

# TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS: UNA REVISIÓN TEÓRICA Y CONTABLE

M.<sup>a</sup> Carmen MORENO MORENO

## I. INTRODUCCIÓN

¿PUEDEN las tasas y los precios públicos ser una alternativa en la financiación de determinados bienes y servicios públicos? A dar respuesta a esta pregunta dedicamos esta nota. Para ello, en primer lugar, realizamos una aproximación al concepto de estas dos figuras, señalando las diferencias y similitudes entre ellas, a pesar de la dificultad, ya que la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, declara nulos algunos preceptos relativos al concepto de precios públicos establecido en la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos.

El apartado siguiente está dedicado al análisis del papel que tienen las tasas y los precios públicos en el reparto de la carga tributaria, señalando los efectos que su utilización tiene sobre los aspectos de eficiencia y equidad.

Finalmente, una revisión cuantitativa nos permite conocer la evolución y la importancia actual de estos ingresos sobre el conjunto total de los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno.

El estudio permite pronosticar que las tasas y los precios públicos pueden jugar un importante papel en el futuro como fuente alternativa de obtención de ingresos para la financiación de aquellos bienes y servicios que, dada la situación presupuestaria actual, se ven recortados en su provisión y siguen siendo demandados por parte de los ciudadanos.

## II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

El sector público necesita recursos para financiar las actividades que realiza. Los impuestos constituyen la parte cuantitativamente más importante del conjunto de los ingresos públicos. Sin embargo, esta importancia relativa de los impuestos no debe implicar que se ignore la existencia de otra clase de ingresos.

Existen múltiples y variadas clasificaciones de los ingresos públicos que atienden a criterios diferentes y distintos propósitos de estudio. La referencia clásica sobre la ordenación de los ingresos públicos, que incluso hoy día tiene validez, se debe a Seligman (1), para quien clasificar los ingresos públicos debe consistir en atender los criterios de *voluntariedad* o de *coactividad* para el ciudadano.

Entre los ingresos procedentes de la *voluntad individual* podemos distinguir:

- *Gratuitos*: posibles donaciones de los ciudadanos al sector público.

- *Contractuales*: ventas de bienes y servicios, rentas del patrimonio público, ventas de activos patrimoniales (privatizaciones). Estos serían los ingresos obtenidos por la fijación de precios públicos. Y las operaciones de crédito.

Entre los ingresos de carácter *coactivo*, podemos distinguir los derivados de:

- La capacidad de expropiación sobre la economía privada.

- Poder penal: multas y sanciones.

- Poder fiscal: tributos (tasas, contribuciones especiales e impuestos), deuda pública forzosa y señoreaje.

Nuestro objetivo es estudiar la importancia de los ingresos públicos procedentes de las tasas y los precios públicos. Una vez clasificados estos recursos en el conjunto de los ingresos públicos, procede ahora atender a su distinción mediante la definición conceptual.

La distinción entre precio y tasa es una cuestión clásica de la teoría de la Hacienda Pública. Como señala Fuentes Quintana (1986), la tasa tiene un uso equivoco, pues frecuentemente con ella se han descrito las intervenciones de precios y su regulación, el pago de algunos precios de los servicios prestados por las empresas públicas o, incluso, los impuestos. Así, la discusión no se centra únicamente entre estos dos conceptos, sino que a lo largo de la historia la distinción entre las diferentes figuras tributarias ha sido objeto también de una larga controversia.

Para intentar clarificar la diferencia existente entre tasas, precios públicos e impuestos, podemos recurrir a las distintas normas que regulan estas figuras.

### 1. Distinción entre tasa e impuesto

La regulación de las tasas aparece recogida en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, así como en la Ley General Tributaria (LGT) (2), norma básica del ordenamiento tributario español que regula las clases de tributos, clasificándoles en tasas, contribuciones especia-

les e impuestos. La definición de tasa y de impuesto que recoge esta normativa es la siguiente:

• *Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en el régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos, cuando concurren las dos circunstancias siguientes:*

a) *Que sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.*

b) *Que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado...*

• *Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sector privado, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.*

Vemos que tanto una figura como otra son categorías tributarias; constituyen una manifestación de poder de imposición del sector público. Son una contribución coactiva exigida a los particulares. En este sentido, las diferencias que podemos destacar serían las siguientes:

• El impuesto es una parte de la carga común, mientras que la tasa constituye un pago que responde a un beneficio personal.

• La tasa atiende al principio de equivalencia; es decir, su cuantía tenderá a cubrir el coste de un servicio o actividad que constituya su hecho imponible. En el impuesto no cabe este principio; su cuantía no guarda relación con el beneficio recibido por un particular, porque no incorpora contraprestación identificable.

• Las tasas se justifican más en la necesidad de financiar servicios de carácter divisible, mientras que los impuestos sirven para financiar los servicios públicos de carácter indivisible.

• Las tasas y el impuesto tienen una misma estructura jurídica; el elemento diferenciador radica en las características del hecho imponible.

