

---

# Aspectos básicos de la política fiscal española

MANUEL LAGARES\*

**N**O cabe duda de que a lo largo de los últimos años hemos asistido a un importante cambio fiscal en España, a una auténtica transformación de la Hacienda española. Tal ha sido, al menos, la opinión de los organismos internacionales y la de muchos países de Europa que, incluso, han comenzado a tomar como referencia algunos de los aspectos más interesantes de las transformaciones producidas en España para orientar sus propias políticas, especialmente en el ámbito del sistema impositivo.

La transformación no se ha producido sola sino que ha sido el resultado de algunas importantes actuaciones que se han llevado a término durante los últimos años en diferentes ámbitos. Tales actuaciones se han orientado a la consecución de tres importantes objetivos: el primero, alcanzar el equilibrio de las cuentas públicas; el segundo, mejorar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y, finalmente el tercero, reformar nuestro sistema impositivo, especialmente el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el bien conocido IRPF, para hacerlo más eficiente, más justo y más sencillo.

## I. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO, PRIMER COMPONENTE DE LA NUEVA POLÍTICA FISCAL

Como acaba de señalarse, la primera de esas actuaciones en que se ha concretado el cambio fiscal en España se ha orientado a lograr el equili-

---

\* Manuel Lagares (bbeltrán@ceca.es) es catedrático de Hacienda pública de la Universidad de Alcalá y fue presidente de las comisiones para la reforma del IRPF en 1997 y 2002.

brio de nuestras cuentas públicas. Conseguir el equilibrio presupuestario ha sido un auténtico hito en el comportamiento de la Hacienda española y motivo de ejemplo para otros países. El esfuerzo que ha hecho la economía española para incorporarse al conjunto de países saneados fiscalmente ha sido encomiable y ese esfuerzo está teniendo su recompensa en tasas mayores de crecimiento y en las nuevas oportunidades que se abren a la política económica.

La evolución reciente de nuestra Hacienda Pública desde 1976 a 2003 en cuanto a equilibrio presupuestario ha sido especialmente significativa. En 1976 el conjunto de impuestos de nuestra Hacienda venía a representar el 25,9 por ciento del Producto Interior Bruto. En ese año aparece por primera vez un pequeño déficit público: 0,7 por ciento del PIB. En 1980 los impuestos ya representaban el 30,4 por ciento del PIB y el déficit se había elevado al 3,1 por ciento de esta magnitud. En 1990 los impuestos representaban el 40 por ciento del PIB y el déficit el 4,3 por ciento. Las cifras de 1995 muestran que los ingresos públicos suponían el 38,4 por ciento del PIB porque había caído la actividad económica y el déficit se situaba casi en el 6,6 por ciento de esta magnitud. Por el contrario, la situación en el 2002 es ya prácticamente de equilibrio presupuestario, con unos ingresos públicos que se sitúan en el 39,6 por ciento del PIB.

Estas cifras demuestran con facilidad el profundo cambio experimentado por la Hacienda española en estos años. A ellas hay que añadir otras no menos significativas: los intereses efectivos que pagaba el sector público en el año 1976 eran el 0,4 por ciento del PIB; subieron al 0,7 en 1980; se dispararon al 4 por ciento en 1990; se elevaron aún más, hasta el 5,2 por 100 del PIB, en 1995 y se han reducido en 2002 a menos del 3 por 100 del PIB. Esta evolución de los pagos por intereses subraya bien a las claras las consecuencias acumulativas del déficit, pues el déficit de hoy hay que pagarlo mañana a través de la deuda y de sus intereses. La acumulación sucesiva de déficits termina por generar una importante carga de intereses que, a su vez, generan mayores déficits, hasta el punto de hacer insostenible la situación de la Hacienda Pública. Nuestra historia está llena de ejemplos en ese sentido.

Al mismo tiempo el déficit en las cuentas públicas constituye una hábil forma de ocultar la auténtica carga fiscal soportada. Por eso hay quienes mantienen que se ha ampliado la presión fiscal entre 1995 y 2002.

