

## SESIÓN “LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES DESDE LA ESPAÑA MEDIEVAL A LA CONTEMPORÁNEA: OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y RESULTADOS”.

Coordinadores: José Ignacio Andrés Ucendo, Francisco Comín Comín, Ángel Galán y José Damián González Arce.

Universidad de Málaga, Arca Communis  
23-24 de junio de 2017.

### LA FISCALIDAD DEL ESTADO DEL BIENESTAR FRENTE A LA FISCALIDAD DEL FRANQUISMO (1940-2016)

FRANCISCO COMÍN (UAH)

#### *Introducción.*

El objetivo de esta comunicación es analizar los cambios y las inercias en la fiscalidad en España entre la guerra civil y la actualidad, tratando de identificar la influencia del cambio de régimen político. Analizaré dos transiciones políticas y sus consecuencias sobre la fiscalidad. La primera fue la transición de la democracia de la Segunda república a la dictadura de Franco; la segunda ha sido la reconstrucción de una Hacienda democrática, tras la caída de la dictadura. En la primera sección se examina el complejo sistema tributario del franquismo, que carecía de cualquier racionalidad y equidad, pues se había creado por sedimentación de nuevos impuestos desde 1845. Dentro de la fiscalidad liberal, Franco dio un paso atrás, frente a los aires modernizadores del período previo (1901-1935) En la segunda sección se estudia la sustitución de aquella maraña de impuestos liberales, cimentada sobre unos principios tributarios decimonónicos, por una fiscalidad moderna y progresiva, propia del Estado del Bienestar, como la que tenían las democracias europeas, acabando con el atraso fiscal español.

#### *1.- El retroceso del sistema tributario en la dictadura.*

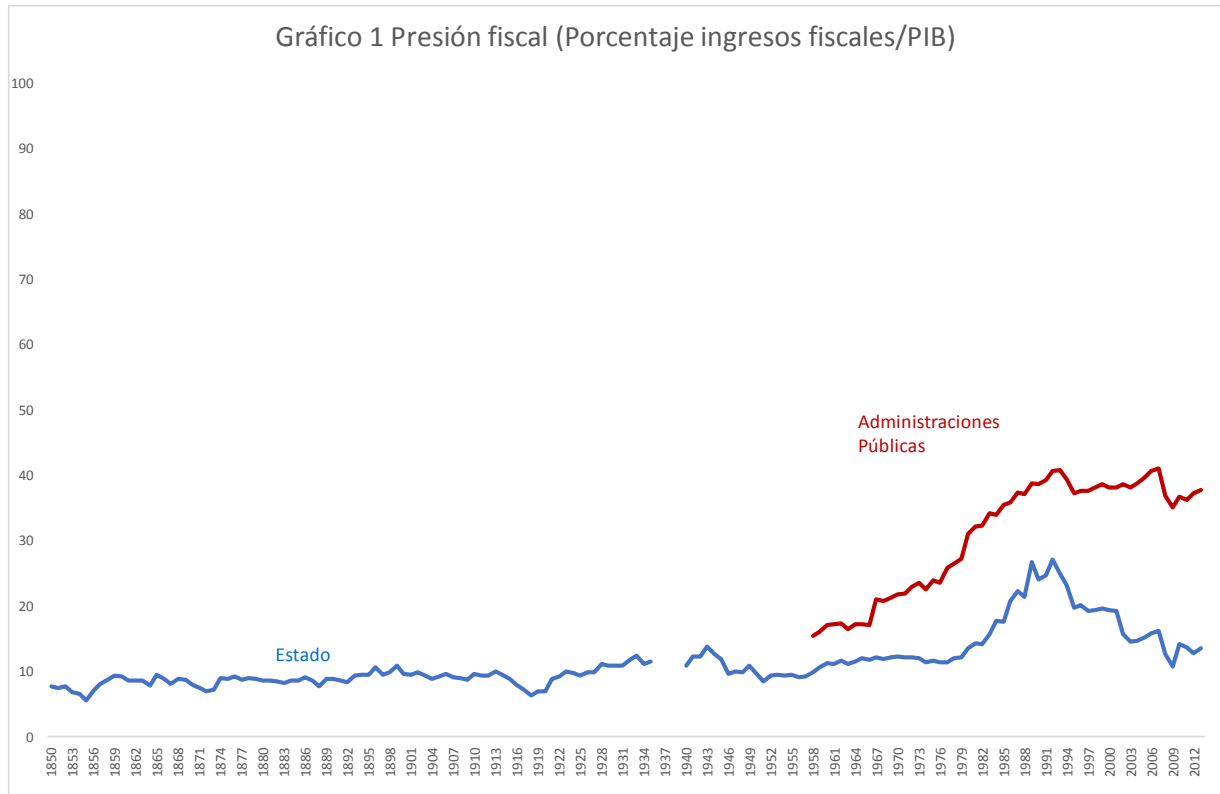
El franquismo autárquico rompió la tendencia a la gradual modernización fiscal manifestada entre 1899 y 1936. Las reformas de Larraz y Navarro Rubio fueron retrógradas, pues continuaron dentro de la fiscalidad liberal, frente la nueva fiscalidad progresiva del Estado del Bienestar difundida en la Europa democrática tras la guerra mundial. En consecuencia, la presión fiscal cayó en la España de la posguerra (gráfico 1) y se prolongó la estructura tributaria completada por Fernández Villaverde, manteniendo la relevancia de los impuestos de producto y la despreciable recaudación del impuesto sobre la renta, que era un adorno inservible del sistema tributario. Este estancamiento tributario se debió a la resistencia de los franquistas a la reforma tributaria. También continuó la lacra histórica de la insuficiencia de los impuestos para financiar los proyectos de inversión pública, que obligó a Franco a recurrir a la represión financiera a los bancos y las cajas de ahorros, y a utilizar los ahorros de los seguros sociales para financiar las

empresas públicas y privadas. Tampoco mejoró la inspección tributaria, pues durante el franquismo se mantuvieron los viejos cuerpos de la administración de tributos y se consolidaron las bases del fraude fiscal en España, entre otras cosas por las continuas amnistías fiscales.

### *1.1.- La resistencia de Franco a la reforma tributaria en el franquismo.*

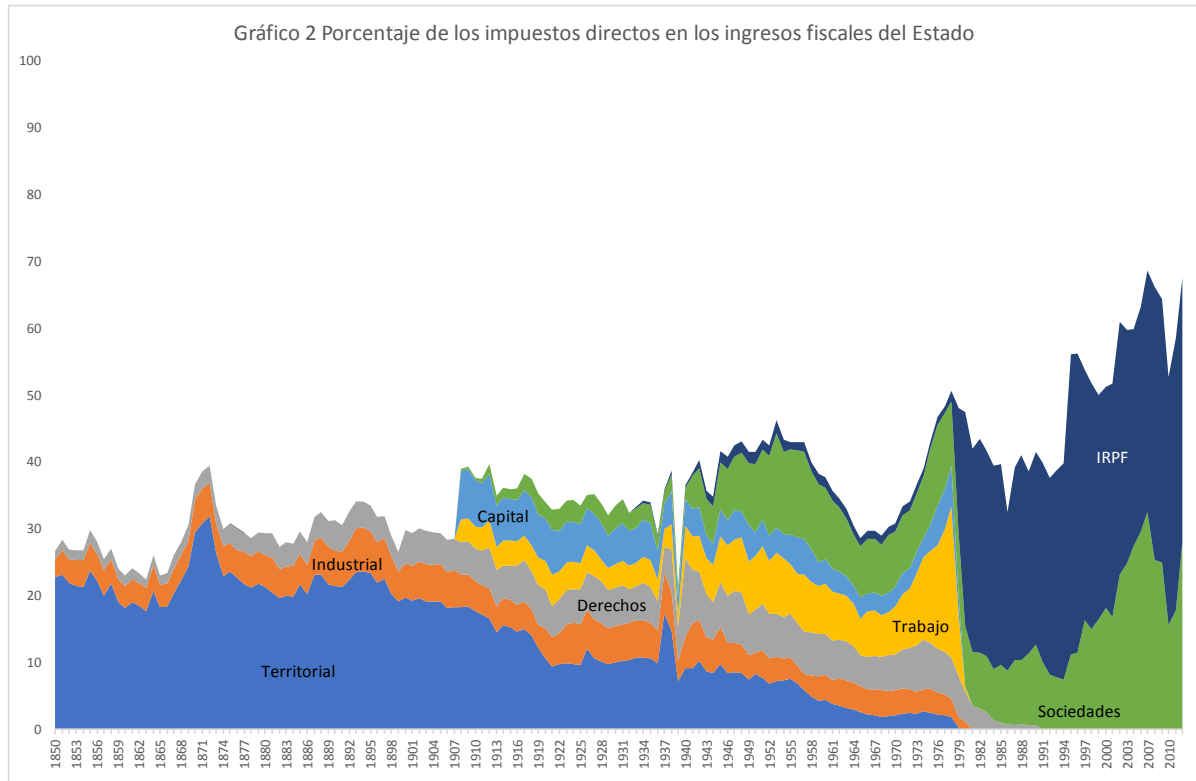
Las sucesivas reformas tributarias de la posguerra y de su sesgada aplicación agravaron los vicios tradicionales de la imposición española. Primero, frente a las reformas tributarias de las democracias europeas, el régimen de Franco procedió a la petrificación del sistema tributario en los moldes arcaicos del siglo XIX, en los cuales quedaron enmarcadas las reformas tributarias de Larraz y Navarro Rubio. Es más, tras el paso atrás de las reformas de la inmediata posguerra, durante la autarquía continuaron los cambios desde los antiguos impuestos de producto a los nuevos impuestos de producto, quedando el impuesto sobre la renta en una posición marginal, lo mismo que el impuesto sobre el volumen de ventas. Segundo, el franquismo produjo una agudización de la inequidad fiscal. Por un lado, por el agravamiento de la presión sobre los impuestos de consumos específicos y por la ampliación de la economía sumergida, por el estraperlo, que fue desigual pues las autoridades fueron más permisivas con las ilegalidades de los personajes poderosos y con amigos en los puestos directivos del régimen; por otro, por la multiplicación del fraude fiscal, por los mayores tipos impositivos, por la indolencia del régimen político en la persecución del fraude y por la ineficacia del aparato administrativo para reprimirlo. Tercero, el atraso fiscal generó la insuficiencia tributaria y los déficits presupuestarios, que se financiaron mediante la monetización indirecta (con los consiguientes efectos inflacionistas).

El atraso fiscal del franquismo se manifestó en el estancamiento de la presión fiscal y el mantenimiento de una estructura recaudatoria propia de un sistema fiscal antiguo. Durante la posguerra, el franquismo invirtió, por tanto, la tendencia a la modernización de la estructura de los ingresos ordinarios marcada en las tres décadas previas a la guerra civil. La explicación de ese retroceso tributario hay que buscarla, naturalmente, en que el sistema impositivo tradicional - más alambicado desde 1940- beneficiaba a los grupos sociales que ayudaron a ganar la guerra al bando rebelde y apoyaron la consolidación de Franco en su dictadura personal; a Franco le apoyaron las grandes fortunas y unas clases medias que hubieran salido perjudicadas en caso de que se hubiese establecido un auténtico impuesto sobre la renta, y una gestión de la recaudación eficaz, que hubiese intentado reprimir el fraude.