Así, podemos decir que entre tasa e impuesto existen diferencias nítidas que pueden ser suficientes para delimitar una frontera entre las dos figuras, al menos desde el punto de vista meramente formal.

## **2. Distinción entre tasa y precio público**

En la distinción entre tasa y precio público es donde aparecen la mayor polémica y confusión.

A partir de la Ley de Tasas y Precios Públicos, los elementos integrantes del concepto de tasa se subdividen, dando lugar a dos tipos diferentes de recursos: la tasa y el precio público (3).

Esta Ley, entre otros objetivos, pretende delimitar con claridad los dos conceptos, así como el régimen de exigencia de estos precios públicos, para que dejen de producirse confusiones y puedan clarificarse adecuadamente los distintos supuestos que vayan apareciendo en la realidad; además de establecer una coordinación para la regulación de estas dos figuras en los tres niveles de organización del Estado.

El concepto de tasa que recoge esta Ley queda definido tal y como hemos expuesto más arriba. Y define los precios públicos como *contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por:*

1) *La utilización privada o el aprovechamiento especial del dominio público.*

2) *Las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales.*

3) *Las prestaciones de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:*

a) *Que los servicios o las actividades no sean de solicitud obligatoria por los administrados.*

b) *Que los servicios o las actividades sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado...*

Sin embargo, recientemente esta Ley ha sido objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 185/1995, de 14 de diciembre, que declara inconstitucionales algunos preceptos. En concreto, el fallo del alto tribunal declara inconstitucionales las definiciones del hecho imponible de los precios públicos contenidas en el punto 1 (utilización del dominio público), el punto 2 (servicios postales) y los incisos del punto 3 «alguna de» y «susceptibles de ser». En este sentido, la sentencia obliga a modificar la definición de precio público. En la actualidad, esa modificación no se ha producido y, por tanto, nos encontramos ante un vacío legal que impide exigir a un individuo que solicite los servicios o las actividades declarados nulos una tasa o un precio público.

A tenor de lo declarado por el Tribunal Constitucional parece que la nueva definición de precio público quedaría de la siguiente forma (4):

*Tendrán la consideración de precio público las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan*

por las prestaciones de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público cuando concurren las dos circunstancias siguientes:

a) Que los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.

b) Que los servicios o las actividades sean prestadas o realizadas por el sector privado...

De acuerdo con la STC, hay que interpretar que se considerará obligatoria la solicitud del servicio o actividad por parte del administrado cuando:

a) La solicitud venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

b) La solicitud constituya condición previa para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados, entendiéndose que eso ocurre si los servicios y actividades administrativas que se soliciten son esenciales o imprescindibles.

Contemplando ahora una y otra definiciones conceptuales, y a falta de la regulación oficial, la diferencia entre tasa y precio público estaría básicamente en los siguientes puntos:

- Tanto la tasa como el precio arrancan de un mismo supuesto de hecho, como es que el sector público vende ciertos bienes o presta determinados servicios por los que a cambio obtiene un ingreso. En ambos casos, obtenemos ingresos públicos, pero mientras que en el precio la relación es *contractual* y *voluntaria* para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de *coactividad* propia del tributo.

- Cuando se den en la prestación de un servicio o en la realización de una actividad las dos notas características de *obligatoriedad* y *no concurrencia con el*

*sector privado*, estamos en presencia de una tasa. Por el contrario, si el servicio o la actividad son prestados por el sector privado y en su solicitud no existe obligatoriedad, estaremos ante un precio público.

Otros rasgos diferenciadores que se desprenden de la lectura de la Ley reguladora de estas figuras serían:

- Las tasas deben atender a la autofinanciación del servicio y los precios públicos deberán cubrir, como mínimo, el coste de dicho servicio.

- En cuanto a su regulación y establecimiento, las tasas quedan sujetas al principio de reserva de ley, mientras que los precios públicos serán establecidos por orden ministerial o directamente por organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero.

Confiamos en que la próxima regulación de estas figuras contribuya a eliminar, o al menos reducir, la polémica que sobre las diferencias y similitudes entre uno y otro concepto se suscitó por parte de muchos autores. Basta recordar, por ejemplo, la coincidencia de muchos de ellos cuando afirman que los criterios establecidos por la Ley de Tasas y Precios Públicos, para la distinción entre las dos categorías de recursos públicos, no resulta nada convincente. Según Martín Queralt (1988, página 24), «al dividir tasa y precio público con base en los criterios mencionados, no se está operando en realidad una división que sea consecuencia de un régimen jurídico. Lo que se pretende es, nada menos, que ofrecer unos criterios que determinen cómo debe ser financiado cada servicio público».

En este sentido, se resalta la insuficiencia de tales criterios de diferenciación porque no se refieren

a la prestación en sí misma, sino que recaen sobre aspectos externos, perfectamente modificables en cada momento por una decisión política. En función de esos aspectos externos, se establece el tipo de financiación de los diferentes servicios públicos, acarreado unas diferencias de régimen jurídico considerables (5).