Si los ingresos públicos en 1995 eran el 38,4 por ciento del PIB y en el 2002 son el 39,6 por ciento, la fácil pero falsa conclusión a que llegan es que, pese a que el Gobierno mantiene que ha rebajado los impuestos, se ha aumentado la carga fiscal. El punto débil de quienes así opinan está en considerar que el déficit no lo paga nadie, que constituye un medio totalmente gratuito de financiar el gasto público, un auténtico regalo mediante el cual, sin necesidad de que se paguen impuestos, es posible aumentar los gastos públicos sin mayores problemas.

Sin embargo, eso no es cierto, al menos en su totalidad y para cifras abultadas de déficit. Es importante recordar que en 1995 pagábamos impuestos por el 38,4 por ciento del PIB y teníamos un déficit del 6,6 por ciento, lo cual daba un total de carga pública del 45 por ciento del PIB, porque los mayores gastos públicos o se financian por medio de los impuestos o se pagan mediante el crecimiento de la deuda pública, que habitualmente conduce a tipos de interés más elevados que dificultan gravemente la realización de inversiones en el sector privado. Lo cual, a su vez, conduce a un menor ritmo del crecimiento de la actividad económica y, desde luego, a mayores cifras de desempleo. Esa es la auténtica carga del déficit, de la que casi siempre suelen olvidarse quienes lo propugnan.

Solo en situaciones de grave debilidad de la actividad económica privada, con caída en los precios y excesos de liquidez que garanticen la estabilidad de los tipos de interés pese a las mayores emisiones de deuda podría estar justificada la existencia de moderados déficits coyunturales. Así lo reconoce el Tratado de Maastricht, al imponer un límite del 3 por ciento del PIB al déficit en las cuentas públicas. Quienes mantienen que un poco más de déficit no causa problemas y que incluso es bueno para la actividad económica olvidan que el déficit reiterado genera graves situaciones acumulativas en cuanto a deuda, lo cual acaba incidiendo sobre los tipos de interés y expulsa a la inversión privada, reduciendo la actividad del sector privado de un modo y en un grado que difícilmente puede verse compensado por la mayor actividad del sector público. La experiencia demuestra que esos procesos conducen casi siempre, más pronto o más tarde, a la inestabilidad y al desempleo.

La realidad de nuestra Hacienda en el año 2002 ha sido ya radicalmente diferente. Tenemos, eso sí, mayores ingresos públicos pues del 38,4 por ciento del PIB han pasado a representar el 39,6 por ciento, pero

el déficit ha pasado del 6,6 por ciento al 0,1 por ciento, lo cual significa que el peso total del sector público ha pasado del 45 por ciento al 39,7 por ciento. La carga que representa la actividad pública para la economía y el conjunto de los ciudadanos españoles se ha reducido, por tanto, desde el 45 por ciento al 39,7 por ciento del PIB. ¿Cómo se ha logrado romper con esa situación explosiva de déficits públicos rápidamente crecientes? Pues del mismo modo y con las mismas estrategias con que lo hubiera hecho el sector privado en iguales circunstancias, es decir, desacelerando los gastos y mejorando los ingresos.

También mantienen algunos que, al desacelerar el crecimiento de los gastos públicos, el Gobierno ha reducido el apoyo a los ciudadanos beneficiarios de sus servicios, pero las cifras de nuevo muestran otra realidad bien diferente: el gasto público ha podido desacelerarse e, incluso, reducirse en algunas partidas, pero el gasto que afecta a los servicios públicos ha aumentado apreciablemente en estos años. Lo que ha ocurrido es que no ha crecido al mismo ritmo que el PIB, lo que tampoco era necesario. Pese a la fuerte desaceleración del gasto público en estos años, los ciudadanos españoles disponen hoy de una mayor dotación de servicios públicos que en 1995 pues ese año lo que le correspondía de gasto público a cada ciudadano en valor constante –es decir, descontada la inflación– eran 4.987,4 euros. En el año 2002 el gasto público se ha elevado a 5.245,1 euros de 1995 por habitante, por lo que, incluso a nivel de gasto total, se han aumentado los gastos públicos por habitante a valor constante, aunque se haya moderado el crecimiento de algunas partidas y se hayan disminuido otras.