Primero, la presión fiscal es el porcentaje que los ingresos ordinarios (fiscales) del Estado suponen en el PIB cayó tras la guerra civil, con un mínimo de 8,9 % en 1951 (gráfico 1)<sup>1</sup>. Es una presión fiscal propia del siglo XIX. En 1957, los ingresos ordinarios del Estado sólo representaban el 9,6% del PIB, cifra notablemente inferior a la de la Segunda República. Por lo tanto, si se exceptúan los años 1941-1945, la presión fiscal durante la autarquía disminuyó frente al nivel de la preguerra. Lo cual significa que el régimen de Franco decidió extraer menos recursos de la economía a través de los impuestos, siguiendo una estrategia fiscal perfectamente liberal, salvo en los años de emergencia de la Segunda Guerra Mundial, cuando, además, se estaban pagando los atrasos de guerra. Sólo en estos años, cuando Franco tenía, inicialmente, la intención de participar en la guerra mundial, y, después, de defenderse de posibles agresiones exteriores se elevó la presión fiscal, como efecto de la reforma tributaria de Larraz. No obstante, el esfuerzo fiscal que hizo Franco, incluso en esos años de amenaza exterior, para mejorar la defensa militar del régimen fue más bien insuficiente. En conjunto, la presión fiscal del Estado durante el periodo republicano (11,8%) fue superior a la correspondiente a todo el periodo de la autarquía (11,0%). Esto significó un retroceso, un paso atrás, en la tendencia de la preguerra al crecimiento del gasto en relación al PIB en España. Y también supuso que España perdía el tren de la modernización del Estado, que requería un incremento de la recaudación y de la presión fiscal, que vivió la Europa democrática tras la Segunda Guerra Mundial.

<sup>1</sup> Las fuentes de los gráficos son Comín y Díaz (2005), Prados de la Escosura (2003), Intervención General de la Administración del Estado y Eurostat.



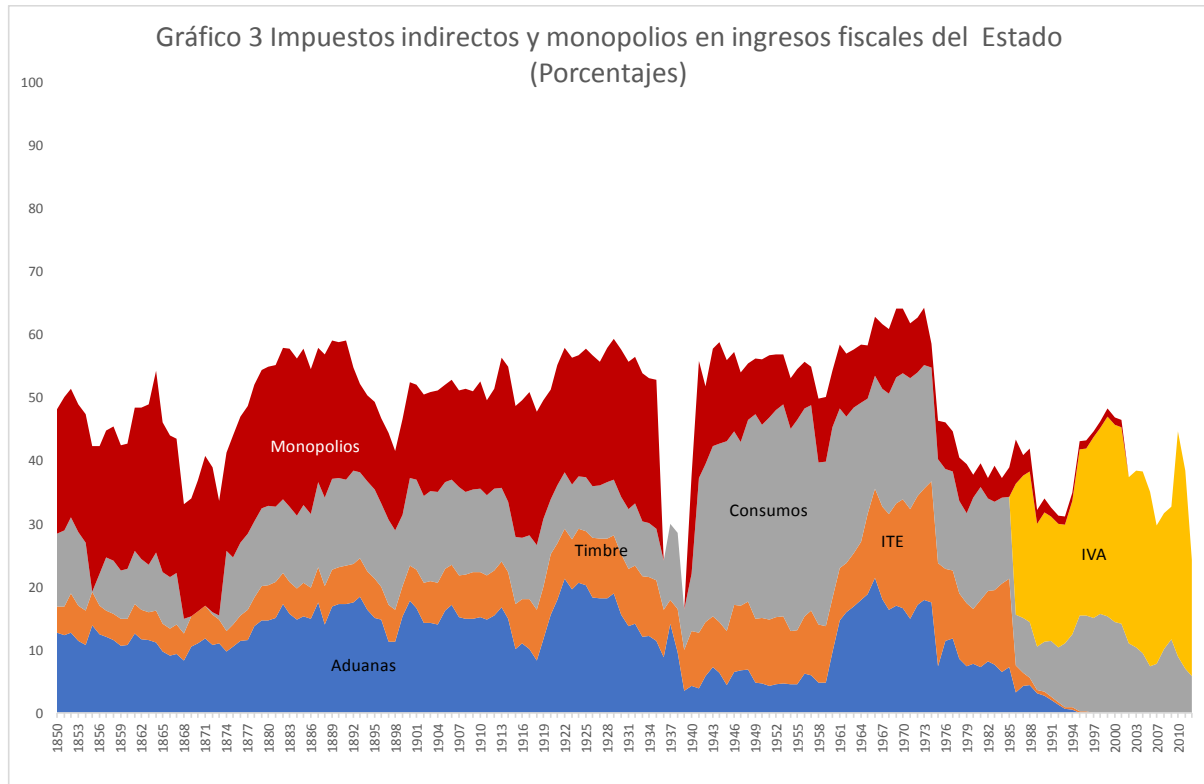
Segundo, el retroceso en la estructura tributaria en la autarquía (1936-1958). Los impuestos que se convirtieron en hegemónicos durante la autarquía fueron la contribución de utilidades entre los directos y el impuesto de usos y consumos entre los indirectos. En los impuestos directos, durante la autarquía se recuperaron las tendencias estructurales de la imposición directa previas a la guerra civil, que se habían paralizado un tanto durante la Segunda República y la guerra (gráfico 2). Por un lado, la disminución de la recaudación aportada por los impuestos antiguos de producto, configurados por la contribución territorial (rústica y urbana) y la contribución industrial y de comercio; por otro, el aumento de los impuestos nuevos de producto, las tres tarifas de la contribución de utilidades (trabajo, capital y sociedades); finalmente, el impuesto sobre la renta no progresó. Por un lado, la media anual de la contribución territorial dentro de los ingresos ordinarios del Estado disminuyó del 10,5% al 8,1% entre la Segunda República y el periodo de la autarquía (1940-1957). Fueron los dos impuestos que componían la contribución territorial los que manifestaron esa reducción. Por un lado, la contribución rústica disminuyó su aportación a los ingresos ordinarios del Estado del 6,0% al 4,6%. En la evolución temporal, hay que señalar que el descenso en el porcentaje de la contribución rústica ocurrió, particularmente, desde 1945 hasta 1957, cuando cayó del 4,9% al 2,7%. Por otro lado, el descenso de la contribución urbana entre la preguerra y la posguerra fue del 4,5% al 3,5% de los ingresos

ordinarios. Adicionalmente, la aportación a los ingresos ordinarios del Estado por parte la contribución industrial y de comercio disminuyó del 5,5% al 4,2%, entre la Segunda República y el régimen de Franco durante la autarquía. El descenso de la aportación de la contribución industrial se inició en 1941 cuando suponía 6,7% para caer al 2,4% en 1957.

Por otro, la segunda tendencia fue el ascenso de la contribución de utilidades desde una media anual del 12% durante la Segunda República a una media anual del 20,4% durante el periodo autárquico (1940-1957). En éste, el crecimiento del peso del impuesto de utilidades en los ingresos ordinarios del Estado fue del 10,6% al 27% entre 1940 y 1953; luego, el porcentaje se estancó hasta 1957. Este crecimiento de la contribución de utilidades durante la autarquía es lo más reseñable de la evolución de los impuestos directos durante este periodo, y revela la consolidación de la tributación de producto, de raigambre liberal, que era lo que buscó Larraz con su reforma. Es decir, durante la autarquía las rentas del capital (fundamentalmente de la deuda pública) disminuyeron su peso en los impuestos recaudados por el Estado, mientras que los rendimientos del trabajo personal y las rentas de sociedades aumentaron su relevancia considerablemente; el porcentaje de la recaudación de los rendimientos de trabajo personal se dobló aproximadamente, mientras que el porcentaje de la contribución de sociedades se triplicó. También es digno de notar que el crecimiento del porcentaje de la recaudación de los rendimientos del trabajo personal ocurrió entre 1941 y 1948 (creció del 5% al 8,2%) fundamentalmente; mientras que el peso del impuesto de sociedades creció entre 1941 y 1953 (del cinco al 14,1%). Finalmente, el impuesto complementario sobre la renta aumentó desde la República a la autarquía del 0,3% al 1,4 % en 1957 de los ingresos ordinarios del Estado. En términos matemáticos, el incremento es notable, pero su porcentaje seguía siendo insignificante. En suma, la contribución sobre la renta no se desarrolló durante la autarquía, a pesar de los intentos de Larraz<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Comín y Martorell (2013).



Entre los impuestos indirectos, el hecho más característico de la tributación durante los primeros años del régimen de Franco en la autarquía, consistente en el papel estelar que adquirió la contribución de usos y consumos, creada por José Larraz en 1940. La contribución era nueva, pero algunos de los impuestos más importantes de la misma ya existían previamente y fueron refundidos en esta contribución de usos y consumos. Estos antecedentes de la contribución de usos ya habían aportado una recaudación anual media del 8,9% de los ingresos ordinarios del Estado durante la Segunda República; pues bien, esa recaudación anual de la contribución de usos y consumos subió a una media del 24% durante la autarquía, convirtiéndose en el tributo más recaudador (gráfico 3). Esta contribución centrada sobre el consumo interior fue, de lejos, el ingreso más importante de la Hacienda pública de Franco durante la autarquía. Hay que señalar que dicha contribución de usos y consumos incluía un conjunto de impuestos sobre consumos de lujo, que significó una media del 4,9% de los ingresos ordinarios durante la autarquía; es decir, que una quinta parte de la contribución de usos y consumos grababa artículos de lujo. Otro rasgo de la tributación indirecta durante la autarquía fue la pérdida de importancia de la renta de aduanas. Contando con la crisis económica de los años 1930, la media anual de la recaudación de la renta de aduanas, dentro de ellos ingresos ordinarios del estado, había alcanzado el 12,8 % durante la Segunda República. Por el contrario, durante la autarquía, la renta de aduanas no proporcionó más que el 5,4%. La disminución del comercio exterior durante la autarquía y el hecho de que la protección se realizase a través de prohibiciones, contingentes, comercio bilateral y comercio de Estado, prescindiendo de la tradicional barrera arancelaria, explican esa

poca relevancia recaudatoria de la renta de aduanas durante la autarquía.

En suma, las reformas tributarias de la autarquía anquilosaron el sistema tributario y evitaron la introducción de los adelantos que se producían en Europa. Primero, en lo que se refiere a la imposición directa, el gran ausente fue la contribución sobre la renta, por la continuidad de los impuestos de producto, aunque la estructura recaudatoria de los mismos cambió. En efecto, en las contribuciones directas, tras la reforma de Larraz se prolongó la decadencia de la contribución territorial, al tiempo que la contribución de utilidades siguió ganando posiciones hasta 1957, gracias al avance de su tarifa I (la que recaía sobre el trabajo personal) y, sobre todo, de la tarifa III (que gravaba los beneficios de las sociedades). La recaudación de la contribución sobre la renta no progresó tanto como hubiera cabido esperar de las rebajas del mínimo exento en la declaración complementaria realizadas en 1940 y 1943; tampoco la reforma de Navarro Rubio de 1957 logró dar entidad recaudatoria a la contribución sobre la renta ni, menos aún, personalizar propiamente el gravamen. Tampoco lo logró con su reforma de 1964. Hubo de esperarse a la liquidación del franquismo, para que España contase con un impuesto sobre la renta que mereciese tal nombre. Durante el régimen de Franco, el desarrollo de la imposición directa moderna (el impuesto sobre la renta) quedó empantanado, particularmente en la autarquía, y sus rendimientos permanecieron estancados. Segundo, en la tributación indirecta, otro gran ausente del sistema tributario fue el impuesto sobre el volumen de ventas. En efecto, como hemos visto, en lugar de adherirse a la tendencia de las democracias europeas de adoptar el impuesto general sobre el volumen de ventas, el régimen dictatorial de Franco se embarcó en la extensión y generalización de los tributos indirectos. El emblema de la reforma de Larraz de 1940 fue, como acabamos de decir, la contribución de usos y consumos, en la que se refundieron los impuestos sobre consumos específicos existentes, a los que se añadieron otros muchos creados en 1940. Hasta la reforma fiscal de 1957, esa fue la principal contribución del Estado, si atendemos a los rendimientos recaudatorios. Ese predominio de la tributación indirecta sobre consumos específicos, que gravaban con diferentes tipos impositivos los distintos productos -distorsionando los precios del mercado- significó un retroceso hacia sistemas tributarios ya desfasados en Europa, donde lo que predominaba eran los impuestos generales sobre el volumen de ventas. Los ingresos de la renta de aduanas permanecieron aletargados durante la autarquía, por el colapso del comercio exterior y por la protección realizada más por los contingentes que por barreras arancelarias.