De esta breve revisión sobre los conceptos de tasa y precio público podemos deducir que, aunque aparentemente, y desde el punto de vista legal, los dos ingresos quedan diferenciados, su aplicación ha dado lugar a situaciones en las que el establecimiento de un precio público o una tasa no depende de su propia naturaleza, sino más bien de una decisión política o de conveniencia recaudatoria. Esperamos que la nueva regulación contribuya a eliminar estos inconvenientes.

### III. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS EN EL REPARTO JUSTO DE LA CARGA

La consecución de un reparto justo de la carga tributaria ha figurado tradicionalmente entre los objetivos básicos de la Hacienda pública. Dos son los principios en los que está basado este reparto justo: principio de capacidad de pago y principio del beneficio. Aunque ambos principios tienen indudables limitaciones operativas, está ampliamente aceptado que el que mejor responde al problema de la distribución justa y equitativa es el principio de capacidad económica (6).

La singularidad de las tasas y los precios con respecto a otros ingresos se pone de manifiesto justamente en el hecho de que en éstos siempre aparece como elemento esencial la contraprestación, lo que pone de relieve la pri-

macía conferida al principio del beneficio en la ordenación de estos recursos públicos. Los precios y las tasas son, sin duda alguna, el ejemplo más claro de ingresos basados en el principio del beneficio, pues en ellos es fácil ver el nexo de unión entre el servicio público que se recibe y el pago de una contraprestación para financiar ese gasto.

La actual legislación sobre tasas fija su cuantía con respecto al coste del servicio o la actividad y relega al principio de capacidad económica a un segundo plano, señalando que cuando lo permitan las características del tributo, podrá tenerse en cuenta la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas.

Por tanto, aunque de un modo secundario en la tasa se afirma la presencia del principio de capacidad económica, en el precio público no hay principio alguno que no sea el de igualar, como mínimo, el coste del servicio prestado. Ambos recursos se dirigen a financiar los servicios públicos, y su aplicación es más factible cuando es posible identificar a la persona que los usa o consume, y cuando el beneficio que se recibe es de tipo personal, predominando sobre el beneficio social. Así, las tasas y los precios podrán ser utilizados en la financiación de servicios de carácter divisible. El hecho de que el coste pueda ser dividido entre los ciudadanos que se benefician de los servicios determina que estos recursos tengan una mayor presencia en el ámbito de la Hacienda local que en el de la Hacienda estatal, dejando la financiación de aquellos gastos no divisibles vía impuestos. De acuerdo con esto, el principio de capacidad de pago se aplica esencialmente en el ámbito de los tributos estatales, dado que la naturaleza de los más importantes bienes y servicios asumidos por el Estado no posibilita su divisibilidad entre los beneficia-

rios de los mismos o, aunque esta división sea posible, la presencia de importantes externalidades aconseja no utilizar estos recursos para la financiación.

El Estado, en los últimos años, ha ido reduciendo, e incluso refundiendo, los hechos de las tasas y precios públicos, cediendo su protagonismo en este campo a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales. Además, el traspaso de competencias sobre determinados bienes y servicios públicos, en muchas ocasiones, lleva aparejados la tasa y el precio correspondientes, que pasan a ser recursos propios de la Administración territorial.

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y la Ley de Acompañamiento para 1997 establecen algunas tasas de nueva creación y modifican el resto. En la exposición de motivos, se especifica que «esta medida va dirigida a establecer una mayor correspondencia entre el coste del servicio que presta el Estado y el pago de los mismos por el beneficiario».

Esto nos permite pronosticar que quizá para los próximos años la importancia de este recurso en la financiación de los servicios va a ser significativa. Sin embargo, como queda patente, esa correspondencia entre el coste del servicio y el beneficio que se obtiene reposa sobre el principio del beneficio, y no sobre el de capacidad económica, cuya finalidad es la redistribución y la justicia en el reparto de la carga. Aunque no debemos olvidar las ventajas que la utilización de recursos basados en el principio del beneficio tienen sobre las ganancias de eficiencia en la mejor asignación de recursos, en la internalización de los costes o en la mejora de la gestión y la transparencia pública, la primera crítica al uso de la financiación de bienes y servicios vía tasas y pre-

cios viene por el lado de la equidad.

De acuerdo con Moreno Seijas (1995a), desde el punto de vista de la equidad horizontal, la utilización de tasas y precios para la financiación de servicios parece positiva. La equidad horizontal requiere que dos personas en similares circunstancias sean tratadas de forma similar. Es decir, dos personas con similares situaciones que se benefician de los servicios de forma similar, pagarán lo mismo. El trato es igual para aquellos que consumen igual. Pero a la hora de financiar los bienes y servicios públicos no sólo ha de tenerse en cuenta la cantidad que los individuos consumen, sino su situación individual. La razón por la que un sistema vía tasas y precios se inclina hacia la regresividad es que recae igualmente sobre distintos niveles de capacidad económica. Aquellos ciudadanos menos favorecidos económicamente, que generalmente son los mayores usuarios de bienes y servicios públicos, se ven obligados a pagar por ellos unas tarifas mayores que aquellos más favorecidos. Esta forma de financiación puede conducir a resultados contrarios con los que establece el mandato constitucional.