Las partidas de gasto público que han disminuido en estos años han sido, entre otras, las correspondientes a los gastos por desempleo, puesto que una economía que crea empleo y disminuye el paro no tiene por qué pagar el mismo volumen de prestaciones por este concepto que una economía cuyo desempleo es creciente. En segundo término, han disminuido los gastos por intereses de la deuda. La reducción del déficit público genera un proceso al revés del anteriormente descrito, exactamente igual que suele ocurrirle a la familia que empieza a reducir sus gastos y que comienza a pagar sus créditos. A medida que paga esos créditos tiene menos intereses que pagar al banco y, en consecuencia, le queda más renta y ese proceso va acelerándose, precisamente debido a la reducción inicial de sus gastos.

También han disminuido los gastos de subvenciones a empresas. Quizás se argumente que si han disminuido estos gastos se habrá apoyado menos públicamente a la actividad del sector privado, pero no debería olvidarse que, en muchas ocasiones, las subvenciones a empresas no son más que una forma de actuar contra el mercado. La escasez de la demanda o de la oferta hace que el mercado decida con eficiencia los precios de los productos. Los economistas que pensamos en términos de libertad y de mercado creemos que el mercado es la forma más eficiente de asignación de los recursos, por lo que las subvenciones públicas enmascaran las más de las veces actuaciones que distorsionan la asignación del mercado. Si bien esas distorsiones pudieran estar en algún caso justificadas por razones redistributivas o por la existencia de apreciables beneficios sociales —externalidades se denominan en el lenguaje técnico— en otras muchas ocasiones ese beneficio social no existe, ni tampoco las razones redistributivas por lo que la acción pública está amparando simplemente la ineficiencia. Por eso, cuando se reducen algunas de esas intervenciones disminuyendo las subvenciones a empresas, se puede estar coadyuvando a lograr una economía más eficiente en la que cada empresa tenga que buscarse sus beneficios sin la ayuda paternalista del Estado para resolver sus ineficiencias.

Asimismo, hay quien considera que la inversión pública es la que ha sufrido con ese proceso de ajuste y que la política de reducir el déficit público ha dejado nuestras inversiones públicas en casi nada. Sin embargo, tampoco eso es cierto, pues las cifras de inversiones públicas, tomando datos en euros y descontado el efecto de la inflación, nos señalan que en 1995 las inversiones públicas por habitante eran de 422,9 euros y en el 2002 de unos 450 euros a valor constante. Por tanto, también han aumentado las inversiones públicas, pese a que se ha frenado el ritmo de crecimiento del gasto público.

En todo caso, es evidente que la desaceleración de los gastos frenó la presión del endeudamiento público sobre los tipos de interés y ello permitió a su vez, desacelerar aún más el crecimiento del gasto a consecuencias del menor coste de la deuda. De esta forma, España ha podido cumplir con las exigencias de la Unión Europea y, como consecuencia de ello, integrarse en la Unión Monetaria como socio fundador. Todo lo cual ha sido factible porque se ha puesto orden en la Hacienda Pública equilibrando eficientemente sus cuentas.

## II. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA, SEGUNDO APOYO DE LA NUEVA POLÍTICA FISCAL

La segunda operación que se ha iniciado y culminado en estos últimos años, de gran trascendencia para el futuro de nuestra Hacienda pública ha sido la de introducir un mayor equilibrio en la distribución territorial de funciones y una mayor racionalidad en la financiación de las Comunidades Autónomas. A partir de la Constitución de 1978 el esquema de la Hacienda Pública española ha cambiado sustancialmente. Antes de esa fecha todos los ingresos y gastos públicos estaban organizados en torno a dos grandes núcleos administrativos: la Hacienda pública central y la Hacienda pública local, aunque entre estos dos núcleos existían diferencias extraordinarias de dimensión. Así, mientras que la Hacienda central era muy importante, la Hacienda local fue siempre en nuestro país muy pequeña. En 1975 la Hacienda local solo representaba poco más del 8 por 100 del gasto del conjunto de las Administraciones públicas, mientras que la Hacienda central suponía casi el 55 por 100 del gasto público y la Seguridad social el 37 por 100 restante. Las Comunidades Autónomas no existían por entonces.

