

---

# LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA (1978-2003)

---

Carlos Mulas Granados

Universidad Complutense de Madrid

(Grupo de Economía Europea)

Jorge Onrubia Fernández

Universidad Complutense de Madrid e Instituto de Estudios Fiscales

Javier Salinas Jiménez

Universidad de Extremadura e Instituto de Estudios Fiscales

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es ofrecer una panorámica sobre la evolución de nuestra política fiscal en los años transcurridos desde la llegada del régimen democrático a España. La intensidad de la transformación de nuestro sector público, tanto en una perspectiva cuantitativa como cualitativa, hacen de nuestro cometido un ejercicio atractivo, aunque no exento de complejidad para el análisis.

La creación prácticamente *ex novo* de un Estado del bienestar, el desarrollo y universalización de un sistema tributario de naturaleza personal, junto con intensos procesos de reconversión industrial, de desregulación de una economía muy intervenida y de privatización de empresas públicas ha incidido de forma directa en el desarrollo de la política presupuestaria española, a medida que nuestro país iba adentrándose en un régimen de libertades. La entrada de España en 1986 en la Comunidad Económica Europea, con lo que esto significó para nuestras finanzas públicas —acceso a los Fondos Comunitarios, apertura de mercados, implantación de una imposición indirecta armonizada, etc.—, y nuestra posterior apuesta por la moneda única, iban a representar verdaderos *shocks* externos para nuestra política fiscal, como a continuación se expone.

Para abordar nuestro cometido se ha optado por dividir nuestra revisión en cuatro períodos, precisamente delimitados por los hitos que han marcado nuestro acceso y pertenencia a la Unión Europea. De este modo, tras esta sección introductoria, en la segunda sección se recoge el análisis correspondiente a la política fiscal de España desde el inicio de la transición democrática en 1975 hasta nuestra entrada en la Comunidad Económica Europea, en 1986. Aunque la intención original con la que nos enfrentamos al desarrollo del trabajo era tratar en exclusiva el periodo de los veinticinco años de vigencia de nuestra Constitución, se ha optado por incluir estos tres años previos, pues creemos que representan un inevitable punto de partida para evaluar adecuadamente la transfor-

mación de la actividad del sector público español. La tercera sección se ocupa del periodo que va desde 1986 hasta 1992, fecha clave para la política fiscal de los países miembros de la Unión Europea. Con el Tratado de Maastricht iba a iniciarse el recorrido hasta el euro, con las consiguientes reformas institucionales tanto para la política monetaria como para la fiscal. Precisamente, la sección cuarta del trabajo se encarga de analizar todo este tránsito hasta la superación en 1999 de los requisitos de acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. La quinta sección se encarga de pasar revista a nuestra política fiscal desde ese año hasta el momento actual. Por último, hemos creído conveniente dedicar una sección final a presentar el contenido del nuevo marco normativo sobre “estabilidad presupuestaria” aprobado a finales del año 2001, y sobre el que es previsible que descansa el rediseño de nuestra institución presupuestaria en los próximos años.

## **2. LA POLÍTICA FISCAL DE ESPAÑA DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA HASTA LA ENTRADA EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (1975-1985)**

En el período que abarca desde el inicio de la transición democrática hasta la entrada en 1986 en la Comunidad Económica Europea (CEE), la política fiscal española se caracterizó por un aumento exponencial de los gastos públicos, un aumento más paulatino de la presión fiscal, aunque desconocido hasta ese momento, y la generación de un problema crónico de déficit público que disparó el volumen de la deuda.

Si durante el período 1955-1974, el crecimiento medio anual de los gastos e ingresos públicos se mantuvo en torno al 16%, con la llegada de la democracia se iba a producir un proceso de progresiva divergencia entre ambas magnitudes que terminaría abriendo una brecha significativa en términos de déficit público (Raymond y González-Páramo, 1988). Así, entre 1975 y 1986, la tasa de crecimiento del gasto público fue del 22,5%, mientras que la de los ingresos tan solo alcanzó el 20,9 %. Debe tenerse en cuenta que esto se produjo en un periodo en el que entraron en vigor las nuevas figuras impositivas —el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto de Sociedades— nacidas de la reforma fiscal de 1977-1978, que transformó radicalmente nuestro sistema tributario en lo que a imposición directa se refiere.

Esta divergencia entre gastos e ingresos públicos abrió una nueva etapa, sin precedentes, en la Hacienda Pública española. Hasta ese momento, el déficit público sólo había aparecido en tres ocasiones (los años de 1960, 1961 y 1971), y ahora pasaría a convertirse, durante dos décadas, en el nuevo protagonista de nuestra política fiscal<sup>1</sup>. Como se puede apreciar en la Tabla 1, la persistencia de un déficit fiscal entre 1976 y 1998 financiado casi enteramente mediante deuda pública, disparó los niveles de endeudamiento por encima del 40% del PIB durante la segunda mitad de los ochenta y por encima del 60% del PIB durante casi toda la década de los noventa.

---

<sup>1</sup> Véase Fuentes Quintana (1988) para un análisis histórico de la estrategia presupuestaria española anterior a la transición democrática.

**TABLA 1**  
**Cuentas consolidadas del Sector Público Español: Ingresos y Gastos Públicos**  
(en % del PIB)

Datos SEC 79

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Impuestos indirectos (a la producción e importaciones)	6,6	6,5	6,6	6,1	6,2	6,3	6,9	7,3	8,0	8,5	9,1	10,3	10,4	10,5	10,4	10,2	10,3
2. Impuestos directos (sobre la renta y el patrimonio)	4,3	4,5	4,7	5,3	5,9	6,7	6,9	6,5	7,5	7,9	8,1	7,9	9,8	10,0	11,6	11,5	11,5
3. Contribuciones sociales	10,0	10,7	11,4	12,1	12,6	12,8	13,0	12,9	13,2	12,5	12,6	12,4	12,4	12,2	12,5	12,8	13,1
4. De las que son contribuciones sociales efectivas	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
5. Otros ingresos corrientes	3,2	3,2	3,3	3,2	3,3	3,9	4,2	4,4	4,2	3,7	4,1	4,0	3,7	3,7	3,3	3,6	4,1
6. Total ingresos corrientes	24,0	24,8	26,0	26,7	27,9	29,7	30,9	31,0	32,9	32,6	34,0	34,6	36,3	36,3	37,8	38,2	38,9
7. Consumo Público	10,5	11,2	11,4	11,8	12,3	13,0	13,4	13,5	14,0	13,8	14,1	14,1	14,5	14,1	14,5	14,9	15,5
8. Del que son retribuciones a empleados públicos	7,4	8,0	8,3	8,6	9,0	9,4	9,8	9,7	10,1	9,9	10,1	9,9	10,0	10,0	10,2	10,6	11,0
11. Transferencias sociales (prestaciones económicas)	8,0	8,6	8,9	10,3	11,2	11,8	13,1	13,0	13,4	13,3	13,7	13,4	13,2	13,3	13,4	13,8	14,6
12. Intereses de la deuda	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,8	1,2	1,9	3,7	4,2	3,3	3,9	3,9	3,7
13. Subsidios	1,2	1,4	1,5	2,0	1,8	1,9	1,8	2,2	2,3	2,5	2,3	2,0	2,1	2,7	2,4	2,4	2,5
14. Otros gastos corrientes	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
15. Total gastos corrientes	19,9	21,4	22,3	24,6	26,0	27,8	29,4	30,0	31,3	31,8	33,7	34,8	35,4	34,5	35,6	36,5	37,7
16. Ahorro bruto	4,1	3,4	3,7	2,1	1,9	1,9	1,5	0,9	1,6	0,8	0,3	- 0,3	0,9	1,8	2,2	1,7	1,2
17. Transferencias de capital recibidas	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
18. Ingresos totales	24,0	24,8	26,0	26,7	27,9	29,7	30,9	31,0	32,9	32,6	34,0	34,6	36,3	36,3	37,8	38,2	38,9
19. Formación bruta de capital	2,6	2,3	2,6	2,0	1,7	1,8	2,2	2,9	2,7	2,9	3,6	3,5	3,3	3,7	4,3	4,8	4,7
20. Otros gastos de capital	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
21. Gastos totales	23,9	25,1	26,5	28,3	29,5	31,7	34,2	35,8	36,9	37,3	40,1	40,1	39,9	39,6	41,3	42,3	43,2
22. Prestación fiscal	20,4	21,3	22,3	23,1	24,2	25,6	26,6	26,7	28,7	29,0	30,0	30,9	32,9	32,9	34,7	34,8	35,1
23. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	0,0	- 0,3	- 0,6	- 1,7	- 1,6	- 2,5	- 3,7	- 5,3	- 4,5	- 5,2	- 6,1	- 5,5	- 3,7	- 3,3	- 3,5	- 4,1	- 4,3
24. Saldo cíclicamente ajustado	- 0,5	- 0,9	- 1,2	- 2,1	- 1,5	- 2,3	- 2,9	- 4,4	- 3,6	- 4,0	- 4,9	- 4,5	- 3,6	- 3,9	- 4,9	- 5,8	- 5,8
24. Deuda pública	12,3	12,1	13,2	13,3	13,0	16,8	20,5	25,4	30,6	36,6	41,9	43,2	43,6	40,0	41,4	43,2	43,9

TABLA 1 (Continuación)