En definitiva, podemos decir, que, como en cualquier parcela de la actividad pública, la presencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad queda patente. El argumento de la utilización de tasas y precios públicos basados en el principio del beneficio se apoya en múltiples ventajas. Sin embargo, todos estos argumentos chocan directamente con el objetivo de equidad distributiva. La utilización, en mayor o menor grado, de este tipo de recursos para la financiación de bienes y servicios públicos dependerá de cuál sea el objetivo que se pretenda conseguir.

#### **IV. IMPORTANCIA CUANTITATIVA DE LAS TASAS Y LOS PRECIOS PÚBLICOS**

En este apartado pretendemos conocer cuál es la importancia que tienen estos ingresos públicos sobre el conjunto de ingresos. Vamos a analizar el componente de tasas y precios públicos, funda-

mentalmente, en el Estado, organismos autónomos, comunidades autónomas y corporaciones locales. Para ello, utilizaremos las cifras de liquidaciones o presupuestos de las administraciones públicas.

La estructura económica del presupuesto de ingresos nos permite saber que es en el capítulo III,

«Tasas, precios públicos y otros ingresos», donde se recogen fundamentalmente estas partidas, y nos ofrece información adecuada para valorar el volumen y la importancia de estos ingresos. Sin embargo, en este capítulo no están incluidos todos los ingresos en concepto de precios, sino que habría que recurrir también a analizar el capítulo V, «Ingresos pa-

### **CAPÍTULO III: TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS**

#### **Artículo 30. TASAS**

##### **Concepto 300 Tasa del juego**

- 301 Tasas y cánones de la ordenación de las telecomunicaciones
- 302 Tasas por dirección e inspección de obras
- 303 Tasas académicas
- 304 Tasas de expedición del DNI y pasaportes
- 305 Tasas consulares
- 306 Tasas de jefatura de tráfico
- 307 Otras tasas

#### **Artículo 31. PRECIOS PÚBLICOS**

##### **Concepto 310 Derechos de matrícula en cursos y seminarios**

- 311 Entradas a museos, exposiciones y espectáculos, etcétera.
- 319 Otros precios públicos

#### **Artículo 32. OTROS INGRESOS PROCEDENTES DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

##### **Concepto 320 Comisiones por avales y seguros operaciones financieras**

- 321 Renta de Aduanas. Derechos menores
- 322 De la Administración financiera
  - Subconcepto 322.01 Administración y cobranza
  - 322.02 Compensación por gastos de percepción de recursos propios tradicionales de la U.E.
  - 322.03 Otros
- 329 Otros ingresos procedentes de la prestación de servicios

#### **Artículo 33. VENTA DE BIENES**

##### **Concepto 330 Ventas de publicaciones propias**

- 331 Ventas en comisión de publicaciones
- 332 Ventas de fotocopias y otros productos de reprografía
- 333 Venta de medicamentos
- 334 Venta de productos agropecuarios
- 335 Venta de material de deshecho
- 339 Venta de otros bienes

#### **Artículo 38. REINTEGROS POR OPERACIONES CORRIENTES**

##### **Concepto 380 De ejercicios cerrados**

- 381 Del presupuesto corriente
- 382 De cantidades abonadas a los trabajadores por cuenta de las empresas (Fondo de Garantía Salarial)

#### **Artículo 39. OTROS INGRESOS**

##### **Concepto 391 Recargos y Multas**

###### **Subconcepto 391.00 Recargo de apremio**

- 391.01 Intereses de demora
- 391.02 Multas y sanciones
- 391.99 Otros

###### **399 Ingresos diversos**

###### **Subconcepto 399.00 Compensaciones de servicios prestados por funcionarios**

- 399.01 Recursos eventuales
- 399.02 Ingresos procedentes de Organismos autónomos suprimidos
- 399.99 Otros ingresos

CUADRO N.º 1

**INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS**  
(Cifras absolutas en millones de pesetas e índice de evolución 1990 = 100)

AÑOS	Estado (a)		O.O. AA. (a) (c)		CC. AA. (b)		CC. LL. (b)	
1990 .....	280.204	100	81.744	100	265.413	100	487.659	100
1991 .....	435.150	155	67.620	83	329.047	124	530.059	109
1992 .....	262.127	94	77.680	95	392.690	148	592.321	121
1993 .....	331.134	118	74.637	91	396.751	149	644.119	132
1994 .....	304.090	109	86.771	106	388.731	146	646.518	133
1995 .....	341.200	122	80.925	99	382.799	144	665.828	137
1996 .....	375.800	134	95.651	117	—	—	—	—
1997 .....	428.400	153	82.602	101	—	—	—	—

(a) Presupuestos liquidados (1990-1993).