Sin embargo, esa situación ha cambiado radicalmente. La aparición de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978 ha permitido crear otras administraciones de la Hacienda pública –las Haciendas autonómicas– y ha reforzado también, si cabe, el papel de las Haciendas locales. La prueba de ello es que en 2002 la Hacienda central ha gestionado sólo el 30 por ciento de los gastos de las Administraciones públicas españolas, las Haciendas autonómicas el 24 por 100, las Haciendas locales el 12 por 100 y la Seguridad Social el 34 por 100 restante. Excluyendo los gastos de la Seguridad Social puede decirse que, mientras que antes de la Constitución solo el 13 por 100 del gasto público estaba descentralizado, hoy casi el 54 por 100 de ese gasto se encuentra en manos de las Administraciones periféricas, es decir, de las Haciendas autonómicas y de las Haciendas locales, lo cual revela la profundidad del proceso de descentralización de la Hacienda Pública española en estos años, proceso que me atrevería a considerar como único en Europa, puesto que ningún país de este continente ha realizado un proceso de descentralización tan intenso y extenso como el que se ha realizado en nuestro país.

Bien cierto es que este proceso no ha sido instantáneo sino que se ha desarrollado a lo largo de un conjunto de etapas diferentes. La primera de ellas se centró muy especialmente en la forma de distribuir territorialmente los servicios públicos y su financiación. Partiendo de la existencia de una Hacienda muy centralizada y de la necesidad constitucional de distribuir sus funciones entre diecisiete territorios a lo largo del país, la primera fórmula que se aplica en las preautonomías y en la primera etapa de financiación autonómica es muy elemental y simple: se transfieren los servicios a las Comunidades Autónomas atendiendo a lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía y a la localización geográfica de los mismos, se valora el coste de cada servicio transferido y se le entregan a cada Comunidad los recursos necesarios para que pueda pagar el coste de los servicios inicialmente transferidos.

El problema de la descentralización de los servicios y su financiación quedó así inicialmente resuelto, pero el procedimiento utilizado creó inevitablemente otros problemas no pequeños porque no todo el territorio nacional tenía la misma densidad de servicios públicos en el momento de la descentralización. En unas regiones, por ejemplo, los kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado de territorio eran muy distintos de los de otras. El número de escuelas o de puestos escolares por habitante era también muy distinto de una Comunidad a otra y así con casi todos los servicios, por lo que se planteaba un primer problema importante y realmente serio: lograr un relativo equilibrio de los servicios públicos en todo el territorio nacional.

Pero el segundo problema que se planteó casi inevitablemente es que, a continuación, quienes recibieron los servicios consideraron casi de entrada que no eran suficientes para las necesidades de sus territorios y que no estaban bien dotados económicamente, por lo que de modo sistemático exigieron más recursos a la Hacienda central para cubrir los déficits de dotación y para mejorar la extensión y calidad de los servicios transferidos. Como esta situación se generalizó rápidamente a todas las Comunidades Autónomas, apareció de inmediato una tensión importante sobre la Hacienda central que condujo a situaciones de despilfarro en el gasto descentralizado y a la aparición de mayores agravios comparativos que agriaban, de alguna forma, las relaciones entre Comunidades, y entre éstas y la Hacienda Central, sobre todo cuando en alguna

de ellas, dada su mayor riqueza, se generaba aparentemente una buena parte de los ingresos públicos.

Los Gobiernos españoles se dieron pronto cuenta de esta situación, especialmente a partir de 1985, e intentaron paliarla con mayor o menor fortuna. Los Gobiernos anteriores a 1996 intentaron resolverla desligando la financiación de los servicios de su coste inicial para relacionarla con la recaudación obtenida por una cesta de impuestos que se repartían entre las Comunidades en función de índices objetivos, tales como la población, el número de ayuntamientos, los kilómetros cuadrados de territorio, la distancia al núcleo central y otros similares que se fueron combinando de diferentes modos a lo largo del tiempo para proceder a ese reparto. El procedimiento, sin embargo, no resolvía el problema de las diferencias iniciales en el grado de cobertura de los servicios, lo que se ha venido conociendo en ocasiones como «deuda histórica» de las Comunidades menos favorecidas en el reparto inicial.