El franquismo acentuó la desigualdad en la distribución de la carga tributaria, por el peso de la tributación indirecta sobre los consumos y la extensión del fraude entre los adeptos al régimen. En primer lugar, la desigualdad en la distribución de la carga tributaria vino acentuada por la relevancia recaudatoria del impuesto de usos y consumos. La década de 1941-1951 ha sido considerada como una de "las peores de la historia de la Hacienda de España". Afirmación que, conociendo las crónicas dificultades históricas del Tesoro, ponía de manifiesto que el estado de la Hacienda franquista de los cuarenta fue realmente penoso: la regresividad, la insuficiencia, la inflación, la mala administración y las recurrentes amnistías y moratorias fiscales -que llevaron el fraude fiscal "a extremos difícilmente ponderables"- encerraron a la Hacienda Pública en un callejón sin salida a finales de la década de 1940. Ante tal calamitosa situación, a principios de los cincuenta, el sistema tributario español hubiese requerido una completa reconstrucción y no una simple reforma; no obstante, la reforma profunda no llegó y, contrariamente, como hemos

visto, con Gómez de Llano abundaron los retoques presupuestarios superficiales, y las medidas equivocadas, que no contribuyeron a mejorar la configuración del régimen fiscal. Hubo que esperar al cambio de gobiernos establecido en 1957, para que el nuevo ministro de Hacienda Mariano Navarro Rubio emprendiera una obra de saneamiento de la Hacienda, de corrección del déficit y de reforma tributaria. Esta reforma de 1957, que cierra el período de la autarquía analizado en este libro, solucionó, junto a las medidas preparatorias del plan de estabilización que redujeron el gasto público y reformaron las administraciones públicas, durante un par de años los problemas de la Hacienda, pero no solucionaron los problemas de la tributación, que siguió con los defectos tradicionales. Al finalizar este período de autarquía, desde 1959, empezó a decaer la recaudación relativa de aquella contribución de consumos específicos; el motivo fundamental fue la reforma de Navarro Rubio (la de 1957) y el resurgimiento de la capacidad recaudatoria renta de Aduanas, tras la liberalización exterior establecida por el Plan de Estabilización, lo que no dejaba de ser, en cualquier caso, otro síntoma del atraso de un sistema tributario<sup>3</sup>.

En segundo lugar, el fraude fiscal estaba sesgado en favor de los partidarios del régimen. En las dictaduras prolifera el fraude fiscal, como ya señaló Fuentes Quintana (1990). El nivel de fraude fiscal durante la autarquía se manifestó en los viejos impuestos, pero también en los nuevos impuestos, como muestra el incumplimiento de la Ley de 5 de enero de 1939 estableciendo la contribución especial sobre beneficios extraordinarios derivados de la guerra fue general. Aunque las autoridades franquistas decían estar preocupadas por la extensión del fraude fiscal, sus políticas no hacían sino aumentarlo. Es lo que sucedió con las moratorias fiscales, que fueron auténticas amnistías, concedidas en repetidas ocasiones, como en 1939, 1943 y 1945. Los expertos señalan que dichos perdones generalizados a los defraudadores no hacían sino alentar aún más la defraudación fiscal. La multiplicación del fraude fiscal y la desigualdad tributaria tuvo su origen en que, durante la posguerra, se fortaleció la resistencia contra el fisco entre los contribuyentes que tenían capacidad para eludir la ley. El régimen de Franco quiso perseguir a los defraudadores y, consecuentemente, medios de la Administración para luchar contra la ocultación siguieron siendo escasos. En consecuencia, la administración de la Hacienda del Estado era incapaz de controlar los datos de las declaraciones fiscales, que generalmente implicaban una amplia ocultación y los inspectores no tenían medios para combatirla. El voluntarismo fiscal, reflejado en sus declaraciones contrarias al fraude fiscal, de algún ministro no fue acompañado de medidas prácticas para combatirlo, lo que permitía a los defraudadores con contactos políticos actuar con total impunidad. Ante la ampliación del fraude, el régimen de Franco no puso medios para la inspección. Sirva de ejemplo lo ocurrido con la contribución sobre beneficios extraordinarios de guerra: mientras que los tipos tributarios eran altos, lo que animaba al fraude, no se estableció instrumento alguno para estimar e inspeccionar las bases tributarias, ni tampoco ningún tipo de sanción plausible para los defraudadores. Fue un impuesto fallido, pues los que habían de pagarlo, no quisieron hacerlo y tuvieron poder político para evitar el impuesto. Lo ocurrido con este impuesto institucionalizó la “negociación” de los contribuyentes del impuesto con las autoridades al margen de las instituciones. Su triunfo dejó vía libre a la arbitrariedad en la gestión de los tributos y a la corrupción en la recaudación de los

---

<sup>3</sup> Para los ministros del franquismo véanse Fuentes Quintana *et al.* (1997), González (1979), Gunther (1980).



impuestos.

En definitiva, en la autarquía hubo un retroceso tributario. A pesar de su anacronismo, se mantuvieron los viejos impuestos de producto, sin más cambios que la acumulación de recargos en sus tipos tributarios, lo que generaba la sensación de una alta presión fiscal entre los contribuyentes, estimulando la evasión. Esta sensación era falsa, puesto que los tipos impositivos reales eran bajos, de hecho, disminuyeron frente a la segunda república, por la enorme ocultación de las bases tributarias; las bases sobre las que se aplicaban las tarifas eran ficticias y muy inferiores a las reales. Por otro lado, la atribución y asignación de las cuotas tributarias a los contribuyentes individuales no atendía a criterios objetivos, pues se fijaban en base a estimaciones de la administración, en general, bastante arbitrarias<sup>4</sup>. La percepción de los contribuyentes de esta arbitrariedad en la fijación de las cuotas aumentaba los incentivos para el fraude. En la autarquía, la Administración de la Hacienda Pública negoció con los grupos de contribuyentes la carga fiscal que debían pagar, lo que creó mayores desigualdades según fuese el poder político de los mismos. La desmoralización de los contribuyentes se vio acentuada por las repetidas amnistías y moratorias fiscales; cuestión que alentó aún más, en contra de lo previsto por las autoridades, a los defraudadores a persistir en su comportamiento fraudulento, puesto quedaban impunes. Los contribuyentes sabían que, tarde o temprano, Franco acabaría declarando otra amnistía fiscal para favorecer a sus apoyos políticos. Como hemos visto, en 1939, se concedió la primera moratoria fiscal, para las multas, recargos e intereses de demora. En 1943 y 1944 hubo nuevas moratorias, condicionadas a la declaración de las bases efectivas de riqueza. En 1951, la amnistía fiscal consistió en que la inspección de las bases tributarias a profesionales se restringió al año económico 1950. Finalmente, en 1951 y 1954 se aprobaron nuevas moratorias fiscales retroactivas<sup>5</sup>.

### *1.2.- Los rasgos del sistema tributario del franquismo del desarrollo (1964-1975): la segunda reforma de Navarro Rubio.*

Para apreciar el salto cualitativo que supusieron las reformas tributarias de la democracia es inexcusable recordar cual era la situación heredada de la dictadura. Primero, la presión fiscal al final del franquismo era muy baja. En 1970 los ingresos ordinarios de las administraciones públicas suponían el 21,4% del PIB; en 1976 esa presión fiscal era del 23,2%, cifras muy inferiores a las vigentes en Europa. La fiscalidad era liviana porque existía una amplia evasión fiscal; las bases tributarias conocidas por el Ministerio de Hacienda eran muy inferiores a las bases reales. A finales de los años sesenta, la evasión fiscal media se estimaba en el 40 % de las cifras recaudadas. Las oportunidades de defraudación eran dispares, pues en los estratos altos de renta la evasión se calculaba en el 70%. Las personas físicas con mayor capacidad de pago quedaban fuera de los registros fiscales del Ministerio de Hacienda. Como consecuencia, el sistema tributario español en la práctica era aún más regresivo que su configuración legal. En el

---

<sup>4</sup> Para el sistema fiscal franquismo véanse Albiñana (1974), Albiñana y Fuentes Quintana (1966), Comín (1990, 1993, 1995, 1996a y 1996b, 2002), Fuentes Quintana (1978, 1990a, 1961, 1964), Lagares Calvo (1975).

<sup>5</sup> El fraude fiscal en el franquismo en Comín (1991, 1994), Comín, Pan-Montojo, Pro, Vallejo y Zafra (1995), Comín y Martorell (2013).

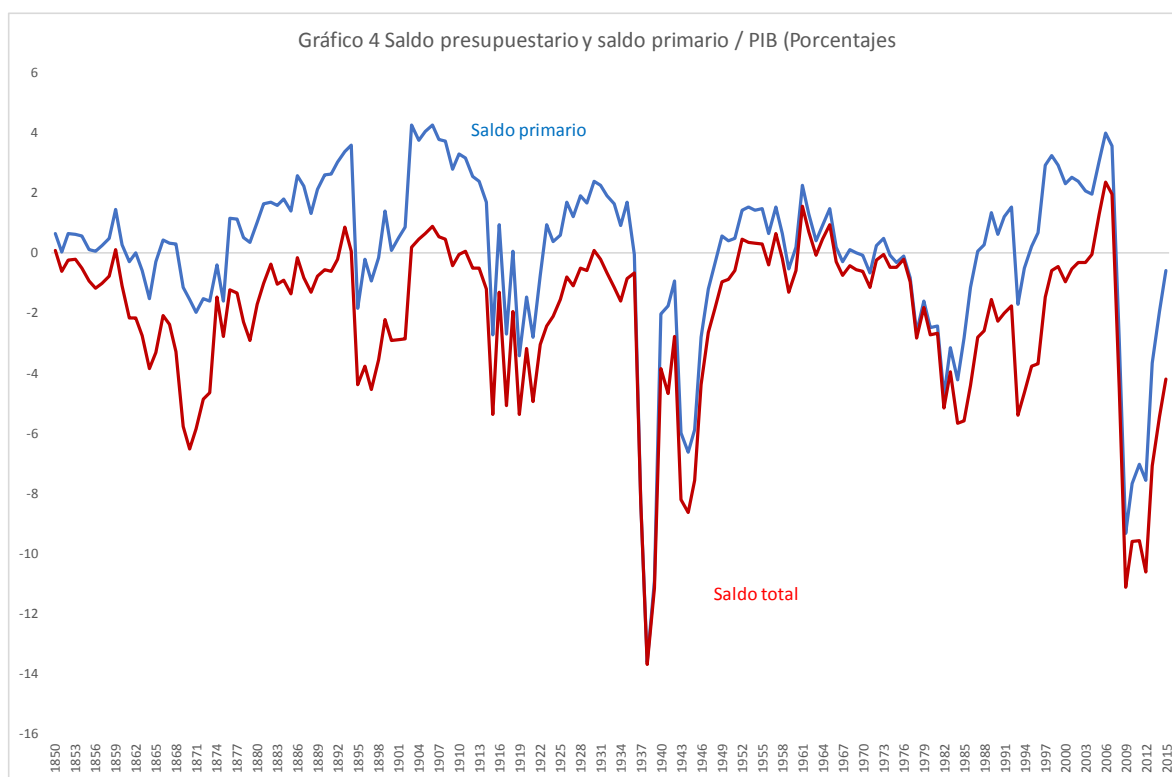
Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal el fraude era difícil (a no ser que se trabajase en la economía sumergida) pues se retenía en origen; procedimiento recaudatorio que no se utilizaba en las restantes contribuciones ni en el Impuesto de Sociedades, que además contaba con el régimen de estimación global de las bases imponibles. El fraude era amplio en la dictadura porque no había ninguna intención política de perseguirlo, como muestran las siguientes pruebas: 1) el fraude no estaba tipificado como delito penal y las sanciones administrativas a los defraudadores eran muy livianas; 2) las cuentas corrientes permitían encubrir el fraude pues había secreto bancario; 3) estaba prohibida la publicación de las listas de contribuyentes; y, 4) la gestión tributaria era manifiestamente deficiente, por la escasez y mala organización del personal. En definitiva, el descontrol administrativo impedía aumentar la recaudación, por el amplio fraude existente, y también permitía el abuso en la contabilización de los gastos fiscales, por la tergiversación que las empresas hicieron impunemente de las abundantes exenciones, desgravaciones y bonificaciones fiscales, establecidas en los Planes de Desarrollo y en las acciones concertadas.