	Datos SEC 95 (*)												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003(e)	2004(e)
1. Impuestos indirectos (a la producción e importaciones)	10,8	10,1	10,6	10,2	10,2	10,5	11,1	11,7	11,7	11,4	11,7	11,8	11,9
2. Impuestos directos (sobre la renta y el patrimonio)	11,9	11,4	11,0	10,1	10,3	10,5	10,2	10,2	10,5	10,5	10,9	10,6	10,6
3. Contribuciones sociales	14,0	14,3	14,0	13,0	13,2	13,1	13,0	13,1	13,3	13,6	13,5	13,5	13,5
4. De las que son contribuciones sociales efectivas	:	:	:	12,0	12,2	12,2	12,1	12,2	12,4	12,7	12,7	12,7	12,6
5. Otros ingresos corrientes	4,0	5,0	4,2	4,1	4,2	4,0	3,7	3,7	3,4	3,6	3,4	3,4	3,0
6. Total ingresos corrientes	40,7	40,8	39,7	37,4	37,8	38,0	38,0	38,6	38,9	39,0	39,5	39,3	39,4
7. Consumo Público	16,4	16,8	16,2	18,1	17,9	17,5	17,5	17,4	17,6	17,5	17,6	17,8	17,7
8. Del que son retribuciones a empleados públicos	11,7	11,8	11,3	11,3	11,3	10,9	10,7	10,6	10,5	10,4	10,2	10,3	10,3
11. Transferencias sociales (prestaciones económicas)	15,4	16,2	15,8	13,9	13,8	13,3	12,8	12,4	12,3	12,2	12,5	12,6	12,6
12. Intereses de la deuda	4,2	5,0	4,7	5,2	5,3	4,8	4,3	3,5	3,3	3,1	2,9	2,6	2,5
13. Subsidios	2,5	3,1	2,9	1,1	1,0	0,9	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
14. Otros gastos corrientes	:	:	:	0,9	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,3	1,1	1,1
15. Total gastos corrientes	40,0	42,5	41,2	39,2	39,0	37,6	36,8	35,8	35,6	35,1	35,3	35,3	35,1
16. Ahorro bruto	0,7	- 1,7	- 1,5	- 1,8	1,2	0,4	1,2	2,9	3,3	3,9	4,2	3,9	4,3
17. Transferencias de capital recibidas	:	:	:	1,4	1,4	1,0	0,6	0,7	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5
18. Ingresos totales	40,7	40,8	39,7	38,4	38,8	38,6	38,3	39,0	39,0	39,2	39,6	39,3	39,5
19. Formación bruta de capital	4,0	4,1	3,9	3,7	3,1	3,1	3,3	3,4	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4
20. Otros gastos de capital	:	:	:	2,5	2,0	1,5	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
21. Gastos totales	44,6	47,6	45,8	45,0	43,7	41,8	41,4	40,2	39,8	39,3	39,6	39,8	39,6
22. Presión fiscal	36,8	35,9	34,9	33,4	33,8	34,2	34,5	35,2	35,7	35,6	36,1	35,9	35,8
23. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	- 4,0	- 6,7	- 6,1	- 6,6	- 5,0	- 3,2	- 3,0	- 1,2	- 0,9	- 0,1	- 0,1	- 0,4	- 0,1
24. Saldo cíclicamente ajustado	- 4,8	- 6,1	- 5,3	- 5,8	- 4,0	- 2,5	- 2,3	- 1,1	- 1,6	- 0,8	- 0,4	- 0,4	- 0,1
24. Deuda pública	46,8	58,4	61,1	63,9	68,1	66,6	64,6	63,1	60,5	56,9	54,0	52,5	50,5

(e) Datos estimados

(\*) Esta parte de la tabla se basa en las definiciones de SEC 95, que no se corresponden necesariamente con las de SEC 79. Los totales para SEC 95 se obtienen de la siguiente manera:

Línea 6 = Línea 1 + Línea 2 + Línea 3 + Línea 5.

Línea 15 = total Líneas 7 a 14.

Línea 16 = Línea 6 - Línea 15.

Línea 18 = Línea 6 + Línea 17.

Línea 21 = Línea 15 + Línea 19 + Línea 20.

Línea 23 = Línea 18 - Línea 21.

FUENTE: Comisión Europea. Base de datos AMECO (junio 2003).

## 2.1. EL AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO TRAS EL CAMBIO DE RÉGIMEN

El incremento considerable del gasto público en porcentaje del PIB que tuvo lugar a partir de 1975 fue especialmente intenso durante los primeros años de la transición política, ya que hasta 1982, fecha de la llegada al poder del primer gobierno socialista, el gasto público se incrementó a razón de dos puntos porcentuales cada año. A partir de ese momento, el aumento seguiría, aunque a una tasa media menor, de 0,9 puntos por año. A la hora de explicar este aumento vertiginoso durante el período 1975-82, se han aducido generalmente factores coyunturales como la inestabilidad económica y política. La grave crisis económica que atravesaba la economía española y la presencia de un gobierno políticamente débil, sometido a un exhaustivo escrutinio por parte de la oposición, aparecen como factores determinantes de este hecho. Además, no debe pasarse por alto que la crisis económica y la transición política estimularon demandas sociales no satisfechas durante el largo régimen dictatorial sufrido por nuestro país. También debe tenerse en cuenta que desde 1980, España afrontó un intenso proceso de descentralización territorial, con la configuración del Estado de las Autonomías, que iba a dar lugar a un proceso de multiplicación de las Administraciones Públicas, carente en los primeros momentos de la suficiente racionalización administrativa y presupuestaria (Raymond y González-Páramo, 1988: 127).

Estamos de acuerdo con Alcaide (1988) cuando señala que, en gran medida, el crecimiento acelerado del gasto público español durante aquella etapa puede considerarse como una versión tardía de un fenómeno de aumento generalizado del gasto en todas las economías occidentales, que se venía produciendo desde 1960. En conjunto, este despegue del gasto público iniciado al comienzo de la transición española hizo que se pasase de un nivel de gasto público total del 24% del PIB en 1975 al 40% en 1986.

En cuanto a su componente cualitativo, el incremento del gasto público que tuvo lugar entre 1975 y 1985 fue liderado por un fuerte crecimiento de los gastos sociales, con un peso muy importante del gasto en transferencias. También fue muy destacable el incremento de los gastos de personal al servicio de las Administraciones Públicas, motivado por un fuerte aumento del empleo público<sup>2</sup>. La composición de los gastos públicos en este periodo puede consultarse en la Tabla 1.

El mencionado aumento de los gastos en transferencias contribuyó de forma decisiva al aumento del gasto público total, sobre todo durante el período 1975-1982 (véase Tabla 2). Estas transferencias incorporaban el conjunto de pagos corrientes realizados por las Administraciones Públicas a las familias y empresas mediante prestaciones sociales dinerarias y subvenciones de explotación a empresas públicas y privadas.

Asimismo es importante resaltar el fuerte aumento que también experimentaron otros gastos sociales como las pensiones, los gastos ligados a la promoción de vi-

---

<sup>2</sup> El aumento de empleados de las Administraciones Públicas pasó de 995.000 efectivos en 1975 a 1.791.000 en 1995, cifra que alcanza los 2.122.000 si se incluye a los empleados de las empresas públicas. Por tanto, como señala Valle, (1996), el aumento tuvo lugar a una tasa anual acumulativa del 3%. Estos números resultan aún más espectaculares si se ponen en relación con la reducción de la ocupación en el sector privado operada entre 1977 y 1995, de cerca de un millón y medio de personas, lo que representa una tasa anual acumulativa del -0,77%.

viendas protegidas o los subsidios de desempleo, en aquel momento de reciente implantación y en una etapa con niveles de desocupación muy elevados. Así, los gastos asociados a estas prestaciones sociales se incrementaron, respectivamente, en un 18,1%, un 7,9% y un 7%. Tales aumentos provocaron que, en apenas diez años, el conjunto de las prestaciones sociales pasaran de representar el 9,27% del PIB en 1975, al 14,93% del PIB en 1985. Una consecuencia de esta situación, fue que la tasa de dependencia<sup>3</sup> de la economía española creció formidablemente, desde el 47% de 1975 al 109% de 1995.

TABLA 2  
**Tasas de variación anual de las distintas categorías de gasto público**  
(precios constantes)

	1975-1987	1975-1982	1982-1987
<i>Gasto público total</i>	6,6	7,6	5,2
Intereses de la deuda	21,1	12,5	34,4
Desempleo	18,1	29,3	4,0
Transferencias de capital y privadas	16,9	27,3	3,7
Vivienda y servicios colectivos	7,9	5,9	10,7
Pensiones	7,0	8,7	4,7
Educación	6,8	6,9	6,6
Subvenciones de explotación	6,6	15,4	-4,6
Inversiones en infraestructura	5,0	6,0	3,6
Servicios generales de las AA.PP.	5,0	4,8	5,2
Defensa nacional	3,9	3,4	4,5
Sanidad	3,3	3,4	3,1
Otras prestaciones sociales	-2,6	-3,3	-1,7
<i>Crecimiento del PIB</i>	2,1	1,4	2,9

FUENTE: Alcaide (1988).