Pero, además, ese procedimiento de financiación no concedía papel alguno a un criterio que los hacendistas siempre han considerado como punto clave de cualquier estructura de organización en distintos planos de la Hacienda pública: el principio de equivalencia. El principio de equivalencia, que no está, en absoluto, reñido con la aplicación simultánea del principio de solidaridad, implica la asunción de responsabilidades en materia impositiva por parte de las administraciones involucradas en el gasto. Si se tiene libertad para definir los gastos, también tiene que asumirse la responsabilidad de generar los ingresos necesarios para financiar tales gastos.

Es evidente que, como gastar crea una corriente de empatía entre el gobierno autónomo y el ciudadano, mientras que recaudar genera todo lo contrario, –es decir, antipatía– si la decisión de gastar no se relaciona con la de soportar directamente las cargas impositivas correspondientes las Comunidades Autónomas gastarían sin tasa, reclamando al poder central el aumento de la cesta de impuestos o los cambios necesarios en los criterios de su reparto para financiar sus gastos crecientes. Resultaba, en consecuencia, apremiante la introducción de un principio diferente que permitiese reestructurar la financiación de esos servicios.

Esa reestructuración se inició en el año 1996 y ha constituido una de las partes fundamentales del cambio fiscal, al permitir que cada Comu-



nidad autónoma tenga la posibilidad de definir sus propios ingresos a cargo de sus propios ciudadanos. A tales efectos había que proporcionar margen en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para que cada Comunidad autónoma dispusiera de una parte de la tarifa que se aplicaba a los residentes en su territorio, teniendo capacidad para variar esa porción de la tarifa en función de sus propias necesidades de financiación. Se implantó así el principio de «corresponsabilidad fiscal».

El esquema anterior conservaba aún una importante vía de escape: la del endeudamiento. Así, una Comunidad podía establecer y aprobar un aumento de sus gastos sin modificar la parte autonómica de la tarifa del IRPF recurriendo al endeudamiento para financiar el déficit correspondiente. Sin embargo, esa vía también se ha cerrado con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que impide la libre utilización del déficit público como elemento de cobertura de los gastos de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

De ahí que la Hacienda española, después de una serie de intentos no demasiado acertados en el periodo comprendido entre 1985 y 1995, haya entrado finalmente en una vía de financiación razonable de su estructura descentralizada de gastos. De este modo, las Haciendas autonómicas pueden establecer con mayor libertad sus propios criterios de gasto sin que queden condicionados por los repartos de financiación establecidos bajo criterios comunes, lo cual les permitirá asumir directamente la responsabilidad que comporta la financiación de esos gastos.

Esta ha sido, por tanto, otra parte sustancial del cambio fiscal. Una parte extraordinariamente importante pese a que quizás no haya calado suficientemente en la calle ni, incluso, se haya apreciado en todo su valor por muchos especialistas.

### III. REFORMA IMPOSITIVA COMO TERCERA BASE DEL CAMBIO FISCAL

La tercera base del cambio fiscal producido en estos años la han constituido las reformas que se han introducido en diversos impuestos pero, especialmente, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, nuestro popular IRPF. Las reformas del IRPF en 1998 y 2002 han respondido a una nueva y muy definida concepción del papel de este impuesto

en una economía avanzada y muy abierta que pretenda alcanzar altos niveles de crecimiento apoyándose, sobre todo, en un sector privado fuertemente competitivo.

El fundamento último de estas reformas se encuentra en el importante cambio que han experimentado las ideas fiscales desde la década de los sesenta del siglo XX hasta hoy, consecuencia de las nuevas circunstancias económicas –especialmente, de la globalización– y del papel más relevante que se otorga al criterio de eficiencia en la orientación del sistema impositivo. También, obviamente, en la conducta que han seguido en la última década los sistemas fiscales de los países más avanzados.

Esa nueva filosofía ha conducido a pensar que el peso del sector público en una economía avanzada debería estar por debajo del peso del sector privado, aunque el proceso de ajuste de esos pesos relativos deba realizarse sin disminuir el valor real del gasto público por habitante. Esas reducciones del peso relativo del sector público deberían ir acompañadas también de reducciones en el IRPF que, sin poner en riesgo el objetivo del equilibrio presupuestario, induzcan mayores crecimientos de la producción al estimular el consumo privado y concedan mayores oportunidades para la localización del ahorro en el territorio nacional.