Segundo, junto a la baja presión fiscal, durante el franquismo persistieron otros rasgos característicos de los sistemas tributarios atrasados. Uno de ellos era que la imposición indirecta aportaba una recaudación mayor que los gravámenes directos. En 1970 los impuestos indirectos significaban el 57,5% de los ingresos ordinarios del Estado; en 1976, el porcentaje había disminuido al 48,1%. El peso del impuesto de Aduanas en 1974 todavía suponía el 17,6% del total de ingresos ordinarios, porcentaje muy superior al que representaba el impuesto sobre los salarios (IRTP), el principal de los directos, que suponía el 12,4 %; esta es otra prueba del atraso de un sistema tributario. La reforma de Navarro Rubio de 1964, introdujo el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (ITE), que era un impuesto de ventas, multifásico en cascada; se descartó, pues, el mejor impuesto sobre el volumen de ventas, que era el Impuesto sobre el Valor Añadido, técnicamente muy superior, que se había impuesto en Europa. La recaudación del Impuesto de Tráfico de Empresas proporcionó el 15,2% de los ingresos ordinarios del Estado en 1974, siendo el segundo impuesto por la importancia de la recaudación.

Tercero, en lo que se refiere a la imposición directa, un rasgo fundamental del atraso fiscal español del franquismo era la ausencia de un auténtico Impuesto sobre la renta. La mayor parte de la recaudación por las contribuciones directas procedía de los tributos reales o de producto. Se mantenía el viejo sistema tributario implantado en España en 1845; era el sistema tributario de la burguesía decimonónica. Aunque desde 1964 eran impuestos a cuenta de la Contribución general sobre la renta, la recaudación de ésta era mínima, pues apenas superaba el 1,1 %, en 1976. Durante el franquismo, el impuesto sobre la renta era un impuesto muy secundario, pues no pasó de ser un apéndice, minúsculo y subordinado, de la tributación de producto. El Impuesto general sobre la renta, aprobado en 1964, no era un gravamen sintético, sino un impuesto cedular, en el que los impuestos a cuenta continuaron aportando la mayor recaudación para el Tesoro. Estos eran impuestos no personales, porque no consideraban conjuntamente todas las rentas del contribuyente y no se tenían en cuenta sus circunstancias personales, para fijar la base y la cuota tributaria. Entre estos impuestos directos, destacaba el que gravaba los rendimientos del trabajo dependiente (IRTD), que soportaban una mayor presión fiscal que las rentas del capital. Desde 1972, el impuesto sobre los rendimientos del trabajo dependiente se convirtió en el impuesto directo más importante, con un 8,9%, superando al impuesto de sociedades. En 1978, la

recaudación del impuesto sobre los salarios ya ascendía al 22,7% de los recursos del Estado. Antes de la reforma de la democracia, el impuesto sobre los rendimientos del trabajo dependiente era el principal ingreso del Estado. Por su parte, la recaudación del impuesto sobre las rentas del capital se recuperó hasta el 6,1% en 1978. El impuesto de sociedades recuperó sus rendimientos al 9,5% en 1979. El principal obstáculo para la implantación de la imposición personal en España fue el factor político (la dictadura franquista). También influyó la deficiente técnica tributaria del impuesto cedular, el elegido por los reformadores españoles<sup>6</sup>.

### 1.3.- La presupuestación de control evitó déficits presupuestarios mayores.



La opción por mantener un sistema fiscal atrasado generó una Hacienda pobre y obligó a una presupuestación de control, que no logró evitar el déficit. En la fase inicial y en la final del franquismo, el sistema fiscal fue claramente insuficiente. En la posguerra, el alto déficit derivó de los atrasos de guerra tras 1947. El mayor déficit del Estado durante la guerra y la posguerra se dedicó a financiar actividades militares. Asimismo, el coste de la guerra del lado franquista se financió en gran parte durante la posguerra. Los presupuestos extraordinarios de los años comprendidos entre 1940 y 1953 se destinaron fundamentalmente a los gastos de defensa,

<sup>6</sup> Comín y Martorell (2013).

habiendo sido una parte importante de los mismos presupuestados en la “ley de atrasos de guerra”. La insuficiencia de los ingresos ordinarios se debió hasta entonces a los atrasos de guerra. El aparente equilibrio del Estado durante el desarrollismo muestra una presupuestación de control, consistente en ajustar los gastos a los ingresos disponibles que eran insuficiente. Los escasos déficits públicos sólo revelan una gestión del presupuesto muy conservadora. La insuficiencia de recursos tuvo efectos negativos sobre el crecimiento, pues no se gastó suficiente en educación, obras públicas. También sobre la equidad, pues no se gastó en servicios sociales. Una vez pagados, la petrificación del sistema tributario fue la causa del déficit del Estado, La insuficiencia se financió con la emisión de deuda pignorable hasta 1958, que tuvo efectos inflacionistas. Para cuadrar las cuentas del Estado, muchos gastos de la autarquía se realizaron fuera del presupuesto, con lo cual el déficit está infravalorado. Las cuentas públicas se ordenaron desde 1958, cuando los organismos autónomos se incluyeron en los presupuestos del Estado. De nuevo, los presupuestos del Estado quedaron formalmente equilibrados en los años 1960, pero había un déficit oculto manifestado en la financiación de los planes de desarrollo y las empresas públicas, mediante la represión financiera y la financiación privilegiada. En realidad, la escasez de recursos por la pobreza de la Hacienda impidió financiar los planes de inversión pública desde el presupuesto, lo que fue un obstáculo al crecimiento. Como la seguridad social tenía superávit, los presupuestos de las administraciones públicas tenían superávit.

Al final del franquismo, el sistema tributario había quedado totalmente desfasado con respecto a los cambios económicos y sociales experimentados durante los años 1960 por cuatro motivos. 1) Los viejos tributos obstaculizaban el desarrollo de la economía nacional, porque no aportaban los recursos suficientes para que el Estado suministrase los bienes y servicios públicos (educación, sanidad e infraestructuras, básicamente) exigidos por una economía que necesitaba industrializarse. 2) Aquel sistema tributario no contribuía a mejorar la distribución de la renta; al contrario, generaba una ostensible injusticia fiscal, que alimentaba el descontento social, reprimido por la fuerza del autoritarismo del régimen franquista. Desde los años sesenta, los cambios en la sociedad española, derivados del crecimiento económico, del afianzamiento del movimiento sindical y de la urbanización de la población, comenzaron a demandar una política de redistribución de la renta. Pero los impuestos de producto atendían a una equidad proporcional y no permitían la progresividad. 3) Los exiguos recursos de la Hacienda impedían aumentar el suministro de bienes preferentes, como educación, sanidad o vivienda, o en transferencias a la seguridad social. 4) La crisis económica iniciada en 1975 evidenció, aún más, el desfase entre el sistema fiscal español y la estructura económica y social. La rigidez de los impuestos entorpecía cualquier acción estabilizadora ante la crisis, y la insuficiencia del sistema tributario impedía las transferencias presupuestarias imprescindibles para aliviar las secuelas de la depresión económica.

La necesidad de reforma tributaria había sido percibida desde algunos organismos del Ministerio de Hacienda tras 1969, cuando Enrique Fuentes Quintana fue nombrado director del Instituto de Estudios Fiscales. No obstante, eran conscientes de la restricción política. En el IEF se pensaba que la reforma fiscal no podía plantearse abiertamente, pues era políticamente arriesgado. Pero los hacendistas del Instituto comenzaron a acumular ideas y experiencias de otros países, con el fin de ir preparando el terreno a la reforma. Pensaban que un requisito de la reforma tributaria era la existencia de una oferta de plan de reforma preparada de antemano. A principios de los

setenta, las deficiencias del régimen fiscal eran ya tan evidentes que un ministro franquista, Alberto Monreal Luque, encargó, en julio de 1972, al Instituto de Estudios Fiscales (IEF) la realización de los trabajos preparatorios para la reforma tributaria en España. En abril de 1973, el informe (llamado Libro Verde) estaba terminado y en junio fue objeto de discusión en la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Pero no llegó a discutirse en el Consejo de Ministros, por el cese fulminante del ministro. La reforma tributaria quedó abortada por el núcleo inmovilista del régimen. En 1976, el ministro Cabello de Alba recuperó el programa reformador de la Hacienda. El equipo del IEF acometió la redacción de un nuevo informe (el Libro Blanco de 1976), que era muy parecido al anterior. En este caso, el proyecto reformador encalló porque las discrepancias con el Ministerio de Hacienda forzaron a la salida del Instituto de Estudios Fiscales de Enrique Fuentes Quintana y su equipo, ante la evidencia de que su “proyecto de reforma” era imposible bajo el régimen de Franco. Muerto del dictador, los dos primeros gobiernos de la transición, ya bajo el reinado de Juan Carlos I, presididos por Carlos Arias Navarro y por Adolfo Suárez, no pudieron cambiar el sistema tributario, por dos razones. 1) Sus energías se emplearon a la transformación política del régimen. 2) El teórico de la reforma, Fuentes Quintana consideró preferible esperar al establecimiento de un parlamento democrático porque: a) temía que la reforma naufragaría con un gobierno débil, y b) quería que el nuevo sistema tributario tuviese una legitimidad democrática para que fuese mejor aceptado por los contribuyentes. En suma, cuando se celebraron las primeras elecciones democráticas de 1977 el sistema fiscal español era el establecido por la reforma de Mariano Navarro Rubio de 1964<sup>7</sup>.

## *2.- Las reformas tributarias de la democracia.*

Tras el análisis de la situación fiscal heredada de la dictadura de Franco puede entenderse la radical ruptura que la reforma tributaria de la transición supuso con el sistema tributario tradicional, al menos en los principios, en el nivel de presión fiscal y de número de contribuyentes en el impuesto sobre la renta y en la estructura de la recaudación.

