expondremos la clasificación doctrinal anterior que atiende al beneficio incidental público derivado del servicio.

4. LAS TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

A) TASAS

1.- Concepto.

La tasa es un **ingreso**:

- a) **de naturaleza tributaria y en consecuencia, coactivo,**
- b) cuyo **hecho imponible** consiste en
 1. la prestación de servicios públicos que se refieran, afecten o beneficien directamente al sujeto pasivo de la misma y en los que concurren las circunstancias
 - a. de que tal servicio **no sea de solicitud o recepción voluntaria para el sujeto y**
 - b. **no se presten o realicen en concurrencia con el sector privado** (diferencia con el precio público).



Un ejemplo de Tasa sería la de expedición del Pasaporte.

- 1.- *Afecta o beneficia al solicitante;*
- 2.- *No es de solicitud o recepción voluntaria para el Sujeto: evidentemente, se puede optar por pedir o no un pasaporte, pero si se pide un pasaporte, se devenga la Tasa*

2. También se exaccionan **por el aprovechamiento anormal o privativo del Dominio Público.**

Un ejemplo de estas últimas tasas serían las que perciben los Ayuntamientos por instalar un quiosco, el titular del quiosco ocupa en provecho propio, el dominio público municipal, la calle.

El importe de las tasas por la prestación de un servicio o la realización de una actividad no podrá exceder del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, para cuya determinación se tomarán en consideración los gastos directos e indirectos del servicio.

Dichos gastos serán corrientes y no de inversión (diferencia con las Contribuciones Especiales)

2.- Clases de Tasas. En la doctrina se distinguen las siguientes modalidades de tasas:

- **Tasas financieras.** Son tasas afectadas basadas en el principio del beneficio que obtiene el particular por el servicio que se le presta.

Sólo los servicios públicos divisibles permiten el establecimiento de este tipo de tasas para financiarlos. Por ejemplo, las tasas aeroportuarias, siempre que dichas cantidades se destinen al mantenimiento de los aeropuertos.

- **Tasas fiscales.** Posteriormente, la tasa deja de configurarse como un ingreso finalista, y pasa a concebirse como un recurso destinado a financiar el gasto público en general, y no un servicio público concreto, y cuya exacción está encaminada a racionalizar el consumo y utilización de servicios públicos. Su aparición se produce con la generalización de los servicios públicos en el Estado de Bienestar.

Por ejemplo, la tasa por obtención del Pasaporte se ingresa en el Tesoro Público, y se destina a cualquier gasto público, lo mismo que ocurre con los impuestos, por eso se llaman fiscales.

- **Tasas parafiscales.** surgen para financiar la actuación de entes públicos con personalidad jurídica propia encargados de gestionar la intervención del Estado en la economía. **Las características más destacables de estas tasas son:**
 - Carácter extrapresupuestario, no ingreso en el Tesoro.
 - Su gestión se realiza, por unidades distintas a las de la Administración Tributaria.
 - **Las tasas parafiscales** están afectadas a la financiación de tales organismos, pero no de servicios administrativos propiamente dichos.

El ejemplo clásico son los aranceles de los Notarios y los Registradores, también los recursos camerales de las Cámaras de Industria



B) CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

1. Concepto y Características.

- a) **Son tributos, cuyo origen** se sitúa en la **financiación** de las obras (instalaciones urbanas, pavimentación, etc.) llevadas a cabo por los Ayuntamientos, es un recurso tributario habitual y típico de las Haciendas Locales
- b) Se establecen como consecuencia de la actividad de la AAPP, consistente **en la realización de obras públicas** o del **establecimiento de servicios públicos**, que **supongan la obtención de un beneficio individual y objetivo para el sujeto o grupo de sujetos que pagan la CE**, con independencia de que actividad beneficie también de modo general a la colectividad. (diferencia del impuesto).
- c) Ejemplo de Contribución Especial por obra pública: la que se cobra por implantar alumbrado público en una calle a los que viven en la calle.
- d) En relación con la implantación de Servicios Públicos, un ejemplo sería la CE que se cobra a las compañías de seguros contra incendios por la implantación del servicio de bomberos, en la medida en que se reducen los incendios, les beneficia la implantación de dicho servicio.
- e) **La Contribución Especial** es un tributo que se exige con arreglo al **principio del Beneficio**, **cada propietario** es gravado proporcionalmente a los **beneficios que la actividad pública municipal le proporcione**, lo cual hace necesario establecer criterios objetivos de reparto de los costes entre los beneficiarios.
- f) Las CE **no pueden ser progresivas**, y se incluyen conceptualmente como ingresos por cuenta de Capital, ya que financian gastos de capital y no corrientes (diferencia con la Tasa).

2.- Diferencias con las Tasas.

- a) En las contribuciones especiales **es posible la individualización** de los beneficios para el contribuyente, no siempre ocurre así en las tasas.
- b) Las contribuciones especiales **financian sólo mejoras locales específicas**, las tasas financian cualquier servicio.
- c) Las contribuciones especiales **se pagan de una sola vez**; las tasas se pagan **periódicamente** de acuerdo a los servicios consumidos.
- d) Las contribuciones se refieren a **beneficios limitados a bienes inmuebles o a servicios locales**, mientras que las tasas se refieren a servicios que no necesariamente son inmuebles.



instituto ARQUITECTURA