Para cumplir adecuadamente con esos criterios resultaban esenciales dos importantes condiciones. La primera, que la reducción del IRPF se concentrase con mayor fuerza en los segmentos de población con rentas más reducidas, lo que adicionalmente mejoraría la distribución de la carga tributaria y la equidad específica del IRPF. La segunda, que los instrumentos empleados para aumentar la progresividad efectiva del impuesto –es decir, para concentrar con mayor fuerza la reducción impositiva en los segmentos de renta más baja– no supusieran incrementos en la progresividad formal de la tarifa sino, por el contrario, reducciones visibles de las mismas. Un inteligente planteamiento político de la estrategia reformadora impuso, además, como tercera y muy valiosa condición la de que la reducción impositiva alcanzase a todos los contribuyentes, para que nadie pudiera considerarse incidido negativamente por la reforma.

A partir de esos criterios y de las exigencias en cuanto al saldo de las cuentas públicas del Tratado de Maastricht, la necesidad de reducir el déficit condujo a considerar que el volumen del gasto público en España no debería rebasar el 40 por 100 del PIB, que era una cuantía relativa que

permitía aumentar algo el gasto real por habitante pese a que se disminuía su participación relativa en la producción nacional. Al mismo tiempo, la senda de reducción proyectada para los niveles relativos del gasto público, junto con el aumento de la elasticidad de unas recaudaciones fiscales derivadas de la mayor progresividad efectiva de la reforma fiscal, hicieron hueco para que pudiera lograrse simultáneamente reducir el déficit público, disminuir el IRPF y, con ello, coadyuvar al crecimiento sostenido de la producción nacional. Ha de advertirse a este respecto que entre 1995 y 2002 el gasto público total en términos reales ha pasado de 4.987,4 a 5.245,1 euros por habitante, aunque su participación en el PIB ha caído desde el 45 al 39,7 por 100.

A ello hay que añadir que sólo las prestaciones por desempleo, los intereses y las subvenciones de capital han disminuido ligeramente en valores reales por habitante en el periodo considerado. Todas las demás partidas de gasto han aumentado en valores reales por habitante. Disminuir la participación relativa del gasto público en el PIB, aunque manteniendo cifras crecientes del mismo por habitante y en términos reales para no desatender los servicios y las transferencias públicas, ha constituido la clave del proceso de estabilidad presupuestaria española en estos años.

Los tres objetivos anteriormente enunciados tenían sus puntos cruciales en el inicio decidido del ajuste presupuestario vía gasto público seguido, casi de inmediato, por la reducción de tipos de interés y por la reforma del IRPF. Sin duda, la política monetaria coadyuvó eficientemente a esas tareas al reducir los tipos de interés, pero la bajada de tipos fue posible por las menores presiones del gasto público sobre la financiación de la economía y sobre los precios. La drástica contención en el crecimiento del gasto fue, por tanto, la llave que abrió la puerta a los restantes pasos de esa política económica, dando oportunidad para que se originase el crecimiento de la producción y del empleo.

De ahí que la oportunidad de la reforma del IRPF se comenzase a entrever en 1997 cuando, gracias a la inicial contención del gasto, parecía ya posible que España cumpliera los requisitos exigidos por el Tratado de Maastricht para formar parte de los países que integrarían en 1999 la Unión Monetaria Europea. La constatación oficial y solemne de este cumplimiento a primeros de mayo de 1998 permitió abordar una importante pero comedida reforma del IRPF, planteada bajo los criterios ante-

riores y en etapas sucesivas, para no poner en riesgos la necesaria contención del déficit público.

La preparación de un proyecto definido de reforma del IRPF se había iniciado a principios de 1997, mediante un procedimiento frecuente en otros países pero relativamente insólito en España: el nombramiento de una Comisión de estudio encargada de proponer las medidas concretas para la reforma de este tributo. La primera Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que tuve el honor de presidir, se creó por Resolución de la Secretaria de Estado de Hacienda de 19 de febrero de 1997. De la misma formaron parte profesores universitarios, miembros destacados de la Administración tributaria y expertos en temas fiscales. Su objeto era el de analizar la situación del impuesto teniendo en cuenta el entorno económico internacional, el nuevo modelo de financiación autonómica y la necesidad de adecuar la estructura de la tarifa y los tipos máximos en los países de la Unión Europea.