Datos presupuestados (1994, 1995, 1997).

Previsión de liquidación 1996.

(b) Presupuestos consolidados.

(c) Incluye organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros de la Administración central.

Fuente: IGAE, Memoria de la Administración Tributaria, PGE, Proyecto de Ley de PGE 1987, y elaboración propia.

trimoniales», donde se recogen ingresos por operaciones comerciales realizadas por organismos autónomos de carácter comercial o industrial, o ingresos por servicios prestados por empresas públicas. Pero, dada la variedad de ingresos de distinta naturaleza que incluye este capítulo, que, en muchos casos, no son considerados ni como tasas ni como precios públicos, sino que pueden ser típicamente patrimoniales o precios privados, hemos creído conveniente no analizarlos, ya que su estudio pormenorizado extendería demasiado este trabajo.

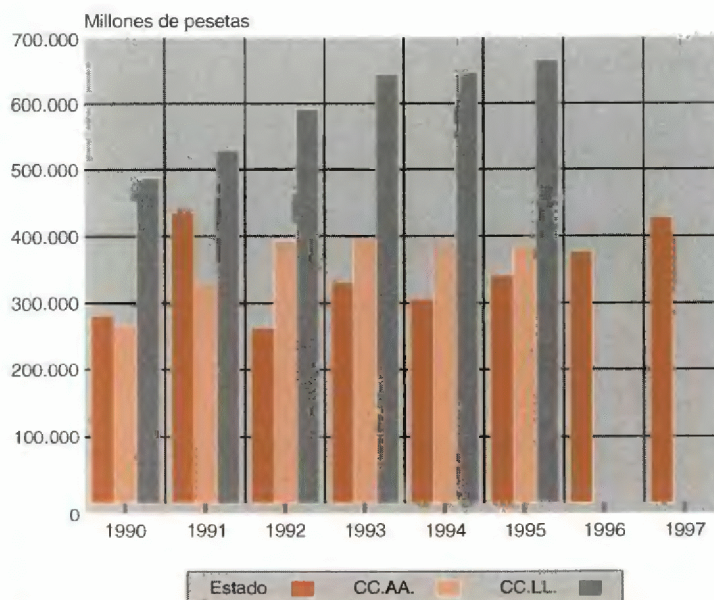
Antes de empezar a comentar los cuadros elaborados al respecto, conviene realizar una enumeración de los artículos, conceptos y subconceptos que incluye el capítulo III, con el fin de conocer los ingresos que lo integran. Desarrollamos este capítulo para la Administración central (7) en el recuadro adjunto.

En el cuadro n.º 1, figura la evolución experimentada por los ingresos del Estado, organismos autónomos, comunidades autónomas y corporaciones locales del

capítulo III, pudiéndose observar un carácter errático en el índice de evolución, sobre todo en el Estado y los organismos autónomos.

Lo más sorprendente en este período es el ingreso que el Estado refleja en el año 1991, ya que se incrementa un 55,3 por 100 res-

**GRÁFICO 1**  
**INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS**



CUADRO N.º 2

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS**  
(Porcentaje sobre el total de ingresos no financieros e índice de evolución 1990 = 100)

AÑOS	Estado (a)		O.O. AA. (a) (c)		CC. AA. (b)		CC. LL. (b)	
1990 .....	2,75	100	3,48	100	6,12	100	16,29	100
1991 .....	3,87	141	2,69	77	6,65	109	15,96	98
1992 .....	2,14	78	2,46	71	6,81	111	15,58	96
1993 .....	2,60	95	1,73	50	6,27	102	15,75	97
1994 .....	2,30	84	1,82	52	5,53	90	15,77	97
1995 .....	2,41	88	2,06	59	5,10	83	15,39	94
1996 .....	2,53	92	2,43	70	—	—	—	—
1997 .....	2,66	97	2,13	61	—	—	—	—

(a) Presupuestos liquidados (1990-1993).

Datos presupuestados (1994, 1995, 1997).

Previsión de liquidación 1996.

(b) Presupuestos consolidados.

(c) Incluye organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros de la Administración central.

Fuente: IGAE, Memoria de la Administración Tributaria, PGE, Proyecto de Ley de PGE 1987, y elaboración propia.