En la España democrática pueden distinguirse dos ciclos en materia tributaria. El primero comprende la reforma de la transición (1977-1988). En el mismo se copió, con un considerable retraso, el modelo tributario socialdemócrata, característico del Estado del Bienestar que se había instalado en la Europa democrática tras la segunda guerra mundial. Esta reforma tributaria de la transición comprendió, a su vez, tres fases claramente delimitadas, cuyos hitos más significativos fueron los Pactos de la Moncloa (1977), la llegada del Partido Socialista al Gobierno (1983) y la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (1986). El segundo ciclo reformador se inició en 1989 e implantó en España –esta vez casi simultáneamente– las nuevas tendencias de la fiscalidad, recién establecidas por los gobiernos conservadores en esa misma década de los ochenta, surgidas dentro de un ambiente neoliberal como reacción al Estado fiscal. Esta nueva reforma se inició en España cuando todavía no se había consolidado el viejo sistema tributario socialdemócrata. Ello supuso la realización de la reforma de la reforma tributaria, con cambios en los principios tributarios, pues la progresividad (redistribución) fue sustituida por la eficiencia

---

<sup>7</sup> El plan de la reforma fiscal de la democracia en Fuentes Quintana (1973 y 1976); un análisis del mismo en Valiño (1989).

como objetivo central. La acentuación de la eficiencia resaltó todavía más los fallos prácticos más evidentes del sistema tributario recién completado en 1986. Ambos factores (nuevos principios e imperfecciones del sistema tributario) desencadenaron un segundo ciclo reformador que tuvo, a su vez, tres dos fases cuyos hitos fueron los cambios de gobierno de 1996 y 2004. En total, pues, quedan dibujadas seis fases en la evolución de la fiscalidad en la democracia. Primera, la reforma tributaria de la transición (1977-1978) impulsada por los Pactos de la Moncloa. Segunda, la contrarreforma tributaria de los gobiernos de la UCD entre 1979 y 1982. Tercera, la culminación de la reforma “socialdemócrata”, iniciada en 1977, tras la llegada del PSOE al gobierno (1983-1988). Cuarta las primeras correcciones del sistema tributario socialdemócrata introducidas por gobiernos del propio PSOE (1989-1995). Quinta, la culminación de la reforma de la reforma tributaria llevada a la práctica por los gobiernos del Partido Popular (1996-2004), realizada ya sin ningún complejo ideológico, e incorporando cambios más trascendentales al sistema tributario. Sexta, los ajustes realizados al mismo – respetando los nuevos principios- por el Partido Socialista entre 2004 y el comienzo de la crisis económica en 2008. Desde la perspectiva de la transición de la fiscalidad liberal a la fiscalidad del Estado del Bienestar, las etapas más importantes fueron la primera y la tercera.

## 2.1.- La ruptura legal con la fiscalidad liberal de 1845: la reforma tributaria de la transición (1977-1979).

Las leyes tributarias de 1977-1978 supusieron una reforma histórica en la fiscalidad española del mismo calibre que la realizada por Alejandro Mon en 1845, con la inspiración de Ramón Santillán. El plan reformador preparado por el Instituto de Estudios Fiscales fue incorporado a los Pactos de la Moncloa. Gracias a ello, se aprobaron tres leyes: la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, y las leyes 44 y 61 de 1978, que introdujeron el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto de Sociedades. Aquí quedaron ya establecidos los tres principales gravámenes directos de la reforma iniciada en 1977: el Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el Impuesto sobre sociedades y el Impuesto transitorio sobre el Patrimonio que, a pesar de su nombre, se convirtió en un impuesto permanente hasta 2008.

Abrió el camino la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal se aprobó el 14 de noviembre de 1977. Su objetivo era preparar el camino a la reforma fiscal con las siguientes medidas: la regularización voluntaria de los contribuyentes; el levantamiento del secreto bancario; la introducción del delito fiscal y la regulación de las sociedades interpuestas; el establecimiento del impuesto sobre el patrimonio, que serviría como testigo de control para facilitar la implantación y recaudación del impuesto sobre la renta; la reforma del impuesto sobre el lujo, y la concesión de bonificaciones fiscales para la creación de empleo. Para vencer las resistencias, el proyecto hubo de ser alterado en tres aspectos clave: se concedió una generosa moratoria fiscal; se autorizó la regularización de la contabilidad de las empresas, y se introdujo la progresividad en el impuesto sobre el patrimonio. Estas correcciones sobre el proyecto original (previas a su envío a las Cortes) entraban dentro de la estrategia pactista de Adolfo Suárez. Esta forma de hacer política explica que las reformas tributarias de 1977 y 1978 apenas levantaran críticas ni discusiones públicas, a pesar de que cambiaron radicalmente los principios del reparto de la carga tributaria en España. Estas negociaciones previas explican, posiblemente, que el

proyecto de ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se enviase a las Cortes, junto a los impuestos de Sucesiones y del Patrimonio Neto, al Congreso en enero de 1978, con un considerable retraso. Las presiones extraparlamentarias obligaron a modificar los proyectos tributarios, antes de que aquéllos llegasen a ser públicamente discutidos en las Cortes; de ahí el aparente consenso parlamentario. Como sucedió en anteriores reformas tributarias, los grupos de presión sólo admitieron la de 1978 cuando se les facilitaron holguras para esquivar o aligerar la tributación; con la cual, la reforma quedó aguada con respecto a los planes de Fuentes Quintana y Fernández Ordóñez<sup>8</sup>. En efecto, aquellas modificaciones introdujeron un tratamiento fiscal más favorable de las rentas del capital y de las plusvalías y anularon los mecanismos de control cruzado entre los distintos impuestos; esto abrió una amplia compuerta a la elusión fiscal de las rentas no salariales. De todos los proyectos sólo se aprobaron dos: la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (8 de septiembre de 1978) y la Ley del Impuesto de Sociedades (27 de diciembre). Esto revela que, más allá de la aceptación de unos principios generales, hubo resistencias a la reforma tributaria por parte de facciones integrantes del gobierno de UCD. Los problemas políticos degradaron el proyecto reformador. Por un lado, las referidas resistencias de los grandes contribuyentes explican que la reforma tributaria de la transición quedase un tanto desvirtuada frente a los proyectos originales del gobierno –los de Fuentes Quintana y Fernández Ordóñez- por tres motivos: 1) se dejaron resquicios para la elusión y el fraude fiscal en los textos legales; 2) se retrasó la introducción de algunos impuestos, lo que desequilibró el sistema fiscal, que exigía todas sus piezas para ser eficiente; y, 3) no se realizó la reforma administrativa ni de la inspección tributaria imprescindible para aplicar la reforma. Por otro lado, la urgencia con la que se implantó la reforma (para aprovechar la coyuntura extraordinaria de los Pactos) precipitó la redacción de las leyes tributarias y las prisas generaron deficiencias formales en las mismas. Todo ello rompió el equilibrio del proyecto reformador y dificultó la implantación posterior de la reforma tributaria, al tiempo que obligó a realizar diversas correcciones en los textos legales<sup>9</sup>.

2.2.- La culminación de la reforma fue conseguida por el PSOE entre 1983 y 1988.

La holgada mayoría obtenida por el PSOE diciembre de 1982 permitió recuperar la senda reformadora iniciada en 1977. Las medidas tributarias del Gobierno de Felipe González, con Miguel Boyer en Hacienda, completaron el sistema fiscal programado en los Pactos de la Moncloa, destacando las siguientes: 1) se reformó la tributación indirecta con la Ley 30/1985 de creación del Impuesto sobre el Valor Añadido; la razón de tal medida está en que este impuesto era una condición imprescindible para la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. 2) se acentuó la progresividad mediante las reformas del IRPF realizadas por la Ley 14/1985 de Régimen Fiscal de determinados activos financieros y por la Ley 48/1985; 3) la Ley 29/1987 incorporó el nuevo Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; 4) la Ley 45 de 23 de diciembre de 1985 modificó los Impuestos Especiales para adecuarlos convenientemente a las directivas comunitarias; y, 5) se reorganizó profundamente la inspección tributaria y se aprobaron medidas para combatir el fraude fiscal, con la Ley 10/1985 de modificación de la Ley General Tributaria y la Ley Orgánica 21/1985 de reforma del Código Penal en materia de Delitos

---

<sup>8</sup> Lo mismo que había sucedido con la reforma de Mon, que fue tergiversada en el parlamente entre 1845 y 1847. Comín y Vallejo (2002).

<sup>9</sup> Comín (2007a y 2007b).

contra la Hacienda Pública. Por tanto, en 1987 el sistema tributario de la democracia quedó completado, cerrándose -desde el punto de vista de la Hacienda Pública- el periodo de la transición.

Este ciclo reformador transformó profundamente el nivel de la presión fiscal y la estructura recaudatoria de la Hacienda del Estado, con respecto a unas pautas cuantitativas marcadas entre 1850 y 1975. Destacaron los siguientes cambios. Primero, la presión fiscal de las Administraciones Públicas había crecido hasta el 35,7% del PIB en 1986 (gráfico 1). Segundo, la desaparición de la fiscalidad del Estado de los impuestos de producto, de los monopolios fiscales y del ITE, que habían sido la base de la tributación del franquismo (gráfico 2). De hecho, la nueva estructura impositiva descansaba en dos impuestos: en 1986, el IRPF aportó el 23,7 % de los ingresos ordinarios del Estado y el IVA proporcionó el 20,8 %. Cuando se consideran todas las Administraciones Públicas, el tercer impuesto clave del nuevo sistema fiscal fueron las cotizaciones a la Seguridad Social<sup>10</sup>. La introducción del IVA equilibró el sistema tributario del Estado, como habían previsto los reformadores de 1977, corrigiendo la deriva hacia los impuestos directos, en particular el IRPF, que aportó más del 30% entre 1980 y 1985. Tercero, en la tributación directa, el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas (IRPF) había transformado el paisaje recaudatorio, sustituyendo a las viejas contribuciones de producto, introducidas en tiempos tan lejanos como 1845 y 1900. Tras su establecimiento, los ingresos proporcionados por el IRPF habían crecido los dos primeros años, pero la recaudación del IRPF se ralentizó durante la "contrarreforma fiscal" de 1979 a 1982. En efecto, hasta 1979 no existió una auténtica imposición personal. Ese año la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas saltó al 18,8 % de los ingresos del Estado; su crecimiento fue rápido pues en 1980 ya ascendía al 32,0 %, pero luego su progresión se estancó. En 1985 suponía el 30,1 % y, lógicamente, tras el establecimiento del impuesto sobre el valor añadido (IVA), en 1986, la aportación del IRPF a los ingresos ordinarios del Estado se redujo al 23,7 %. Posteriormente, los ingresos el IRPF se recuperaron hasta un máximo del 32,5 % en 1994. Los ingresos relativos aportados por el impuesto de sociedades permanecieron tras la reforma (gráfico 2) en torno al 8-10% de los ingresos no financieros del Estado. Las cifras muestran, en efecto, que la reforma de la transición alivió la presión fiscal sobre las empresas, recargando la carga de las familias.