En esta línea de mayor intervención pública, y como consecuencia de la grave crisis económica que dominó el inicio de aquella década, las subvenciones de explotación crecieron también de forma ostensible, a una tasa anual del 6,6%. De esta manera, estos gastos pasaron de representar el 1,2% del PIB en 1975 a suponer el 2,3% en 1985.

No obstante, el pago de los intereses de la deuda pública fue el componente del gasto público que más aumentó, en términos relativos, durante la primera etapa del retorno de la democracia, con una tasa de variación anual del 21,1%. El recurso a la deuda, como elemento primordial de financiación del déficit que año tras año comenzaba a acumularse, provocó que el pago de los intereses pasara de representar un minúsculo 0,3% del PIB en 1975 a alcanzar un 3,70% del PIB en 1986. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la financiación con emisión de dinero tampoco fue despreciable en el arranque de nuestro sector público democrático.

<sup>3</sup> La tasa de dependencia se define como el cociente entre la suma de asalariados públicos, pensionistas y desempleados subsidiados y el número total de ocupados en el sector privado de la economía.

Así, como ha estimado Repullo (1991) en la década de los ochenta, el recurso al *señoreaje* representó un 0,9% del PIB de promedio anual, lo que en términos de presión fiscal hubiera supuesto, aproximadamente, un incremento anual de un 3% de la misma.

Finalmente, es importante destacar el mayor protagonismo que adquirieron las inversiones públicas durante los primeros años de la transición, frente a su papel en el antiguo régimen. Cabe destacar, a este respecto, el hecho de que a partir de 1980, y coincidiendo con la progresiva descentralización del gasto público hacia niveles inferiores de gobierno, las Comunidades Autónomas comenzaron a asumir un importante protagonismo en las decisiones de inversión. Así, mientras que en 1980 las Administraciones autonómicas y locales escasamente realizaban un 10% del gasto público total (y un 33% de la inversión pública), en 1987 ya habían pasado a realizar un 23% del gasto público total y a gestionar un 64,14% de la inversión pública (Alcaide, 1988).

A pesar de este mayor esfuerzo inversor, las cifras globales ponen de manifiesto una preponderancia en consumo respecto de la creación de capital público. De hecho, la inversión pública fue, en no pocas ocasiones, el componente del presupuesto de gastos que sufrió los recortes más drásticos en los intentos de consolidación fiscal habidos en aquellos años.

## 2.2. EL INCREMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL Y LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Con el objetivo de generar nuevos recursos tributarios con los que financiar los mayores niveles de gasto a los que nos acabamos de referir, la reforma fiscal de 1977-1978 se concibió, esencialmente, para aumentar la recaudación global mediante reformas en los impuestos sobre la renta y sociedades y la introducción de un nuevo impuesto sobre el patrimonio. Además se trataba de asegurar, mediante la tipificación del delito fiscal, la generalización en el pago de los impuestos. La introducción de un nuevo impuesto sobre el valor añadido fue considerada en el proceso de reforma, aunque su aplicación iba a retrasarse hasta que la entrada en la CEE, en 1986, nos obligó a su implantación.

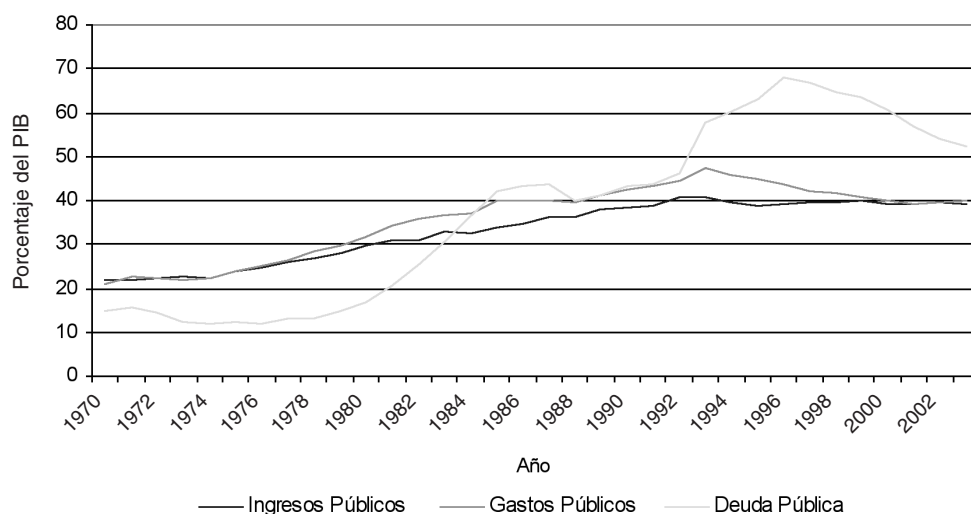
La sustitución de las figuras impositivas de producto por nuevos impuestos directos de naturaleza personal, basados en la autoliquidación de los contribuyentes, iba a ser determinante para el aumento de la presión fiscal en España. Así, ésta pasó del 20,4% en 1975 al 30,9% en 1986. No obstante, a pesar de este incremento, la presión fiscal se mantuvo por debajo de los niveles de presión fiscal media existentes, en aquel periodo, en el resto de economías avanzadas, fijados en el entorno del 40-45% del PIB. El incremento de la presión fiscal se distribuyó equilibradamente entre impuestos directos, indirectos y contribuciones sociales (véase Tabla 4). De acuerdo con los datos declarados y liquidados, dicho aumento recayó especialmente sobre las familias, con un aumento de la carga fiscal familiar de casi 10 puntos del PIB, y en menor medida en las empresas, cuya presión fiscal se incrementó en ese mismo período sólo en 2,43 puntos (Valle, 1996).

Conviene resaltar que tal esfuerzo recaudatorio coexistió, desde los primeros años de la implantación de la reforma, con un persistente problema de fraude fiscal, en gran medida consolidado por la escasa cultura tributaria propiciada por el anterior régimen. De este modo, por ejemplo, cinco años después de la reforma fis-

cal de 1977 que incrementaba la información que las entidades financieras debían aportar al fisco sobre los contribuyentes y que tipificaba por primera vez el delito de fraude fiscal, aún no realizaban la declaración de la renta el 45,2% de los empresarios y profesionales, el 72,3% de los empresarios agrícolas y el 31% de los trabajadores dependientes (Martín Seco, 1985: 269). A pesar de las novedades introducidas en la lucha contra el fraude durante la segunda mitad de los años ochenta a raíz de sucesivas iniciativas legislativas en 1987 y 1989, el volumen de ese fraude se estimó, en 1994, en torno a los tres billones de pesetas (Valle, 1996).

En definitiva, podemos decir que la primera etapa de la democracia española vio crecer el presupuesto público de manera permanente, aunque con notable desequilibrio.

**FIGURA 1**  
**Ingresos públicos, gastos públicos y deuda, 1970-2003**



FUENTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea Base de Datos AMECO (junio 2003).

En un contexto de transición política y de fuertes demandas sociales y económicas por parte de la ciudadanía, el recurso al déficit sustituyó a la financiación impositiva, lo que iba a contribuir a una expansión adicional del gasto público, mediante el crecimiento continuo del servicio de la deuda. De hecho, según han estimado Raymond y González-Páramo (1988), el 25% de los casi 20 puntos de aumento experimentado por el gasto público entre 1975 y 1992 se debió al fuerte incremento de los pagos por intereses de la deuda.



### **3. LA POLÍTICA FISCAL DE ESPAÑA DESDE LA ENTRADA EN LA CEE AL TRATADO DE MAASTRICHT (1986-1991)**

En las circunstancias descritas en la sección anterior, cuando el 1 de enero de 1986 España se incorporó a la CEE presentaba un nivel de gasto público en torno al 40% del PIB, y unos ingresos que no llegaban al 34%. Esto generaba una situación de déficit público de algo más del 6%, que a su vez no hacía sino incrementar la presión sobre un nivel de deuda que ya alcanzaba el 41,9% del PIB.

El reto que el ingreso en la CEE presentaba para la competitividad de la economía española llevó a las autoridades económicas al convencimiento de la necesidad de alcanzar un cuadro macroeconómico que, basado en la contención de salarios y precios, en un déficit público reducido y en una cuenta corriente equilibrada, pudiera generar un crecimiento sin inflación a largo plazo (De la Dehesa, 1988). Las pretensiones de los sucesivos Presupuestos Generales del Estado así lo atestiguan, si bien, en esta etapa de crecimiento que iba a extenderse hasta 1992, tan solo los ejercicios presupuestarios de 1986 y 1987 iban a contar con una política fiscal de clara orientación contracíclica.

Los efectos inflacionistas de una política fiscal expansiva como la emprendida desde el comienzo de los años ochenta sólo se podían corregir mediante pactos salariales con las fuerzas sociales, como el Acuerdo Económico y Social de 1984, o mediante las sucesivas devaluaciones de la peseta que tuvieron lugar. Ambos tipos de medidas resultaban fructíferas entre 1978 y 1985, pero su efectividad se redujo a partir de 1986, momento en que la política fiscal expansiva entró en contradicción seria con la rigidez de la política monetaria, que llegó a elevar los tipos de interés nominales por encima del 15%. Tras la ruptura del diálogo con los interlocutores sociales en 1988, que culminó en la huelga general del 14 de diciembre de ese año, el gobierno decidió apostar por la inclusión de la peseta en el mecanismo de cambios fijos bilaterales del Sistema Monetario Europeo (SME). Con ello se intentó lanzar una señal a los agentes sobre el compromiso a no recurrir a las devaluaciones en momentos de dificultad, así como con la disposición a afrontar las perentorias reformas estructurales que la economía española precisaba. En este periodo se abordaron, con distinto éxito, varios procesos de consolidación fiscal, que a continuación reseñamos.