Esta primera Comisión para la reforma del IRPF llevó a término la misión que tenía encomendada a lo largo de 1997, solicitando su opinión a más de ciento sesenta expertos, entre ellos Catedráticos y Profesores universitarios de Hacienda Pública y Derecho Financiero y relevantes miembros de la Administración y del asesoramiento fiscal. Además, la Comisión organizó y recibió informes de dos grupos independientes de profesores universitarios que trabajaron para ella en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Alcalá.

El 13 de febrero de 1998 la primera Comisión aprobó su Informe por unanimidad. El Informe contenía 113 propuestas para la reforma del IRPF organizadas de forma sistemática, lo que facilitó notablemente la redacción del correspondiente Anteproyecto de Ley. Pese a la complejidad del Anteproyecto y a los importantes cambios que introducía en la regulación del IRPF, su redacción fue muy rápida –apenas de un mes– debido a la fundamentación que le proporcionaba el Informe de la Comisión. La discusión parlamentaria del Proyecto de Ley fue breve, pues la Ley 40/1998 fue promulgada el día 9 de diciembre y su entrada en vigor se produjo el día 1 de enero de 1999.

Ese mismo procedimiento se siguió también en 2002, volviéndose a nombrar otra Comisión encargada de proponer las medidas concretas de

continuación de la reforma del IRPF. En enero de ese año se nombró una nueva Comisión con el objetivo explícito de continuar la reforma del IRPF iniciada por la Ley 40/1998 y a partir de los planteamientos contenidos en la misma. También ocupé entonces la presidencia de esta segunda Comisión y de la misma formaron parte destacados miembros de la anterior para asegurar la continuidad de sus planteamientos. Esta segunda Comisión terminó sus trabajos en muy breve plazo, entregando su informe el 4 de abril de 2002 con 100 propuestas para la nueva reforma, continuidad de la anterior. La Ley 46/2002, de 18 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2003, recogió la práctica totalidad de tales propuestas.

#### IV. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES

El cambio que durante los últimos años se ha producido en España respecto al funcionamiento de nuestra Hacienda pública y a la estructura de algunas de sus figuras impositivas más importantes ha sido considerable. Desde unas cuentas fuertemente desequilibradas como las correspondientes al ejercicio de 1995 hasta las del 2003, que se han cerrado no ya en equilibrio sino, incluso, con superávit, existe una gran distancia y unas muy diferentes posibilidades para nuestra política económica, que puede plantearse hoy con unos grados de libertad y unas oportunidades bien distintas a las de entonces.

Igual ocurre en lo que se refiere al grado de descentralización de nuestros gastos y a su forma de financiación. Frente a un país con estructuras de gasto fuertemente centralizadas y que, por tanto, difícilmente podían ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a las auténticas necesidades de la población, se ha pasado en muy poco tiempo a una de las estructuras de gasto más descentralizadas de Europa, con la creación de un nuevo nivel –las Haciendas autonómicas– que no existía hace un cuarto de siglo y que hoy ha alcanzado una gran importancia.

Pero, además, en los últimos años se ha introducido un nuevo procedimiento de financiación de esos gastos en el plano autonómico que permite y fomenta la corresponsabilidad fiscal y la aplicación gradual del principio de equivalencia entre gastos e ingresos públicos a nivel de tales

Comunidades Autónomas. La corrección de los posibles abusos en el ámbito del endeudamiento, gracias a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, ha cerrado el cuadro de una Hacienda pública mucho más flexible, dinámica y eficiente que la existente hace tan solo unas décadas.

Finalmente, pero no en último lugar, el cambio fiscal se ha completado con profundas reformas en el ámbito impositivo que han afectado a las principales figuras tributarias aunque aquí, por comprensibles razones de espacio y tiempo, solo se haya tratado del cambio en nuestro popular y bien conocido IRPF.

Esos tres grandes bloques de tareas componen, sin lugar a dudas, un cuadro bien distinto de nuestra Hacienda pública y, sobre todo, abren nuevas e importantes posibilidades a la política económica, posibilidades que han coadyuvado de forma apreciable al crecimiento diferencial de nuestra producción, motor y aspecto clave para nuestra convergencia real con Europa.