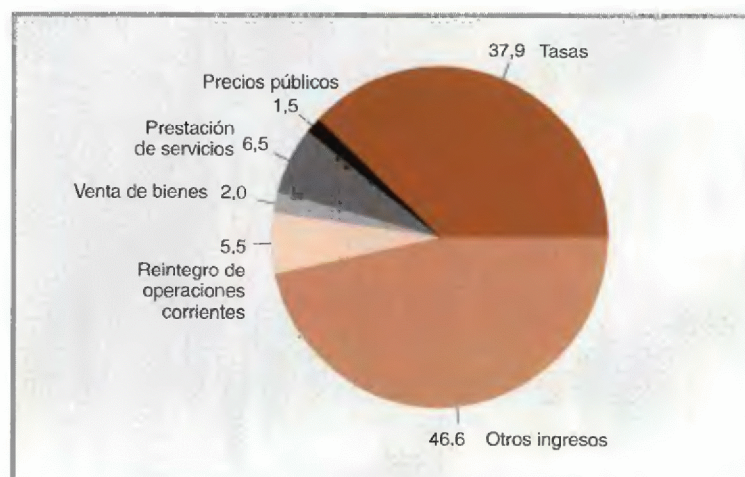
pecto al año anterior, debido, fundamentalmente, al reintegro procedente de la cesión de tributos a la Comunidad de Madrid del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y el Impuesto sobre

Sucesiones y Donaciones por un importe de 53.670 millones, y los ingresos extraordinarios por la primas de emisión de deuda pública. En cambio, 1992 experimenta un descenso considerable. Estos in-

gresos se han visto afectados por la desaparición de los procedentes de la prestación de servicios de Correos y Telégrafos al pasar este centro a organismo autónomo (7.331 millones en 1992 frente a 85.497 millones en 1991), hecho que se refleja en el ingreso de estos organismos. A partir de aquí, el ingreso en el Estado tiene un comportamiento más homogéneo, no así en los organismos autónomos, que sigue oscilando de forma significativa debido a menores ingresos por *reintegros* y a la variación experimentada en *otros ingresos*. Además de producirse en estos agentes una cifra de derechos reconocidos, en algunos años muy superior a la recaudación efectiva que será recogida al año siguiente.

El mayor incremento en los ingresos del Estado, exceptuando el año 1991, se produce para 1997. El Proyecto de Ley de PGE para 1997 fija la cuantía de estos ingresos en 428.000 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 14 por 100 sobre el año anterior. Esta partida presupuestaria es la que sufre el mayor in-

**GRÁFICO 2**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL ESTADO**  
**POR CONCEPTOS DEL CAPÍTULO III (1997)**  
(En porcentaje)



CUADRO N.º 3

**ESTRUCTURA DEL CAPÍTULO III (TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS)  
POR AGENTES DEL ÁMBITO DE LOS PGE  
(Años 1997-1995)**

AGENTES	Tasas		Precios públicos		Otros ingresos de la prestación de servicios		Venta de bienes		Reintegro operaciones corrientes		Otros ingresos		Totales	
	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995
Estado.....	37,91	41,94	1,49	0,73	6,46	7,67	1,97	1,56	5,53	7,36	46,64	40,74	100	100
OO. AA. administrativos	61,97	61,69	1,21	1,14	1,79	2,27	1,70	1,67	8,98	8,09	24,35	25,14	100	100
OO. AA. Com., Ind. Fin. ...	77,73	50,70	1,14	1,13	1,10	1,44	0,64	31,06	5,65	1,95	13,74	13,71	100	100
Entes públicos.....	32,42	50,85	8,47	14,77	37,21	13,11	20,27	19,48	0,68	0,68	0,93	1,10	100	100
Seguridad Social.....	—	—	—	—	24,57	34,88	—	—	1,58	6,84	73,84	58,28	100	100

Fuente: IGAE, Memoria de la Administración Tributaria, PGE, Proyecto de Ley de PGE 1987, y elaboración propia.

cremento, seguida por los impuestos indirectos en un 8,3 por 100. Este aumento viene explicado por dos hechos:

- Se crean siete nuevas tasas.
- Se modifican específicamente las cuantías de trece categorías de tasas y el resto de ellas,

que no son objeto de específica modificación, se actualiza en un 8 por 100 sobre el importe del año anterior.

El peso relativo que los ingresos del capítulo III tienen sobre las operaciones no financieras se puede ver en el cuadro n.º 2. Ex-

ceptuando el año 1991, en el que aumentó considerablemente con respecto al año de referencia (1990), el resto de los años no ha sido superado. Para 1997 se estima que estos ingresos representen el 2,66 por 100 del total de las operaciones no financieras.

CUADRO N.º 4

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS SOBRE LOS INGRESOS TOTALES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	1995	1994	1993	1992	1991	1990	Inc. 93/90	Inc. 95/90
Andalucía .....	3,50	3,50	4,16	4,38	3,63	3,55	17,18	-1,41
Aragón .....	8,35	9,23	13,09	11,42	13,45	14,29	-8,40	-41,57
Asturias .....	7,87	9,63	10,55	12,16	12,26	12,16	-13,24	-35,28
Baleares .....	8,91	5,11	5,84	7,76	7,77	9,50	-38,53	-6,21
Canarias .....	5,18	8,44	9,12	10,20	9,34	7,13	27,91	-27,35
Cantabria .....	5,03	4,61	4,61	7,27	7,27	7,81	-40,97	-35,60
Castilla y León.....	6,19	5,94	9,91	9,99	10,36	8,76	13,13	-29,34
Castilla-La Mancha ...	3,50	3,61	5,22	5,51	5,87	6,40	-18,44	-45,31
Cataluña .....	4,76	5,31	5,77	7,20	7,72	6,37	-9,42	-25,27
Extremadura .....	3,75	3,62	6,82	6,77	7,01	5,99	13,86	-37,40
Galicia .....	3,21	4,48	4,39	4,45	5,12	3,77	16,45	-14,85
Madrid .....	9,77	9,61	9,51	8,89	8,71	8,72	9,06	12,04
Murcia .....	10,34	12,89	13,10	13,90	12,81	12,81	2,26	-19,28
Navarra .....	2,85	3,00	2,83	2,65	2,29	4,91	-42,36	-41,96
País Vasco .....	1,53	1,59	2,01	1,86	1,41	1,25	60,80	22,40
La Rioja.....	11,38	12,63	11,43	10,45	9,60	8,93	28,00	27,44
Comunidad Valenciana	6,47	5,66	6,30	5,91	5,41	5,44	15,81	18,93