#### **3.1. LA PRIMERA CONSOLIDACIÓN FISCAL (1986-1988)**

Esta primera consolidación se basó fundamentalmente en un incremento de la capacidad recaudatoria del sistema tributario, gracias a la reforma fiscal que introdujo el IVA el 1 de enero de 1986. Las características de este tributo, junto a los avances informáticos que con su introducción se incorporaron, consiguieron una destacable reducción del fraude fiscal, ampliándose las bases de recaudación mediante la afloración de numerosos nuevos contribuyentes, a la vez que elevó la elasticidad-renta de los diferentes impuestos aplicados desde 1979 (Fuentes y Barea, 1996). Así, el aumento de los ingresos públicos entre 1985 y 1992 fue de casi 7 puntos porcentuales, lo que logró situar a éstos en un nivel similar al de la media europea, en torno al 40% del PIB. De ese aumento, las dos terceras partes de los ingresos (5,4 puntos) provinieron de una mayor recaudación de los impuestos sobre la renta y sociedades, y el resto se debió fundamentalmente a los ingresos extraor-

dinarios que generó la introducción del IVA. No resulta despreciable, en este periodo, el importante volumen de recaudación alcanzando por la no corrección de la inflación en los impuestos directos, especialmente en el IRPF.

Para acompañar esas medidas impositivas, también se acometió un meritorio recorte de gastos, especialmente centrado en los gastos en transferencias. Aquí jugó un papel muy importante la reforma del sistema de pensiones contributivas de 1985, así como la contención de la ayudas a las empresas públicas, tras el intenso proceso de reconversión industrial de aquellos años. Así, la tendencia creciente de participación en el PIB de las transferencias se quebró, y éstas se redujeron, entre 1985 y 1987, en medio punto del PIB (del 13,7% al 13,2%), mientras que el consumo de bienes públicos también se redujo del 4,5% del PIB al 4,1%.

Esta estrategia mostró sus frutos, conduciendo, por primera vez desde la llegada de la democracia, a una reducción del déficit público, que disminuyó hasta el nivel del 3,7% del PIB. El reconocimiento de que la indispensable internacionalización de la economía española iba a exigir una inevitable reforma del sistema tributario español, con el objetivo de evitar la salida de capital nacional y extranjero (Borrell, 1990), llevó al gobierno a aprobar un proyecto de reforma del IRPF en 1991 (la Ley 18/1991, de 6 de junio). En dicha reforma, se planteó la reducción de su nivel de gravamen, aprovechando la necesidad de reforma para reducir el tributo que había impuesto en 1989 el Tribunal Constitucional, al establecer la inconstitucionalidad de la obligación de acumular las rentas de los cónyuges casados. En aquel momento, se estimó que tales medidas tendrían un coste total, en términos de reducción de ingresos por IRPF, de unos 391.000 millones de las antiguas pesetas entre 1992 y 1993, lo que equivalía a 0,75 puntos del PIB de 1991 (Boix, 1996), aunque se esperaba que el resto de ingresos públicos, especialmente los derivados del aumento en los tipos del IVA, compensaran esas pérdidas y mantuvieran el nivel de la presión fiscal.

Pero la entrada súbita de la crisis económica en 1992, dio al traste con estas previsiones. Así, en mitad del ejercicio impositivo de 1992, el legislador modificó las dos tarifas recientemente aprobadas del IRPF, así como el sistema de retenciones en la fuente implantado con la reforma. El hecho fue que los ingresos impositivos comenzaron a acusar un cambio cíclico, ya previsto por la gran mayoría de los analistas desde el inicio de la década de los noventa (González-Páramo, Utrilla y Valiño, 1994). Para entonces, el Gobierno había respondido electoralmente a la huelga general de 1988, con reformas discrecionales que afectaban esencialmente a los gastos en protección social, siguiendo las demandas sindicales, lo que originó *de facto* una ampliación estructural del gasto público (Fuentes y Barea, 1996). Además, a estos incrementos de los gastos sociales, se sumó la ejecución de múltiples inversiones públicas: unas ligadas a los actos de 1992 (Olimpiadas de Barcelona, Exposición Universal de Sevilla y Capitalidad Cultural de Madrid), y otras mucho más cuantiosas, con las que se pretendía articular mediante inversiones en capital físico (infraestructuras) y humano (educación) una estrategia clara por el lado de la oferta que mejorase el potencial de crecimiento de la economía española y atajase los crecientes problemas de competitividad que presentaba, ante la creación del mercado único europeo.

En términos cuantitativos, las inversiones públicas comenzaron a crecer a partir de 1988 a un ritmo anual de 0,5 puntos, hasta situarse en el 4,7% del PIB en 1991. Aunque una parte del esfuerzo inversor lo realizaron las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, la mayor parte de ese esfuerzo provino de la Administración Central, aunque no debe menospreciarse la trascendencia que en su

financiación tuvieron los Fondos Europeos. La construcción de carreteras, ferrocarriles y puertos supuso la mitad de todo ese incremento. No en vano entre 1985 y 1992 se triplicó la red de autovías públicas de (2.300 a 6.000 kms). y se repararon o mejoraron otros 15.000 kms. de carreteras existentes, lo que tuvo una factura global cercana a 1,7 billones de pesetas. Otro 10% de aquel impulso inversor se destinó a aumentar y mejorar la dotación de pantanos y regadíos (aumentando entre 1985 y 1992 la capacidad de los embalses de 43.540 hm<sup>3</sup> a 51.314 hm<sup>3</sup>), mientras que el resto se destinó a infraestructura educativa y sanitaria, y en menor medida a protección medioambiental, vivienda y cultura (García-Blanch *et al.* 1990).

El desarrollo de todas estas iniciativas, en un momento de debilidad cíclica, supuso la finalización del corto período de disciplina fiscal iniciado en 1986 y concluido en 1988, lo que agudizó el problema de déficit estructural que venía arrasándose desde la primera etapa de la transición democrática (Raymond, 1996). (véase la Figura 2).

Si bien esa política pudo generar efectos positivos en el nivel de cohesión social y en el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía española, el problema fue que cuando en 1989 el cambio de ciclo redujo el flujo de ingresos, los efectos de la consolidación fiscal de 1986-1988 desaparecieron, y el déficit público volvió hasta los niveles previos al ajuste de 1987, el 4,1% en 1990 y llegó al alcanzar, en el peor año de la recesión, el de 1993, el nivel del 6,7%.

FIGURA 2  
Saldo público y saldo cíclicamente ajustado, 1970-2003



Todo ello estaba ocurriendo justo en el momento en el que se acordaban los criterios de convergencia de Maastricht, que hacían imprescindible no superar el límite del 3% para entrar en la tercera fase de la Unión Monetaria y adoptar así la

moneda única. España se disponía a afrontar ese reto histórico con un desequilibrio presupuestario estructural que implicaba tener que realizar reformas presupuestarias de fondo. A partir de este momento, se asumió por el Gobierno nacido en las elecciones de 1993, ya que los períodos de bonanza económica que pudieran llegar en años sucesivos no iban a ser suficientes por sí solos para solucionar el problema del déficit estructural que presentaba la economía española.

#### **4. LA POLÍTICA FISCAL EN EL PERIODO 1992-1998**

Como se ha señalado, en el ejercicio económico de 1992 tuvo lugar una importante desaceleración cíclica de la economía española, volviendo a reaparecer los desequilibrios clásicos: las tasas de variación del PIB cayeron bruscamente, volviendo a situarse por debajo del conjunto de la Unión Europea; el número de desempleados se elevó en más de un millón de personas en el periodo 1992-1994; las tasas de inflación se mostraron resistentes a bajar del nivel del 5%; y el déficit de las Administraciones Públicas se convirtió en una realidad persistente, produciéndose, ejercicio tras ejercicio, importantes desviaciones entre los objetivos establecidos en los Presupuestos y los niveles reales de déficit público.

Para hacer frente a esta situación, el Gobierno aprovechó la elaboración del Programa de Convergencia, para el periodo 1992-1996, que como no tardó en contrastarse, estaba falto de todo realismo. Este primer programa de Convergencia se basaba en unas previsiones extremadamente optimistas de crecimiento económico, de más de un 3% anual (frente a un crecimiento efectivo del 1,5%) y fijaba como objetivo la reducción del déficit desde el 4% de 1992 al 1% en 1996. Sin embargo, a la magnitud de los desequilibrios que presentaba la economía española se añadieron otros problemas en el escenario internacional: las expectativas de avance hacia la unificación económica y monetaria europea se vieron fuertemente afectadas por el rechazo a Maastricht en el referéndum celebrado en Dinamarca, y por las cautelas de otros países sobre el proceso. Además, se acentuó la fase recesiva de la economía y, por último, desde septiembre de 1992 se desataron las turbulencias en los mercados cambiarios y se produjo la primera gran crisis del Sistema Monetario Europeo, con la salida de la libra esterlina y la lira italiana y el posterior realineamiento de las paridades.