Cuarto, a pesar de la introducción del IVA en 1986, la recaudación de los impuestos indirectos no recuperó los antiguos niveles de franquismo, situándose en 1986 en el 42,0% de los ingresos ordinarios del Estado (gráfico 3). La reforma de la democracia había basado la imposición indirecta en el IVA, que presentaba las ventajas de su capacidad recaudatoria y de su neutralidad económica. Desde su establecimiento en 1986, los ingresos del IVA representaron alrededor del 20% de los ingresos no financieros del Estado. No obstante, junto a este impuesto esencial del nuevo sistema se mantuvieron las accisas tradicionales (sobre el petróleo y derivados, los alcoholes, la cerveza, el vino y el tabaco), algunas de las cuales sustituyeron a los viejos monopolios fiscales que desaparecieron pues eran incompatibles con la Comunidad Europea; estos impuestos de consumos específicos siguieron proporcionando una apreciable recaudación, alrededor del 10% de los ingresos totales. En la tributación indirecta, la armonización con la CEE también implicó elevar los tipos de esos impuestos de consumos específicos, que en España

---

<sup>10</sup> Comín (2008).



habían sido inferiores a los europeos. La recaudación de Aduanas disminuyó al 3,3%. Quinto, frente a la caótica y anacrónica fiscalidad del franquismo, la reforma de la transición había simplificado el cuadro tributario y había armonizado la fiscalidad con la Comunidad Económica Europea, con la introducción de los principios tributarios modernos: la personalidad y la progresividad en la imposición directa y la neutralidad en la indirecta. A finales de los años 1980, la estructura fiscal española se había aproximado a la europea: los tributos directos sobre la renta y beneficios recaudaban el 29,6 %, las cotizaciones sociales ingresaban el 36,2%, y el IVA y los gravámenes de consumos específicos aportaban el 29,3%. Por lo tanto, el 95,1% de la recaudación se sostenía en esas tres columnas básicas, lo que confirma la simplificación tributaria<sup>11</sup>.

### 2.3.- La “reforma de la reforma tributaria” del Partido Popular (1996-2004).

El retraso fiscal implicó que las primeras reformas fiscales de la democracia fueran a contrapié con respecto a los países más avanzados. La cuestión que surge es si, en la evolución histórica de los sistemas fiscales es factible saltarse etapas. El caso español muestra que sólo es posible acortar su duración. Las reformas fiscales de la UCD y del PSOE eran inevitables, porque imitaron el modelo fiscal más generalizado cuando se comenzó la reforma, adoptando la concreción del mismo consolidada en Europa. Con la democracia se culminó el efecto demostración que sobre los demócratas españoles había ejercido el mito del Estado del Bienestar. Como otros países atrasados, España hubiera podido “quemar etapas”, adoptando algunas propuestas del emergente modelo tributario (de corte neoliberal). De hecho, las críticas de las derechas políticas (Alianza Popular) y empresariales (CEOE) surgieron ya en 1979, cuando aún no se había completado el sistema tributario de la democracia; es decir, todavía no se había desarrollado el Estado del bienestar en España cuando ya arreciaban las críticas por la “excesiva presión fiscal”. Pero esta opción fiscal fue rechazada por las urnas. Las elecciones legislativas de diciembre de 1982 dieron el poder al Partido Socialista, que prometía completar la reforma tributaria del Estado del Bienestar. Como hemos visto, las críticas de los académicos al sistema tributario surgieron a finales de los ochenta y principios de los noventa, cuando el “novísimo” modelo tributario se estaba difundiendo en los principales países de la OCDE. Los propios gobiernos del Partido Socialista ya realizaron algunas correcciones desde entonces. De manera que la “edad de oro” del Estado del bienestar apenas duró en España un decenio, cuando en Europa había perdurado cuatro décadas.

En 1995, el contraste entre las estructuras impositivas de los países de la OCDE y de España era ya muy marcado: frente al novísimo modelo tributario europeo, España seguía anclada en el antiguo modelo caracterizado por los altos tipos marginales, las tarifas de muchos tramos, las bases fiscales estrechas, la alta participación del IRPF y la baja del IVA en la estructura de la recaudación, así como por la excesiva importancia de las cotizaciones de la Seguridad social. Por otro lado, a mediados de los años 1990, la presión fiscal en España ya era mayor que una década antes, por lo que la derecha política la calificó de “agobiante”. De hecho, el ofrecimiento de “rebajas fiscales” a los electores fue una de las razones de la victoria del Partido Popular en las elecciones de 1996. Tras la formación de los gobiernos del Partido Popular, presididos por José María Aznar, con Rodrigo Rato y Cristóbal Montoro, sucesivamente, en el Ministerio de Hacienda pudieron introducirse las nuevas propuestas fiscales. La llegada al gobierno del Partido

---

<sup>11</sup> Comín (2007a y 2007b).

Popular en España casi coincidió con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, esbozado en el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996, aunque fue formalizado en junio de 1999. Aquí se impuso la ortodoxia presupuestaria en la Unión Europea que fue seguida con firmeza por el Gobierno español, lo que permitió una notable reducción del déficit presupuestario y de la deuda pública acumulada. Las restricciones a la política fiscal impuestas por el Pacto de Estabilidad venían reforzadas, además, por la globalización económica que exigía la búsqueda de la eficiencia global de la economía. Todo esto se traducía, dentro del ámbito de la reforma fiscal, en la total aceptación como fundamental del principio tributario de eficiencia en la asignación de los recursos; el gobierno del PP ya había asumido las limitaciones del cuadro tributario como medio de redistribución de la renta a través de impuestos progresivos. Por tanto, la reforma tributaria gradual se impuso desde 1996, con los objetivos básicos de: a) reducir los tipos impositivos para impulsar el crecimiento y el empleo; b) incentivar el ahorro; c) potenciar las pequeñas y medianas empresas; y, d) ayudar a la internacionalización de las empresas españolas. Las principales medidas para conseguir estos objetivos fueron las siguientes: 1) en 1996 se redujo la tributación de las plusvalías; 2) en 1998 se aprobó un nuevo régimen fiscal para las pymes; 3) se aprobó el Estatuto del Contribuyente (Ley 1/1988). Posteriormente, una vez cumplidos los objetivos de Maastricht e incorporada España a la Unión Monetaria Europea, el Gobierno del Partido Popular procedió a reformar el IRPF mediante la Ley 40/1988, para incorporar las tendencias internacionales en dicho impuesto, con las siguientes medidas sucesivas: 4) la reducción de la carga tributaria, en particular de las rentas bajas y salariales; 5) la disminución de los tipos marginales para evitar sus secuelas sobre el ahorro, la oferta de trabajo y la inversión; 6) el fomento del ahorro a largo plazo vinculado a la previsión social; 7) la protección fiscal a la familia; 8) la simplificación en las declaraciones de renta para muchos contribuyentes. La reducción de la carga fiscal individual del IRPF (en un 10 % de la renta disponible) permitió un aumento de la recaudación (un 4 %) en 1999 con respecto al año anterior; asimismo, se redujeron los costes de cumplimentación de las declaraciones. 9) La siguiente reforma del IRPF fue aprobada por la Ley 6/2000, que trató de impulsar la internacionalización de la empresa española y las nuevas tecnologías, la potenciación de las pymes, la protección a las familias y las clases más desfavorecidas e impulso del ahorro a largo plazo. 10) La Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2002 introducía una nueva reforma fiscal en el sentido señalado por la Comisión para la reforma del IRPF, creada en enero de 2002, encaminada a: la mejora del tratamiento fiscal de la familia y los discapacitados; la reducción de la tributación de los salarios más bajos y la mejora de la estabilidad y movilidad del empleo; el estímulo de la oferta de vivienda en alquiler; la mejora de la neutralidad en los productos del ahorro y la promoción del ahorro-previsión; reducción de los tipos impositivos (el máximo al 45 %) y de los tramos (a cinco), salvaguardando los principios de progresividad y suficiencia, frente a las propuestas de impuesto lineal; la reordenación de la tributación de los profesionales. Asimismo, se reformó también el Impuesto de Sociedades.

Los resultados de las reformas tributarias del Partido Popular se pueden evaluar globalmente en base a las cifras de recaudación. La presión fiscal de las Administraciones públicas alcanzó su máximo del 40,5 en 1992; al año siguiente se estancó, para reducirse hasta el 37,0 % en 1995. Desde 1996 la presión fiscal general se recuperó hasta alcanzar el 38,6 % en el año 2000. Por su parte, la presión fiscal del gobierno central creció del 22,7% al 26,0% entre 1995 y 2000 (gráfico 1). Entre 1995 y 2001, la participación de los impuestos directos del gobierno central cayó del 41,1% al 34,4%, mientras que los impuestos indirectos sólo disminuyeron del 33,5% al 32,9 %

entre esas fechas. Durante los gobiernos del Partido Popular, por tanto, los ingresos aportados por la tributación directa e indirecta se aproximaron entre sí. La recaudación del impuesto sobre la renta alcanzó su máximo frente al total de ingresos públicos en 1994, con el 32,5 %. El 1996 dicho porcentaje se encontraba en el 30,1%, pero en 2001 el impuesto sobre la renta sólo proporcionaba el 22,6% de los ingresos totales del gobierno central. Contrariamente, el impuesto de sociedades aumentó del 7,3 al 11,1 % entre 1994 y 2001. Los impuestos sobre consumos específicos eran el 11,1% en 1996 y en 2001 ascendían al 10,1%, mientras que el IVA aumentó del 20,0% al 21,6% entre esas dos fechas. Así pues, lo más destacable de este período fue la disminución de la recaudación relativa del impuesto sobre la renta y el aumento de los recursos aportados por otros impuestos y tasas menos relevantes, que permitieron el aumento de la presión fiscal<sup>12</sup>.

#### 2.4.- Los ajustes tributarios del Partido Socialista previos a la crisis de 2008.

La vuelta del PSOE al gobierno (y de Pedro Solbes al Ministerio de Economía y Hacienda) en 2004 no cambió el modelo tributario. De hecho, la reforma tributaria de los socialistas esperó al año 2006, para entrar en vigor en enero del 2007, e introdujo algunos ajustes en aquél. Los cambios afectaron a la tributación directa, fundamentalmente al IRPF y al Impuesto de Sociedades. El objetivo de esta reforma del IRPF era conseguir un impuesto más equitativo, a través de los siguientes cambios: 1) la actualización (deflactación) de la tarifa para evitar la progresividad en frío del impuesto, ocasionada por la inflación; 2) la rebaja del tipo máximo del impuesto desde el 45 al 43%; 3) la reducción de los tramos de cinco a cuatro; 4) la elevación de los mínimos personales y familiares; y, 5) la unificación en el tratamiento del ahorro, con un tipo del 18%, frente a la casuística existente previamente al respecto. El gobierno estimó que esta reforma rebajaría la cuota media del impuesto en más del 6%; el Banco de España estimó esa reducción en el 3,5% (lo que implicaba una reducción de medio punto porcentual del tipo medio efectivo). La intención del gobierno del PSOE -y de su ministro de Hacienda- era rebajar la presión fiscal de los contribuyentes, algo que cuadraba con la nueva ortodoxia fiscal. Como todas las reformas fiscales, la de 2006 no afectó por igual a todos los contribuyentes. Mejoró sustancialmente la situación de los pensionistas (reducción del 8% de la cuota); redujo en un 4% la cuota de los rendimientos de las actividades empresariales y profesionales, mientras que los asalariados tuvieron una rebaja del 3,3%; contrariamente, los ahorradores apenas vieran modificada su carga, pues su cuota media sólo cayó un 1%; dentro de ellos, los perceptores de intereses pagarían un 33% menos, mientras que los perceptores de plusvalías aportarían un 9% más; en cuanto a los dividendos, la ley de 2006 eliminaba la deducción por doble imposición a cambio de fijar un mínimo exento de 1.500 euros, lo cual implicaba un incremento impositivo del 1,3%. De acuerdo con el Banco de España, esta reforma mejoraba moderadamente la progresividad del IRPF. En cuanto, al impuesto de sociedades, la rebaja practicada en los tipos en 2006 era la primera que se hacía en el impuesto durante la democracia. En términos generales, antes de la crisis del 2008, las propuestas fiscales del Partido Socialista iban en la tendencia de reducir la presión fiscal, o al menos de mantenerla. Lo cual también era