Fuente: Presupuestos de las comunidades autónomas. IGAE y elaboración propia.



La importancia que tienen las distintas partidas que integran el capítulo III viene explicada en el cuadro n.º 3. Tanto en el año 1995 como en el año 1997 las *tasas y otros ingresos* absorben más de las tres cuartas partes de este ingreso. Dentro de ellas, las *tasas sobre el juego y las multas, sanciones y otros ingresos diversos* son las más significativas. Los *precios públicos* son los que menos peso relativo tienen entre los ingresos del capítulo. El importe de los *reintegros* refleja la devolución a las arcas públicas de pagos indebidamente realizados por el Estado.

En las comunidades autónomas y en las corporaciones locales, estos ingresos poseen una mayor importancia cuantitativa que en el Estado, tanto en cifras absolutas como en términos relativos. Se observa un aumento lineal durante todo el período, aunque en las comunidades autónomas, a partir de 1993, se reducen algo. Los ingresos de las corporaciones locales prácticamente doblan los ingresos del Estado, con una tendencia creciente durante el período estudiado. Sin embargo, en la estructura de estos ingresos sobre el total de operaciones no financieras, la tónica general es que disminuyen su participación. No obstante, esto no debe ocultar la gran importancia que tienen estos recursos para las corporaciones locales representando en el año 1995 el 15,39 por 100, frente al 5,10 en las comunidades autónomas y el 2,41 en el Estado.

El cuadro n.º 4 refleja el peso relativo de los ingresos por *tasas*, *precios públicos* y *otros ingresos* sobre el total de ingresos en cada una de las comunidades autónomas. La tendencia de esta evolución corrobora la tendencia general para el conjunto de todas ellas: disminuye prácticamente en todas las comunidades la importancia de

este recurso. En el período 1990-1993, en siete de las diecisiete comunidades se disminuye la participación de estos ingresos, y si tomamos el período completo (1990-1995), únicamente cuatro de las diecisiete aumentan la participación; el resto la disminuye, aumentando la importancia de otros recursos como vía de financiación.

En definitiva, una vez leídos los cuadros, podemos decir:

1) La importancia de estos ingresos públicos queda patente en las corporaciones locales frente a las comunidades autónomas y el Estado, aunque a lo largo del período de estudio observamos una tendencia decreciente en su peso relativo respecto a los ingresos no financieros. También destaca la poca importancia de los ingresos por *tasas y precios públicos* en los organismos autónomos (ver gráfico 1).

2) Las *tasas*, junto con *otros ingresos*, son las partidas cuantitativamente más importantes. Esto es así tanto en el Estado como en los organismos autónomos, en los entes públicos y en las comunidades autónomas y corporaciones locales, excepto en el agente seguridad social, donde no existe el ingreso por *tasas*.

3) Los *precios públicos* tienen una representatividad muy baja en todos los agentes estudiados. Si bien hay que matizar que parte de estos ingresos se encuentra recogida en el capítulo V del Presupuesto, que no hemos estudiado por estar entremezclados varios conceptos.

4) El incremento previsto en la partida de *tasas*, según los PGE para 1997, tendrá una repercusión en los ingresos autonómicos y locales distinta. Es decir, en aquellas regiones en que se hayan producido las transferencias de los servicios y las *tasas* inherentes a

ellos, no les es de aplicación el precepto de la Ley de PGE, ya que el tributo es propio, y cada Comunidad tendrá potestad para aumentar o disminuir los tipos en la cuantía deseada. Pero en aquellas regiones en que no se haya efectuado la transferencia o su traspaso no haya concluido, se aplica la disposición estatal.

Todas estas conclusiones, sin embargo, habrá que tomarlas con prudencia antes de llegar a valoraciones definitivas, ya que las cifras que hemos tomado son únicamente las del capítulo III de ingresos. Quizás otras fuentes de información podrían completar este estudio, que no pretende ser más que una primera aproximación al conocimiento de los ingresos por *tasas y precios públicos*.

#### NOTAS

(1) Citado por FUENTES QUINTANA (1986); ALBI, y otros (1994).