Para hacer frente a la situación de recesión, en el ejercicio 1992 y con mayor fuerza en el de 1993, se produjo una expansión de la política fiscal, que estuvo orientada, más por la evolución del gasto que por la vertiente de los ingresos. Como consecuencia de ello, los resultados de 1993 estuvieron marcados por el desbordamiento del déficit (6,7% del PIB, frente a un objetivo establecido en el 3,6%) y por el reconocimiento de que la senda de evolución marcada en el primer Programa de Convergencia era inviable.

La actualización del Programa de Convergencia para el periodo 1994-1997 supuso un análisis más ajustado a la realidad de los problemas principales a los que se enfrentaba la economía española, en general, y nuestras finanzas públicas, en particular. Esta actualización del Programa de Convergencia señalaba la necesidad de incidir en el recorte de los gastos corrientes, en la lucha contra el fraude fiscal y en la modernización del control presupuestario, pero en su contenido no se introdujo ningún elemento que supusiera una ruptura con el modelo presupuestario anterior. Como señala González-Páramo (2001), los procedimientos presupuestarios

mantenían una gran laxitud en términos comparativos, a pesar de que el presupuesto del Estado en 1994 se ejecutó de forma más ajustada, y se confiaba en exceso en el crecimiento económico (un 3,9 por 100 en promedio para 1996 y 1997), desplazándose hacia el futuro los mayores esfuerzos de contención del gasto y del déficit. Con los datos y proyecciones oficiales de julio de 1994, aproximadamente las dos terceras partes de la reducción programada del déficit estructural quedaban pospuestas a 1996 y 1997, año éste último en el que debía alcanzarse el objetivo del 3% para superar el “examen de Maastricht”.

Los objetivos de los Presupuestos Generales del Estado para los años 1994 y 1995 pueden resumirse en tres grandes líneas. En primer lugar, se pretendía estimular la creación de empleo en la economía; para ello se redujo en un punto porcentual las Cotizaciones Sociales, se introdujo en el Impuesto de Sociedades un régimen de deducciones por inversiones, creación de empleo y gastos de formación profesional y se introdujeron medidas dirigidas a reducir la doble tributación de los dividendos. Por otro lado, se pretendían mantener los niveles de prestaciones sociales alcanzados en los años anteriores, incrementando las dotaciones correspondientes a dichos gastos en proporciones superiores a la media con el propósito de mantener los niveles reales de las prestaciones y de poder incorporar a nuevos beneficiarios. Finalmente, se intentaba iniciar una reducción de la presencia del Estado en la actividad económica. Para ello se pretendía no continuar incrementando la presión fiscal mediante medidas normativas y reducir las partidas de gasto público con una menor incidencia sobre los niveles de empleo, intentando mantener también el nivel adecuado de las prestaciones sociales. La finalidad de este tercer objetivo era, evidentemente, lograr una moderación en los niveles de déficit público para poder seguir la senda establecida en la actualización del Programa de Convergencia.

Por lo que respecta a las partidas relacionadas con la inversión pública, hay que destacar que tras el esfuerzo realizado hasta 1992 con la finalidad de superar las carencias históricas en la dotación de infraestructuras básicas, y de hacer frente a los acontecimientos de 1992, a partir de 1994 el peso de las inversiones experimentó una reducción gradual como resultado del giro contractivo producido. De esta forma, en el bienio 1994-1995 se produjo un recorte progresivo en la inversión pública que, poco a poco, fue retrocediendo hasta los niveles de 1984, perdiendo el impulso de años previos. Como señalan Gago *et al.* (2002), este recorte también se extendió al resto de grandes capítulos económicos al disminuir su peso en el PIB tanto las transferencias corrientes como el consumo público. De esta forma, los últimos años del período socialista se saldaron con un claro cambio de tendencia en la evolución del gasto público, con una pérdida superior a cuatro puntos del PIB, aumentando de forma significativa el diferencial con la UE.

Como consecuencia de las medidas adoptadas, el déficit público disminuyó de forma muy moderada en el año 1994, situándose en el 6,1 por 100 del PIB (0,6 puntos menos que en 1993), pero en 1995 se retornó al 6,6 por 100 del PIB. Sin duda, uno de los problemas más graves de este periodo fue la escasa correspondencia entre las cifras de liquidación de los presupuestos y la actuación financiera real de las Administraciones Públicas. Como señala González-Páramo (2001), las desviaciones entre ambas tuvieron su origen, básicamente, en la laxitud en la ejecución presupuestaria, en el trasvase de gastos entre ejercicios y en los cambios de criterio de contracción y contabilización de derechos. En este sentido, el Tribunal de Cuentas criticó, de forma reiterada la práctica de trasladar al futuro un volumen cre-

ciente de gastos. De esta forma, desde 1989 hasta 1993, las obligaciones generadas en el ejercicio no aplicadas al presupuesto se incrementaron de poco más de doscientos treinta mil millones a cerca de 1,2 billones de pesetas. A esto hay que unir el llamado “agujero presupuestario” de 1995, consistente en que el Estado asumió obligaciones económicas de 721.000 millones de pesetas carentes de la correspondiente cobertura presupuestaria. El crédito extraordinario aprobado en el ejercicio 1996 para cubrir esos compromisos determinó una revisión al alza del déficit de 1995, lo que supuso el incumplimiento de las cifras reflejadas en el Programa de Convergencia.

En definitiva, a pesar de los esfuerzos realizados en este periodo para contener el gasto público, si tenemos en cuenta las desviaciones producidas entre las cifras de liquidación y la actuación real del Estado, podemos concluir que a comienzos del año 1996 los resultados obtenidos se habían alejado de forma muy notable de los establecidos en el Programa de Convergencia. El déficit real en el año 1995 se desvió al alza en 0,7 puntos, ampliándose también el déficit estructural en 0,5 puntos y la deuda pública se había incrementado en casi 20 puntos (del 46,8% al 63,9% del PIB) en el periodo 1992-1995, haciendo inviable la consecución del objetivo del 60% fijado para el año 1997.

Tras las elecciones de marzo de 1996 y la formación del nuevo gobierno del Partido Popular a mediados de mayo, uno de los primeros compromisos asumidos fue la introducción de reformas legales e institucionales con el objetivo de eliminar la laxitud presupuestaria característica de los años precedentes y la consiguiente falta de credibilidad. Entre las medidas que se adoptaron ese año, con la finalidad de introducir mayor disciplina presupuestaria, cabe destacar la creación de una Oficina Presupuestaria en la Presidencia del Gobierno, la elevación del rango político del Ministro de Economía y Hacienda, que pasó a ser Vicepresidente del Gobierno, y la creación de una Secretaría de Estado de Presupuesto y Gasto Público. Además, entre las primeras medidas adoptadas por el Gobierno figuraron la extensión del control mensual de gasto a la Seguridad Social y a los Organismos Autónomos, un recorte del gasto presupuestario de doscientos mil millones de pesetas y el compromiso de introducir recortes adicionales en la cuantía necesaria para alcanzar el objetivo de déficit. Asimismo, se incluyeron limitaciones adicionales sobre las modificaciones de crédito en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1997 y se remitió al Parlamento un Proyecto de Ley de Disciplina cuyo objetivo era impedir que se generaran gastos sin dotación presupuestaria. Esta Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria (Ley 11/1996, de 27 de diciembre), establecía, entre sus principales novedades, la cancelación de anticipos de fondos dentro del propio ejercicio de concesión, una mayor vinculación de los créditos para gastos corrientes, plazos mínimos y otros requisitos adicionales en obras de emergencia y expropiaciones por procedimientos de urgencia, así como un mayor control de las subvenciones por parte del Consejo de Ministros. Como señala González Páramo (1998), con este conjunto de medidas se pretendía quebrar uno de los fundamentos del modelo presupuestario anterior, proporcionando mecanismos efectivos de control y disciplina de ejecución a los gestores del presupuesto.

Los Presupuestos del ejercicio 1997 fueron especialmente significativos por un doble motivo. En primer lugar, por ser los primeros elaborados por el Gobierno del Partido Popular, en los que se marcaba la orientación de su política presupuestaria. En segundo lugar, y sobre todo, por referirse al año que se tendría en cuenta para el “examen de Maastricht”, lo que suponía presentar unos Presupuestos que cum-

plieran el objetivo del 3% del PIB establecido para el déficit. Era imprescindible, además, introducir disposiciones adicionales que contribuyeran, después de la experiencia de los años precedentes, a hacer creíbles los Presupuestos, incluyendo las medidas necesarias para lograr su cumplimiento y evitar las desviaciones en su ejecución.

En este sentido, desde el año 1997 y hasta el final del periodo analizado, los Presupuestos Generales del Estado estuvieron sujetos a un conjunto de normas limitativas de la ejecución del gasto muy severas, cuya finalidad fundamental fue impedir que se produjeran desviaciones considerables en la ejecución presupuestaria. Entre estas normas cabe destacar que el conjunto de obligaciones reconocidas con cargo al Presupuesto del Estado y referidas a operaciones no financieras (excluidas las derivadas de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito aprobados por las Cortes), y de las generaciones de crédito financiadas con ingresos previos, no podrían superar la cuantía total de los créditos inicialmente aprobados para dichas operaciones. Además, se suspendieron las incorporaciones de crédito, exceptuando los casos marcados por Ley de Presupuestos, y se restringieron, con carácter general, las transferencias de crédito entre operaciones de capital y operaciones corrientes. También se redujo la relación de créditos ampliables atendiendo estrictamente a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, a la vez que se comprometía la adopción de acuerdos de no disponibilidad de créditos cuando fuese necesario para garantizar la consecución de los objetivos de déficit previstos. Por último, se promovió una mayor transparencia mediante comunicaciones trimestrales de los resultados de ejecución al Congreso y al Senado.