---

<sup>12</sup> La reforma fiscal democracia ha sido analizada por Albi (1990, 1994, 2004), Bermejo y García Durán (1994), Borrell (1990), Comín (2007a y 2007b), Fuentes Quintana (1983, 1990b, 1991, 1993, 2004), Gago *et al.* (2002), Lagares (2004), Pan-Montojo (1996).

defendido por el Partido Popular. De hecho, las propuestas fiscales en fechas electorales (las de 2007) no eran muy diferentes entre los principales partidos con capacidad de gobierno (que se limitaban al PP y al PSOE): la reducción de la carga fiscal; devoluciones de impuestos (los 440 euros), las subvenciones por nacimientos y la abolición del impuesto del patrimonio. Las diferencias entre ambos partidos eran de matices, siendo las propuestas del PSOE algo más comprometidas con la equidad. Mientras que el Partido Popular proponía eximir de la tributación del IRPF las rentas inferiores a 16.000 euros, el Partido Socialista era más bien partidario de fijar un mínimo exento hasta los 16.000 euros para todos los contribuyentes, que era más equitativo. La supresión del impuesto del Patrimonio para 2008 por parte del gobierno del Partido Socialista se adoptó por una serie de razones prácticas, como el hecho de que algunas comunidades autónomas ya estaban reduciendo sus tipos e, incluso, habían anunciado su desaparición. Otra razón fue que el impuesto se había ido ampliando a las clases medias lo que dificultaba su gestión y aumentaba la sensación de presión fiscal en los contribuyentes, sin que su recaudación fuese significativa. Finalmente, el ministro Solbes atribuía el aumento de la presión fiscal -desde finales del siglo XX- al aumento de los ingresos tributarios generados por la mayor riqueza y renta de los españoles, dada la progresividad de algunos impuestos<sup>13</sup>.

### *2.5.- Logros y deficiencias del sistema fiscal de la democracia.*

La reforma de la democracia mejoró altamente la fiscalidad en España y los logros superan a las deficiencias. Con todas sus imperfecciones legales y recaudatorias del sistema fiscal (naciente como la propia democracia) las cuestiones tributarias cambiaron notablemente tras la desaparición de la dictadura. No sólo en el plano legal, sino también en las prácticas y técnicas recaudatorias. En el plano legal y doctrinal, España abandonó el sistema fiscal de 1845 y aplicó los principios tributarios del Estado del Bienestar y estableció unos tributos homologables a Europa. En la práctica, la generalidad del sistema mejoró, pues el número de contribuyentes aumentó, porque dejaron de existir los privilegios personales fiscales, de que gozaban algunos empresarios y profesionales; sobre todo, en las rentas de capital, por la desaparición del secreto bancario. También aumentó la recaudación fiscal a niveles que hubieran sido imposibles con el sistema fiscal liberal; con el aumento de las bases tributarias legales y de las obligaciones de declarar impuestos, aumentaron las posibilidades de crecimiento del nivel del fraude. El aumento de la recaudación permitió aumentar los gastos sociales y económicos, necesarios para asegurar la transición a la democracia. El sistema fiscal de la democracia no fue suficiente, porque los gastos públicos crecieron mucho más. No hay duda de que mejoró mucho la dotación de la inspección, en recursos humanos y técnicos, sobre todo con la informatización. El sistema fiscal también ganó en neutralidad y favoreció las exportaciones desde la aprobación del IVA.

Aunque la progresividad del sistema tributario, y la redistribución de la renta, fue un objetivo de los gobiernos de la democracia, no fue el no el único que se asignó al sistema fiscal. La reforma fiscal cumplió en mayor medida otros objetivos. El primero, establecer un sistema fiscal moderno, con impuestos elásticos al PIB, que aumentaron la recaudación; la Hacienda dejó de ser pobre. Los mayores ingresos permitieron aumentar los gastos públicos en inversión, educación, sanidad y transferencias a la Seguridad Social (seguro de desempleo). No se ha

---

<sup>13</sup> Las reformas tributarias del siglo XXI en Rubio (2002), Sanz, Castañar y Romero (2004).

estudiado si estos gastos sociales mejoraron o empeoraron la desigualdad social, pero antes de la democracia, la sanidad y la educación no eran gratuitas ni universales para toda la población. En estos cálculos, junto a las transferencias dinerarias habría que introducir estas transferencias en “especie” (educación y sanidad) para calcular la influencia del presupuesto del Estado del Bienestar en la desigualdad de la distribución de la renta, con respecto al franquismo. El segundo objetivo de la reforma fiscal de la democracia fue el establecimiento de los instrumentos modernos de la política fiscal, como los estabilizadores automáticos, que fueron un elemento anticíclico y que permitieron a la economía de un instrumento de la política fiscal que antes no existía. Estos estabilizadores ya empezaron a actuar en aquella crisis y son los que han evitado que en la crisis actual la economía española se hubiese hundido aún más. Pues bien, las transferencias a los desempleados aumentaron porque la democracia creó unas prestaciones de desempleo modernas y amplió su cobertura. Con el franquismo las transferencias de renta hubieran sido menores. Y los tipos progresivos del IRPF permitieron que el impuesto actuara como un estabilizador automático. Lo mismo que la creciente cobertura del seguro de desempleo.

Lo dicho no significa negar las claras deficiencias de las reformas fiscales de la democracia se cuentan la persistencia de deficiencias históricas como el déficit presupuestario y el fraude fiscal. Por un lado, el tradicional déficit público siguió siendo un rasgo de la Hacienda de la democracia. La reforma tributaria aumentó mucho la recaudación y la presión fiscal, pero el mayor desarrollo del gasto público provocó el crecimiento del déficit y de la deuda de la transición (gráfico 4). Con la democracia, los ministros de Hacienda ya eran keynesianos y los gobiernos representativos instalaron el Estado del Bienestar. Por primera vez, los altos déficits no surgieron de financiar guerras sino de financiar gastos sociales. Este déficit refleja el precio que la Hacienda tuvo que pagar, precisamente, para evitar la ruptura política y la inestabilidad social. La incertidumbre sobre los riesgos políticos de la transición se vio agravada por la violencia terrorista y por la coincidencia de una profunda crisis económica. La existencia de amplias clases medias, surgidas del crecimiento económico del franquismo, es la explicación de que se impusiera una transición pacífica y pactada entre las distintas fuerzas sociales y políticas. Como sucedió en la Europa de la posguerra, esta concertación social, destinada a prevenir los conflictos sociales, tuvo un alto precio presupuestario que fue el reflejo de la creación del Estado del Bienestar. Tras la muerte del dictador, el general Franco (1975), los traumas de la transición que se presagiaban pudieron evitarse porque la paz social se compró desde el Presupuesto del Estado. El nuevo contrato social en España se firmó en los Pactos de la Moncloa (1977). Este es el origen de la crisis fiscal de la democracia cuya financiación pudo realizarse con el instrumento tradicional de los anticipos del Banco de España. Esto retrasó la explosión de la deuda que, de hecho, tuvo lugar cuando la relación déficit / PIB había comenzado a estabilizarse, porque la transición política ya estaba casi cumplida, y la economía española comenzaba a sortear la crisis.

Por lo que respecta al fraude fiscal, es obvio que sobrevivió a la democracia. En primer lugar, siguió el fraude preventivo, pues los grupos de presión y los parlamentarios de las derechas pusieron trabas a los planes reformadores, dejando resquicios para la ocultación que compensaran la alta progresividad de los tramos del IRPF. La reforma fiscal iniciada en 1977 presentó algunas deficiencias no sólo formales, por la imperfección de las leyes, sino sobre todo en su aplicación que fue tergiversada en la práctica. Primero, los propios parlamentarios de la

UCD y los intereses empresariales y patronales se opusieron, suavizaron y pospusieron los planes de la reforma fiscal. Segundo, la legislación dejó holguras a la defraudación lo que permitió la persistencia de un amplio fraude fiscal en las rentas que no sufrían la retención fiscal en origen (autónomos, profesionales y rendimientos del capital e inmobiliario); aunque la resistencia de los bancos y los capitalistas retrasó el cumplimiento del deber de información de los bancos sobre los activos y rendimientos bancarios, desde 1992 la mayor parte de las rentas del capital mobiliario fueron sometidas a retención y, en cualquier caso, a la información de las operaciones financieras por los bancos a la Hacienda. Los estudios empíricos muestran, en efecto, que el fraude fiscal continuó en la democracia. Ahora bien, el fraude global es difícil de medir y, sobre todo, es imposible comparar su nivel en dos sistemas fiscales radicalmente diferentes, como eran los de la dictadura y de la democracia. También es imposible estimar el grado de equidad de dos sistemas tributarios con figuras tributarias diferentes conceptualmente, además gestionados por dos regímenes políticos diferentes, siendo uno dictatorial, lo que supone la opacidad absoluta sobre las cuentas y los datos fiscales. Como ocurre con la corrupción pública, el fraude fiscal es más aparente en las democracias sencillamente por la existencia de libertades personales, entre ellas las de asociación, transparencia e información, y por la teórica división de poderes y obligación de rendición de cuentas de los gobiernos, en particular de los ministros de Hacienda. Con la democracia se aprobaron medidas que obligaron a informar sobre el cumplimiento fiscal, cuestiones que en la dictadura eran tabú y motivo de persecución política. El problema es que, aunque hagamos series continuas sobre la recaudación de los impuestos, éstos tenían distinta naturaleza en la dictadura y la democracia, aunque ostentasen denominaciones parecidas, como sucede cuando se utilizan nombres genéricos como el impuesto sobre la renta o el impuesto sobre el volumen de ventas. El más importante en la democracia, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sólo había sido en el franquismo un impuesto complementario para las rentas altas (aunque desde 1964 se denominase impuesto general sobre la renta), que pagaban la mayor parte de sus obligaciones por los impuestos de producto que se satisfacían a cuenta del general. Lo mismo sucede con las series largas de variables como la cuota descubierta por la inspección, cuyos factores causales son complicados de interpretar, pero que en ningún caso han de interpretarse como el nivel de fraude. Por otro lado, los indicadores como la base descubierta por la inspección más que el nivel de fraude reflejan la dedicación de los inspectores para descubrirlo, lo que depende de ciertas variables, como la organización de la inspección, la política antifraude del gobierno, los aranceles que cobran los inspectores<sup>14</sup>. Un problema adicional es que el propio concepto de fraude y elusión fiscal cambió con la democracia, que penalizó dicha mala práctica, cuando antes era una práctica que gozaba de total impunidad para los adeptos al régimen. En la dictadura, el principal fraude fiscal fue el preventivo, pues los franquistas impidieron la implantación del impuesto sobre la renta, desde 1954. Tras la ley de medidas urgentes y la introducción de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, las rentas altas ya tenían que declarar o defraudar, porque habían perdido grados de impunidad fiscal. De manera que el fraude fiscal en el impuesto sobre la renta aumentó, desde luego, en términos absolutos; y en términos relativos, seguramente también porque tras 1978, todos los españoles con ingresos eran sujetos pasivos del impuesto, aunque la obligación de declarar implicaba superar un mínimo exento; esta era una cuestión ladina porque las cuotas

---

<sup>14</sup> La total transformación de la administración tributaria en la democracia en Comín (2007b), Onrubia (2004), Pan-Montojo (2007a).

negativas sólo se devolvían a quienes declaraban. Por lo tanto, las posibilidades de defraudar en este impuesto se ampliaron a toda la población trabajadora. Y otro tanto sucedió con el nuevo impuesto del patrimonio. Antes de 1978 no se podía defraudar este impuesto porque no existía. En suma, las comparaciones del fraude fiscal y de la regresividad del sistema fiscal entre la dictadura y la democracia son complicadas porque se están comparando dos sistemas diferentes. La naturaleza de los impuestos y la organización de la inspección cambiaron de tal manera en la democracia que conceptualmente tuvo que reducirse la regresividad del sistema tributario. Primero, en la democracia todos los contribuyentes eran iguales ante la ley y la inspección, cuestión que no puede afirmarse de una dictadura. El sistema fiscal del franquismo era regresivo por la propia definición de los impuestos: los directos no podían ser progresivos porque eran de producto, y los indirectos son injustos por definición. La equidad tributaria era imposible de partida por la sesgada persecución de los defraudadores: la permisividad total de los gobiernos para los defraudadores afectos al régimen y el castigo ejemplar para los presuntos incumplidores desafectos y sin contactos en las familias del régimen. Esto quedó de manifiesto en los únicos fraudes penalizados, que eran el estraperlo y el contrabando. Una democracia, por infantil que sea, tiene que, al menos, aparentar que se hace cumplir la ley fiscal sin tales asimetrías políticas y sociales.