(2) Cronológicamente: Ley General Tributaria 230/1963, de 28 de diciembre, modificada parcialmente por la Ley 10/1985, de 26 de abril, y la Ley 25/1995, de 20 de junio.

(3) La Ley 8/1989, de 13 de abril, de *Tasas y Precios Públicos*, escinde el hecho imponible de la *tasa* y efectúa una nueva definición de ésta (excluyendo la utilización del dominio público como hecho imponible). Modifica, por tanto, el artículo 26.1 de la LGT 230/1963 y define, por primera vez, el *precio público*, cuyo concepto tiene poco que ver con lo que tradicionalmente conocía la teoría de la Hacienda pública.

(4) Esta nueva definición de *precio público* está basada en la que realizan para el ámbito de la Hacienda local ALBI y GARCÍA ARIZNAVARRETA (1996, pág. 879).

(5) Bastaba, por tanto, la simple decisión del legislador de dejar de declarar que la prestación de un servicio es competencia exclusiva de la Administración pública para que una *tasa* se convierta en *precio público*, y viceversa.

(6) Así lo pone de manifiesto el artículo 31 de la Constitución, estableciendo que la contribución al sostenimiento de los gastos públicos deberá efectuarse mediante un sistema tributario justo y de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes. Esta es una regla jurídica con eficacia vinculante para todos los poderes públicos y, muy concretamente, para el legislador, que se encuentra ante un mandato del que no puede escapar.

(7) La estructura de los presupuestos de la Administración autonómica y local es muy

similar a la presentada, aunque hay algunas diferencias en los conceptos y subconceptos que en muchos casos dependen del ingreso.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E., y GARCIA ARIZNAVARRETA, J. L. (1996), *Sistema fiscal español*, 11.ª ed., Barcelona, Ariel Economía.
- ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZALEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (1994), *Teoría de la Hacienda Pública*, 2.ª ed., Barcelona, Ariel Economía.
- CROS GARRIDO, J. (1988), «Tasas y precios públicos», *Palau*, 14, *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 4, págs. 51-68.
- FUENTES QUINTANA, E. (1986), *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, Madrid, Imp. Rufino García Blanco.
- IGAE (1990-1993), *Presupuestos Generales del Estado. Liquidaciones del Presupuesto*.

LAGO MONTERO, J. M. (1991), «Un apunte sobre el principio de capacidad contributiva en algunas tasas y precios públicos», en *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MARTÍN QUERALT, J. (1988), «Reflexiones en torno a la adecuación de las tasas a la Constitución», *Palau*, 14, *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 4, páginas 1-28.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990-1994), *Memoria de la Administración Tributaria*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990-1995), Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990-1995), Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, *Presupuestos de las Corporaciones Locales*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994 y 1995), *Presupuestos Generales del Estado*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1996), *Informe Económico Financiero. Presupuestos Generales del Estado para 1997*, tomo 1.

MORENO SEIJAS, J. M. (1995a), *El principio del beneficio de la imposición: teoría y aplicación actual*, Instituto de Estudios Fiscales (Estudios de Hacienda Pública).

— (1995b), «Tasas y precios públicos en un contexto de creciente disciplina presupuestaria», Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de Actualidad*, n.º 1, páginas 17-32.

«Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social» (1996), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 9 octubre.

«Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997» (1996), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 1 de octubre.

#### Resumen

Del conjunto de los ingresos públicos, las tasas y precios públicos son una parte cuantitativamente poco relevante. Sin embargo, es previsible que en los próximos años estos ingresos adquieran una importancia considerable como alternativa de financiación de determinados bienes y servicios, dada la disciplina presupuestaria a que están sometidos todos los países. El artículo pretende ser una primera aproximación al conocimiento de estas figuras, poniendo de manifiesto la dificultad de su propia definición y el régimen de exigencia de cada uno de ellos. El papel que estos dos ingresos juegan en el reparto de la carga tributaria se revisa brevemente señalando los efectos de su utilización sobre los objetivos de eficiencia y equidad. Finalmente, una revisión cuantitativa pone de manifiesto la desigual importancia de estos recursos públicos en los distintos niveles de gobierno.

*Palabras clave:* ingresos públicos, tasas, precios públicos, reparto de la carga, principio de beneficio, principio de capacidad de pago.

#### Abstract

Public fees and prices account for an irrelevant amount in the total of public revenue. Nevertheless, these types of revenue are foreseen to gain great importance in the following years, as an alternative to finance certain goods and services, taken the strict budgetary control the countries are facing. This paper intends to give a first approximation to the understanding of these facts, putting forward the difficulty of their own definitions and requirements. The role played by these two revenues in sharing the tax burden is briefly reviewed, pointing out the effects of their use on the efficiency and equity objectives. Lastly, a quantitative review shows the different importance of these public resources in the different governments levels.

*Key words:* public revenue, fees public prices, the sharing of the tax burden, profit principle, ability-to-pay principle.

*JEL classification:* H20, H30.