Esta batería de medidas, unidas al hecho de que desde el año 1994 operaba también el efecto disciplinador del artículo 104 del Tratado de Maastricht que prohibía la financiación privilegiada en el sistema financiero y la apelación al Banco de España, permitieron alcanzar el objetivo de déficit para el año 1997. Aunque una parte importante de la reducción del déficit en este ejercicio tuvo su origen en la magnífica evolución de la recaudación debida a la buena marcha de la economía, no es menos cierto que las medidas adoptadas en este ejercicio contribuyeron de forma inequívoca a afianzar una reputación de disciplina que se ha mantenido en los ejercicios siguientes y que se ha visto definitivamente confirmada con las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, que serán objeto de análisis detallado en la próxima sección.

Sin duda, al saneamiento de las finanzas públicas en este periodo contribuyó también el denominado *Programa de Privatizaciones*, aprobado en Junio de 1996, y en el que se ponía de manifiesto la voluntad del Gobierno de llevar a cabo una amplia política de venta de las empresas públicas estatales que afectaba a la práctica totalidad de sectores (con algunas excepciones, como la minería del carbón). Este Programa respondía a un doble objetivo. Por un lado, culminar el proceso de reestructuración y saneamiento de la empresa pública realizado durante la década anterior; por otro, obtener una fuente extraordinaria de recursos para hacer frente a los preocupantes niveles de déficit y de deuda experimentados en los últimos años<sup>4</sup>. El *Programa de Privatizaciones* se inició en noviembre del año 1996, con la

---

<sup>4</sup> En cierto modo, puede hablarse de una intensificación del proceso iniciado por los Gobiernos precedentes. Como señalan Gago *et al.* (2002) “entre 1982 y junio de 1996 se obtuvieron unos ingresos de 2,2 billones de pesetas en concepto de privatizaciones (fundamentalmente concentrados

venta de Gas Natural, y produjo unos ingresos cercanos a los cinco billones de pesetas en los años siguientes, en los que se privatizaron, total o parcialmente, treinta y seis empresas públicas. Aunque las normas de Contabilidad Nacional adoptadas en la Unión Europea hacen que estos ingresos no tengan una incidencia directa en la reducción del déficit, bien es cierto que la disminución del stock de deuda que generan permite una notable reducción del déficit en los ejercicios siguientes.

Los Presupuestos Generales del Estado de 1998 vinieron a reforzar la línea de disciplina y contención del gasto iniciada en 1996. En este ejercicio el principal objetivo de la política presupuestaria fue consolidar un marco de estabilidad macroeconómica que garantizase la continuidad del crecimiento económico en nuestro país. Para ello se continuó profundizando en el proceso de reducción del déficit público, alcanzándose en el ejercicio 1998 un déficit del 3,8 por 100, cumpliéndose tanto el objetivo del Programa de Convergencia 1997-2000 como el previsto en los Presupuestos de ese año. El grueso de la reducción del déficit recayó en este ejercicio, al igual que en los dos precedentes, en el control y la disciplina del gasto. En cada uno de estos ejercicios el gasto creció por debajo de la tasa de aumento nominal del PIB. De esta forma, entre 1995 y 1997, el gasto público disminuyó en 3,2 puntos del PIB; es decir, la contención del gasto público explica cerca del 75% de la reducción del déficit lograda.

## **5. LA POLÍTICA FISCAL DE ESPAÑA DESDE 1999: DEL INGRESO EN EL EURO A LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

En 1999, España ingresó en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, tras cumplir satisfactoriamente los requisitos de convergencia nominal contenidos en el Tratado de la Unión Europea. La política presupuestaria desarrollada desde 1996 iba a conseguir, por primera vez en décadas, como hemos señalado en la sección anterior, equilibrar de forma estable nuestras variables macroeconómicas fundamentales. Al iniciarse 1999, el saldo presupuestario se había logrado situar en el límite del 3% del PIB fijado en el Tratado de Maastricht. Por su parte, el otro indicador de convergencia fiscal —el volumen de deuda pública— aunque situado aún por encima del límite del 60% del PIB, (exactamente en el 64,6%), reflejaba por segundo año consecutivo una reducción, desde el nivel histórico máximo del 68,1% alcanzado en 1996 tras un espectacular crecimiento desde el inicio de la década de los noventa.

El intenso proceso de saneamiento de nuestras finanzas públicas que condujo a la incorporación de nuestra economía al área del euro no ha tenido parangón en etapas anteriores, como se puede ver en el análisis realizado en las dos secciones precedentes. Como señala González-Páramo (2001), la posibilidad de pertenecer, como miembro fundador por derecho propio, a la moneda única, jugó sin duda un trascendental papel incentivador para romper con la tradicional cultura de indisciplina que caracterizaba la política fiscal de nuestro país. Los compromisos asumidos por España, primero con la aprobación del Tratado de la Unión, y posteriormente, con la del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pueden ser considerados

---

en la década de los noventa) lo que en promedio venía a representar alrededor de un 0,4% del PIB anual al final del periodo”.



como un factor determinante de *political will* (Shick, 2002), que ha sido capaz de definir nuestra política presupuestaria.

Sin embargo, como la experiencia posterior ha puesto de manifiesto en los distintos Estados miembros que accedieron a esta tercera fase de la UEM, conseguido este importante hito, la política fiscal aún debe enfrentarse a un segundo reto, si se quiere, a nuestro juicio aún más trascendente. Se trata, a partir de ese momento, de mantener en el tiempo la sostenibilidad de las cuentas públicas, aceptando la realidad de las oscilaciones cíclicas de la economía. Además, en este empeño, no puede considerarse concluida la renovación de las instituciones y procesos en los que se configura y desarrolla la política fiscal. Estas reformas institucionales, como más adelante defenderemos, resultan esenciales para que los efectos de los procesos de consolidación presupuestaria no terminen siendo efímeros.

Con España en la tercera fase de la UEM, nuestra política presupuestaria ha seguido la trayectoria iniciada en 1996, aunque con algunas matizaciones. Comenzando por el lado de los ingresos públicos, el año 1999 recogió ya el primer efecto recaudatorio de la implantación de la reforma integral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a través de la aplicación del nuevo sistema de retenciones y pagos a cuenta recogido en la Ley 40/1998. Los efectos recaudatorios directos del cambio normativo se cuantificaron desde distintos enfoques en torno a los 4.500 millones de euros (Instituto de Estudios Fiscales, 2001). Sin embargo, sin otras medidas legislativas significativas, la participación de los impuestos directos en el PIB se mantuvo en el 10,2% del PIB. Esto permite validar la respuesta positiva que la reforma tuvo sobre los incentivos, eso sí, en una fase claramente alcista de la economía. Por su parte, la presión fiscal también se vio incrementada, pasando del 34,5% de 1998 al 35,2% del PIB de 1999, incremento en el que se recogieron principalmente los efectos recaudatorios inducidos en los impuestos indirectos por el aumento de renta disponible generado por la reforma del IRPF.

Tras esta importante reforma impositiva, la situación de los ingresos públicos tributarios y de las cotizaciones sociales en los siguientes ejercicios se mantuvo relativamente estable. Así, en 2000, año en el que se acometió una reforma parcial de la tributación de las rentas del capital en el IRPF (Real Decreto-Ley, 3/2000), con una vocación reductora del nivel de gravamen, la presión fiscal por impuestos directos se vio incrementada, situándose en el 10,5% del PIB, nivel que se mantendría en 2001, y que se incrementó hasta el 10,9% en 2002. La no corrección de los efectos de la inflación acumulados en la estructura del IRPF desde 1999 explica parte de esta tendencia, a pesar de la desaceleración del crecimiento económico observada desde 2001.

La evolución de los ingresos por impuestos directos en estos tres años fue análoga, aunque con una mayor estabilidad: en 1999 y 2000, el 11,7% del PIB, en 2001, el 11,4%, y en 2002, el 11,7%. En conjunto, la presión fiscal también continuó su crecimiento, alcanzando el 35,7% en 2000 y en 2001, situándose en el 36,1% del PIB en 2002.

En lo que al gasto público se refiere, hasta el año 2002, la política presupuestaria posterior a la incorporación al euro continuó la reducción de la actividad financiera en el PIB. Así, desde el nivel del 40,2% del PIB con el que se cerró el ejercicio presupuestario de 1999, en 2002 nos situamos en el 39,6%. En cuanto a su composición, el consumo público se mantuvo prácticamente estable desde 1999, en el nivel del 17,5% del PIB, con un ligero incremento en el avance de cierre para 2003, hasta situarse en torno al 17,8%. En cuanto a las transferencias co-

rrientes (excluido el pago de intereses de la deuda pública), éstas se mantuvieron estables, en el nivel del 12,4% del PIB, con un leve incremento previsto para 2002 y 2003, con niveles, respectivos, del 12,5% y del 12,6% del PIB. Nuevamente debe destacarse en este período el descenso continuado de la carga financiera de la deuda, que desde el 3,5% de 1999 está previsto que se sitúe, al cerrarse el ejercicio de 2003, en el nivel del 2,6%. Por lo que respecta a la inversión pública en este periodo, su nivel osciló entre el 3,4% del PIB del año 1999 y el 3,1% al que cayó en 2000. El avance del cierre para el ejercicio 2003 prevé su retorno al nivel del 3,4%.

De acuerdo con esta evolución de los ingresos y los gastos públicos, el saldo presupuestario de nuestras Administraciones Públicas siguió su trayectoria descendente. Así, el ejercicio de 1999 se cerró con un desconocido, en décadas, nivel de déficit del 1,2% del PIB, que pasó a ser del 0,9% en 2000. A partir de este año, la apuesta por el equilibrio presupuestario se materializó en nuestras finanzas públicas: los ejercicios de 2001 y 2002 se cerraron prácticamente con equilibrio (-0,1 por 100 y + 0,1). En cuanto a su descomposición en componentes cíclico y estructural, la política fiscal ha mantenido, a pesar de la desaceleración económica, su apuesta por el esfuerzo de consolidación: el saldo presupuestario ajustado cíclicamente continuó su senda de descenso desde el 1,1% de 1999, hasta niveles en torno a 0,4 puntos del PIB, con la salvedad del ejercicio de 2000 donde se alcanzó un valor del 1,6%. Esta contención de la política fiscal discrecional, junto con la favorable evolución de los tipos de interés, permitió mantener la reducción de nuestro nivel de deuda pública, desde el 63,3% del PIB de 1999 hasta la previsión de cierre del ejercicio de 2003, de un 52,5% del PIB, claramente por debajo del 60% del PIB fijado como techo en el Tratado de la Unión.

## **6. LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

Desde principios de la década de los noventa, existía un cierto consenso sobre la necesidad de acometer una transformación de la institución presupuestaria española, nacida de forma casi paralela a la aprobación de nuestra Constitución, acorde con la nueva realidad del sector público. La conjunción de los aspectos micro y macroeconómicos del presupuesto exige contar con un marco institucional capaz de promover, simultáneamente, asignaciones eficientes de los recursos públicos y un respeto al equilibrio presupuestario. No obstante, no debe olvidarse que la experiencia de España en la modernización de la gestión económico-financiera de nuestro sector público está caracterizada por intentos no demasiado exitosos, casi siempre influidos por el ciclo económico (Onrubia, 2003).

Dos son los ejes normativos fundamentales sobre los que se ha articulado este rediseño de la institución presupuestaria española. Por un lado, la aprobación a finales de 2001 de una normativa de estabilidad presupuestaria, integrada por una Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en adelante LGEP) y una Ley Orgánica complementaria a la anterior (Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, en adelante LOC). Por otro, la futura elaboración y aprobación de una nueva Ley General Presupuestaria (normativa básica de gestión económico-financiera del sector público), que en principio, se presenta como una normativa de carácter procedimental, consistente con el modelo de institución presupuestaria propuesto en la LGEP y en la LOC.

La normativa de estabilidad presupuestaria aprobada ha supuesto el establecimiento de un marco regulador dirigido a asegurar la disciplina presupuestaria en relación con el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. Alcanzados los resultados positivos que se han expuesto en el saneamiento de nuestras finanzas públicas, esta normativa interna de estabilidad presupuestaria atiende, de acuerdo con González-Páramo (2001), a la necesidad de anclar la credibilidad de nuestra política fiscal. En este sentido, la adopción de normativas sobre estabilidad presupuestaria (reglas fiscales), aunque como señala Kopits (2001), no es una “panacea”, debe servir para ofrecer mecanismos que faciliten la creación de reputación de disciplina fiscal, atributo, como se ha dicho, de elevado valor económico, de costosa acumulación y de muy sencilla erosión. La experiencia de España, al respecto, creemos que no puede ser más elocuente.

Un supuesto de partida ineludible para la elaboración de esta normativa, ha sido el reconocimiento de la auténtica realidad multijurisdiccional de nuestras finanzas públicas, factor éste de gran complejidad con una incidencia trascendental sobre la disciplina fiscal. De ahí, la consideración del marco legal de Estabilidad Presupuestaria como un “pacto interno” de estabilidad, en línea con la experiencia de algunos países con sectores públicos fuertemente descentralizados (Balassone, Franco y Zoteri, 2002). En el caso español, esta realidad muestra un sector público altamente descentralizado, donde las haciendas subcentrales gestionan, con los últimos procesos de traspaso de competencias educativas y sanitarias, cerca del 50 por 100 del gasto público.

En la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se establecen los principios que deben regir la política presupuestaria en nuestro país. El primero de ellos, el de “estabilidad presupuestaria”, que ha de presidir todo el proceso presupuestario —fases de elaboración, aprobación y ejecución—. La noción de estabilidad presupuestaria incorporada se identifica con el saldo presupuestario de equilibrio o, en su caso, de superávit, computado en términos de Contabilidad Nacional. El segundo principio reflejado es el de “plurianualidad”, que pretende lograr una elaboración realista de los presupuestos en el sector público, si bien debe ser siempre compatible con el tradicional principio presupuestario de anualidad por el que se rigen las fases de aprobación y ejecución. El tercer principio, de gran trascendencia para la efectividad de los mecanismos disciplinadores contenidos en la LGEP, es el de “transparencia”, que obliga a que la información trascendente para verificar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria sea suficiente y adecuada, a la vez que accesible y pública. El último de los principios contemplados en la LGEP es el de “eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”. Este principio reconoce la importancia de compatibilizar los aspectos macroeconómicos de la estabilidad presupuestaria y los microeconómicos de la gestión pública que obligan, en un contexto de escasez de recursos, a gestionar bajo criterios de eficiencia, calidad y eficacia. A nuestro juicio, este reconocimiento dota de un sentido pleno a la estabilidad presupuestaria, denostada en ocasiones, de forma intencionada, por su manifestación como simple expresión numérica.

La normativa contempla la obligación para todos los agentes presupuestarios integrados en el sector público estatal, en el autonómico y en el local, de establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria y de gastos públicos todos aquellos instrumentos y procedimientos que sean necesarios para cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria. En relación con el cumplimiento de este principio, la LGEP asigna al Gobierno de la nación la obligación de velar por el

mismo. Su incumplimiento aparece considerado a través del reconocimiento de las situaciones excepcionales de déficit, que requerirán en cualquier caso de una exposición motivada de sus causas y la formulación de planes de corrección. Estamos aquí, ante uno de los mecanismos de incentivos incorporados por la Ley, sustentado en el principio de transparencia: el coste de señalización pública por reconocimiento de déficit.

En cuanto a la coordinación de las actuaciones presupuestarias de todos los niveles de gobierno, recae en el Gobierno de la nación. Éste, antes del 31 de marzo de cada año vendrá obligado a fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria en un escenario plurianual que, de forma deslizando, recogerá los próximos tres ejercicios. La fijación de los objetivos presupuestarios plurianuales se ha de realizar de forma conjunta con el establecimiento, para igual periodo, del cuadro macroeconómico que articula el Programa de Estabilidad exigido por la Comisión Europea. Dichos objetivos, aprobados por las Cortes Generales, serán evaluados anualmente, a ejercicio vencido, mediante un informe que la Intervención General de la Administración del Estado entregará al Gobierno antes del 1 de septiembre de cada año.

Por lo que respecta al proceso de elaboración de los presupuestos, en la LGEP y en la LOC se prevén una serie de medidas de reforma, de diferente calado según las competencias establecidas para cada Administración. En relación con la Administración Central, se contemplan:

- a) La obligación de confeccionar, previamente a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), unos escenarios plurianuales de previsión de ingresos y gastos públicos, con detalle de los compromisos de gasto anuales por políticas presupuestarias. Deberán recoger cualquier contingencia presupuestaria con origen en normas jurídicas o actos administrativos, cuya aprobación requerirá su respeto a la restricción financiera fijada en dichos escenarios presupuestarios.
- b) La fijación del límite máximo de gasto no financiero para el Presupuesto del Estado (PE), al que debe someterse la asignación de créditos anual de los PGE. Este compromiso de techo de gasto, adoptado por el Gobierno al inicio del proceso presupuestario de forma explícita y formal —en el acuerdo de aprobación por las Cortes Generales del objetivo anual de estabilidad presupuestaria—, ha de operar como un mecanismo disciplinador que evite las indeseables prácticas incrementalistas.
- c) El establecimiento de un “fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” que, incluido en el límite máximo de gasto del PE, permita una racionalización de las modificaciones presupuestarias compatible con la restricción financiera fijada para el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. La gestión de este fondo recae en el Ministro de Hacienda, quien propondrá al Consejo de Ministros la aplicación de sus créditos, siempre dirigida a atender necesidades del ejercicio de carácter no discrecional y sin dotación inicial. Otra exigencia es la obligatoriedad de que cualquier modificación de crédito (extraordinarios, ampliaciones, suplementos o incorporaciones) se financie con cargo a este fondo o mediante bajas en otros créditos. En ningún caso, el remanente del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria podrá ser incorporable a otros ejercicios. Para salvaguardar el ámbito competencial del Parlamento, la normativa aprobada establece que el Gobierno deberá informar trimestralmente a las Cortes Generales sobre la

aplicación del Fondo. La cuantía inicialmente considerada para esta sección presupuestaria es del 2 por 100 del límite máximo de gasto aprobado.

- d) Para los entes de Derecho Público con financiación mayoritaria no presupuestaria, la LGEP contempla la obligación de elaborar un informe de gestión sobre las causas de posibles desequilibrios financieros. Además se exige la presentación de un plan de saneamiento a medio plazo con medidas correctoras.

En el ámbito de las CC.AA., las medidas contempladas en la LOC con el objetivo de garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria son las siguientes:

- a) En aplicación del principio de transparencia, se establece la obligación para las CC.AA. de suministrar al Ministerio de Hacienda toda aquella información que les sea requerida para poder verificar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.
- b) La asignación al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de las funciones de coordinación y supervisión de la actuación presupuestaria de las CC.AA. en su condición de órgano de enlace entre éstas y el Estado.
- c) En relación con la capacidad de endeudamiento de las CC.AA., la LGEP actúa en dos direcciones. Por un lado, introduce el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria como elemento condicionante para la autorización por parte del Estado de las operaciones de crédito de las CC.AA., de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica 8/1980 (LOFCA). Por otro, crea una Central de Información de carácter público en relación con cualquier tipo de operaciones de las CC.AA. referidas a la apelación al crédito o al endeudamiento, la asunción de riesgos y cargas financieras. Este mecanismo de información y señalización se nutrirá de la información suministrada obligatoriamente por todo el sector financiero.

El último ámbito de reforma institucional abordado por la normativa de estabilidad presupuestaria es el de las Corporaciones Locales. Las potestades legislativas estatales sobre las finanzas locales —Ley Reguladora de Haciendas Locales— facilitan este diseño, en la medida que su autonomía financiera se limita, constitucionalmente, a los aspectos de suficiencia y gestión. Las medidas contempladas en la LGEP son:

- a) La fijación por parte del Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, del objetivo global de estabilidad presupuestaria para el conjunto de Corporaciones Locales. La LGEP, siguiendo un cierto paralelismo con el diseño ofrecido para las CC.AA. asigna a la Comisión Nacional de Administración Local un papel de órgano de coordinación que deberá ser informado de estas actuaciones en relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria. La supervisión y seguimiento de estas actuaciones presupuestarias se ha de ejercer por el Ministerio de Hacienda, que podrá requerir para ello cuanta información sea necesaria.
- b) Las Corporaciones Locales que incumplan con el objetivo fijado de estabilidad presupuestaria vendrán obligadas a elaborar un plan económico-fi-

nanciero a medio plazo para la corrección del desequilibrio. Este plan, presentado para su aprobación ante el Pleno de la Corporación, deberá remitirse al Ministerio de Hacienda, en su calidad de órgano de supervisión.

Por último, debemos señalar que la LGEP contempla la cuestión de la aplicación de los posibles superávits públicos en el ámbito de los PGE. Diferenciando el subsector Administración General del Estado del Sistema de la Seguridad Social, en el primer caso se prevé que cualquier saldo favorable de liquidación presupuestaria irá destinado a reducir el endeudamiento neto del Estado, mientras que en el segundo, se apuesta por una aplicación prioritaria al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en línea con los acuerdos sociales sobre el mantenimiento del sistema de pensiones derivados del conocido como Pacto de Toledo.

Debe tenerse en cuenta que la LGEP establece que, de forma transitoria y en tanto no se culmine el proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social (las correspondientes a las pensiones contributivas frente a las no contributivas y al resto de créditos de gastos no vinculados al sistema de pensiones contributivas), el objetivo de estabilidad presupuestaria (saldo presupuestario) se computará de forma conjunta para el Estado y para el Sistema de Seguridad Social.

En definitiva, con la aprobación de este nuevo marco se dota a nuestra institución presupuestaria de los necesarios mecanismos estructurales en los que ha de descansar el cumplimiento del objetivo de Estabilidad presupuestaria. De este modo se sientan las bases para evitar que los logros alcanzados hasta la fecha puedan verse enturbiados por políticas presupuestarias heterodoxas que pudieran comprometer el proceso de convergencia real, meta última de nuestra política económica en el medio plazo.

## Bibliografía

- ALCAIDE, J. (1988): "El gasto público en la democracia española. Los hechos". *Papeles de Economía Española*, 37: 2-41.
- BALASSONE, F., D. FRANCO y S. ZOTTERI (2002): "Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries?". Paper preparado para el 58 Congreso del International Institute of Public Finance, Helsinki, agosto, 2002.
- BOIX, C. (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- BORRELL, J. (1990): "De la constitución a Europa: una década de política fiscal". *Información Comercial Española*, 680: 9-37.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *AMECO-Macroeconomic Database*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea.
- DEHESA, G. DE LA, (1988): "Los límites de la política económica española". *Leviatán*, 32: 27-37.
- FUENTES-QUINTANA, E. (1988): "La estrategias presupuestaria española: entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos", *Papeles de Economía Española*, 37: 508-530.
- FUENTES-QUINTANA, E. y J. BAREA (1996): "El déficit público de la democracia española". *Papeles de Economía Española*, 68: 86-191.
- GAGO, A., CANTÓ, O., DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. (2002): "La política fiscal en España durante el periodo 1982-1996". *Hacienda Pública Española*. Monográfico 2002: 253-288.
- GARCÍA BLANCH, J., A. GARRIDO y A. RUBIO (1990): "Política de infraestructuras de transporte", *Presupuesto y Gasto Público*, 28: 139-153.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1998): "Presupuestos Generales del Estado para 1998: del examen de Maastricht al Plan de Estabilidad", *Cuadernos de Información Económica*, 128-129: 7-25.
- (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., A. UTRILLA y A. VALIÑO (1994): "Fiscal Policy in Spain: Main Developments and Current Issues". *European Economy*, 3: 135-184.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2001): *Evaluación de los efectos de la reforma del I.R.P.F. en la Ley 40/1998*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- KOPITS, G. (2001): "Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament?", *IMF Working Paper*, n.º 01/145. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- MARTÍN SECO, J. F. (1985): "Los impuestos en España". *Papeles de Economía Española*, 23: 266-272.
- ONRUBIA, J. (2003): "Modernización de la institución presupuestaria española", en *Los Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia*, Madrid: Fundación Modernización de España.
- RAYMOND, J. L. y J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO (1988): "Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público". *Papeles de Economía Española*, 37: 125-149.
- RAYMOND, J. L. (1996): "El carácter estructural del déficit presupuestario". *Papeles de Economía Española*, 68: 192-197.
- REPULLO, R. (1991): "Financing Budget Deficits by Seignorage and Implicit Taxation: The Case of Spain and Portugal", *Documentos de Trabajo*, CEMFI, Madrid, España.
- SCHICK, A. (2002): "Budget rules versus political will", Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Oaxaca, Mexico, 14-16 de febrero de 2002.
- VALLE, V. 1996: "La hacienda pública de la democracia española: principales rasgos". *Papeles de Economía Española*, 68: 2-26.





---

## NOTA SOBRE AUTORES

---

**Álvarez García, Santiago.** (Oviedo, 1967). Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctor en Economía (Premio Extraordinario) por la Universidad de Oviedo. Profesor Titular de Economía Aplicada (Hacienda Pública) en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo. Desde el 1 de septiembre de 2001 Jefe de Estudios de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales. Profesor visitante en las Universidades de Piura (Perú) y en la L'École Supérieure des Sciences Commerciales d'Angers (ESSCA, Francia). Las líneas de investigación principales se desarrollan en los campos de la teoría de la imposición, la armonización fiscal comunitaria, la descentralización fiscal y el gasto público en políticas sociales, temas sobre los que ha publicado dos monografías, varios capítulos en libros colectivos y artículos en revistas especializadas. Ha realizado proyectos de investigación para la Fundación Banco Herrero, la Fundación BBVA y el Plan Nacional de I+D+I (2003-2005).

**Aparicio Pérez, Antonio.** Estudió Derecho en las Universidades de Valladolid, Siena y Bolonia. Licenciado en Derecho (Premio Extraordinario) por la Universidad de Valladolid. Doctor en Derecho por las Universidades de Valladolid y Bolonia (Premio Extraordinario Luigi Rava). Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario en la Facultad de Derecho por la Universidad de Oviedo. Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. Autor de diez libros de su especialidad y de más de cien artículos publicados en las revistas más prestigiosas. Ha asistido a más de cuarenta Congresos de su especialidad, tanto nacionales como extranjeros, como ponente o comunicante.

**Ayala Cañón, Luis.** Licenciado (1989) y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid (1997). En la actualidad es Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha sido Visiting Scholar en la School of Social Sciences de la Universidad de Bath (Reino Unido), investigador del Instituto Universitario de Sociología de las Nuevas Tecnologías de la Universidad Autónoma de Madrid y del Instituto de Estudios Fiscales y asesor de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea.

**Blanco Ángel, Francisco.** (Gijón, 1969). Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctor en Economía por la Universidad de Oviedo. Profesor Titular de Economía Aplicada (Hacienda Pública) en esa misma universidad. Ha sido investigador visitante en el Center for Research on Pensions and Welfare Policies de Turín y colaborador en distintos proyectos de investigación de la Fundación BBV