Otra cuestión es que el fraude desapareciera en la democracia y que en la práctica el sistema tributario fuese tan progresivo como en la legislación. Quien mejor ha estudiado el tema (Torregrosa, 2016) sostiene que el sistema tributario era regresivo en 1970 y lo seguía siendo en 1990, pero advierte que lo era “mucho menos”. Los avances se debieron a las reformas de los impuestos directos (IRPF) y de las cotizaciones sociales (que siguieron siendo regresivas); la creciente importancia de los impuestos indirectos añadió regresividad. El fraude y la ocultación de ingresos dañaron la progresividad de la reforma de la democracia. Entre 1970 y 1990, la distribución de la carga fiscal siguió siendo regresiva cuando se considera todo el sistema impositivo<sup>15</sup>. En la democracia, la ocultación de ingresos fue mayor en las rentas de los trabajadores autónomos y en las rentas del capital, mientras que los asalariados carecían de la opción de defraudar, pues sus impuestos se retenían en origen. Esto no es cierto para los trabajadores de la economía sumergida que, en España, es bastante amplia. Pero como tampoco pagan los empresarios sumergidos, este fraude no afecta a la progresividad. Por eso, el renglón más importante del IRPF seguía siendo las rentas del trabajo dependiente. Esto podría señalar que la progresividad (la equidad vertical) del nuevo sistema dejaba bastante que desear. Pero también mostraba que los autónomos y profesionales seguían evadiendo impuestos, cuestionando la equidad horizontal del sistema fiscal, porque pagan menos impuestos que los asalariados del mismo nivel de renta. Este fraude selectivo de las rentas altas y medias dañó la generalización del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, y sobre todo su progresividad y recaudación. Torregrosa (2016) sostiene que la desigualdad en la distribución de la renta después de impuestos y transferencias de renta dineraria tampoco disminuyó en la democracia. No obstante, si se incluyeran las transferencias de renta en especie (gastos en sanidad y educación, por ejemplo) esta afirmación dejaría de ser cierta, desde que la gratuidad de estos servicios públicos se universalizó en la democracia. Y no hay que olvidar que el mayor gasto en servicios sociales fue posible por la existencia de una democracia y el aumento de la

---

<sup>15</sup> Torregrosa (2016).

presión fiscal, imprescindible para poder aumentar las transferencias sociales, en dinero y en especie.

Lo relevante, en cualquier caso, fue que durante la democracia se adoptaron las políticas antifraude convencionales en las democracias y ausentes en las dictaduras: organización moderna de la inspección, con medios adecuados, para aumentar la probabilidad de descubrir a los defraudadores; penalización del fraude para aumentar el castigo; cerrar las vías del fraude a través de la imposición de la obligación de informar y retener los rendimientos del capital a la banca y los fedatarios públicos; poner impuestos de contraste, patrimonio e IVA; acercar el gasto público a las preferencias de los contribuyentes para aumentar su cumplimiento. La introducción del impuesto transitorio sobre el patrimonio que, aunque fue transitorio, se convirtió en permanente, también tuvo que mejorar la equidad y servir de testigo para comprobar las declaraciones del IRPF. Lo mismo sucesión con el IVA como control del volumen de operaciones de las empresas. Pero el fraude continuó. Inicialmente, las rentas del capital tenían refugios para la evasión, pero desde 1985 se empezó a poner coto a los productos bancarios que mantenían dinero oculto; en ese momento, el dinero negro se desplazó al mercado inmobiliario<sup>16</sup>. Es decir, aunque el sistema fiscal fuera regresivo, los avances de la democracia fueron inmensos. Las prácticas fiscales son difíciles de erradicar, por lo que el fraude siguió existiendo en 1990 y en 2016. Pero los caminos del fraude se han ido acotando poco a poco en la democracia<sup>17</sup>. Incluso en las rentas del capital, pues ya no quedan activos financieros opacos, y los bancos cumplen con la información fiscal e incluso colaboran en la lucha contra el dinero negro. Y también es menor el fraude en las transmisiones inmobiliarias, porque los fedatarios públicos están siendo más cumplidores con el valor escriturado de los inmuebles. España todavía es una democracia joven en la que todavía tienen margen de mejora los comportamientos éticos de políticos y ciudadanos.

### *Conclusiones.*

En la primera transición, la guerra civil supuso un retroceso en el lento avance previo de la Hacienda española hacia la modernización en el primer tercio del siglo XX. Primero, Franco rebajó la presión fiscal, permitiendo el fraude, y dando amnistías fiscales, sobre todo a los amigos del régimen y devolvió los privilegios tributarios a la iglesia. El franquismo aumentó el peso de los impuestos indirectos (usos y consumos en la autarquía y aduanas en los años 1960), y aumentó el de algunos impuestos directos, básicamente el rendimiento del trabajo asalariado, renunciando a establecer un impuesto sobre la renta. El amplio fraude y la rigidez de los impuestos de producto para seguir el crecimiento de las bases tributarias durante el crecimiento

---

<sup>16</sup> Para el fraude y la elusión fiscal democracia véanse Albi (1991), Carbajo (1991), Castañer, Romero y Sanz (2003), Castillo (1994), Díaz y Romero (1994), Comisión para la Evaluación del Fraude (1986), Comisión Lagares (2014), Instituto de Estudios Fiscales (1989), Lagares (1991), López y Rodrigo (2003), Torregrosa (2016), Unidad del Fraude (1994).

<sup>17</sup> El cumplimiento fiscal siguió mejorando entre 1993 y 2000, alcanzando una media en el período del 80%; Esteller-Moré (2011), aunque el fraude seguía siendo mayor en las rentas no salariales. En 2008, la ocultación de las rentas no salariales había caído al 40-55%, suponiendo una mejora del 70% sobre 1986; Domínguez, López y Rodrigo (2016)



económico desde 1951 y, sobre todo, desde 1960, impidió el crecimiento de la recaudación. El franquismo fue incapaz de financiar con impuestos sus limitados objetivos de gasto, que fueron los tradicionales de la Hacienda liberal, básicamente el de financiar la guerra civil y la represión de la posguerra, y la financiación de los planes de desarrollo desde 1959, cuando la inversión pública fue muy insuficiente. La política social del franquismo fue fundamentalmente propagandística y se financió con las cuotas de los propios trabajadores; es más, los excedentes y reservas de los seguros sociales se destinaron a financiar las empresas públicas y privadas y la construcción de hospitales públicos a bajos tipos de interés. La resistencia a la reforma tributaria moderna condenó al franquismo a tener una Hacienda pobre, que apenas pudo aumentar los gastos de inversión ni los sociales. El sistema tributario del franquismo fue altamente regresivo. De hecho, sus ministros de Hacienda pensaban que los impuestos no debían ser progresivos ni un instrumento de redistribución de la renta (Navarro Rubio). Tampoco pensaban que había que perseguir el fraude fiscal y, en cualquier caso, renunciaron a hacerlo. Sus ministros de Hacienda siguieron siendo liberales, salvo quizá Monreal Luque y Cabello de Alba, ya en el ocaso del franquismo. El presupuesto no financió suficientemente la política de crecimiento económico (que era un objetivo del gobierno) ni realizó una política redistributiva de gasto social (porque nunca lo pretendió el régimen).

En la segunda transición de régimen político, el final de la dictadura permitió a la Hacienda española permitir recuperar la senda de modernización, trancada tras la guerra civil. Los gobiernos españoles querían homologar las instituciones fiscales a las europeas, porque así lo querían los españoles que, tras cuatro decenios, pudieron volver a votar para revelar sus preferencias sobre sus gobernantes y sobre su demanda de gasto público y su oferta de financiación al presupuesto aceptando una reforma fiscal. La democracia pudo, por fin, realizar la reforma fiscal moderna, que había sido programada por Fuentes Quintana, pero rechazada por el franquismo. El sistema fiscal español dejó de ser una antigualla pues la democracia lo equiparó al vigente en los países europeos. El Estado del Bienestar supuso un incremento llamativo de la presión fiscal por la introducción de impuestos directos personales, generales y progresivos (IRPF, Patrimonio) y impuestos generales sobre el volumen de ventas (IVA). La Hacienda española dejó de ser una Hacienda pobre y pudo aumentar sus gastos sociales. No obstante, la reforma fiscal iniciada en 1977 y acordada en los Pactos de la Moncloa tardó en completarse por las resistencias a la misma. Su aplicación práctica permitió la continuación del fraude fiscal, a pesar de la revolución organizativa y técnica de la administración tributaria. Los logros de la democracia fueron evidentes, pero persistieron algunos vicios tradicionales: el sistema tributario de la democracia siguió siendo regresivo, por el peso de la tributación indirecta (IVA e impuestos especiales) y porque la tributación directa siguió recayendo básicamente sobre los asalariados (pecheros), básicamente por la sesgada facilidad del fraude fiscal. Los asalariados no podían defraudar en el IRPF ni en las cuotas a la Seguridad Social, mientras que las rentas de autónomos, del capital y de los empresarios tenían amplias vías de evasión. El fraude creó inequidad horizontal, pues permitió la exención parcial de las clases medias (autónomos) y la inequidad vertical, ya que los grupos más ricos tuvieron amplias vías para la “optimización fiscal”. El amplio fraude, aunque muy inferior al del franquismo, en proporción a las bases tributarias, impidió el crecimiento de las bases tributarias y de la recaudación. No obstante, es evidente que la Hacienda de la democracia dejó de ser una Hacienda pobre, pues la presión fiscal aumentó notablemente. No pudo hacerlo al ritmo de crecimiento de los gastos del Estado del

Bienestar, que aumentaron mucho más. En consecuencia, surgieron unos déficits de la Hacienda muy altos. Particularmente, durante las crisis económicas, como la de la transición y la de la actualidad. Para financiarlos se recurrió a los ingresos extraordinarios, tanto por la privatización de empresas públicas, como a través del endeudamiento, con el Banco de España, el BCE y los tenedores de deuda pública). En la democracia, como en los regímenes constitucionales del siglo XIX, el déficit público no hubiera existido si el Estado clientelar no hubiera permitido defraudar a la Hacienda a amplias capas de la población.

En suma, a pesar de la transición hacia el Estado del Bienestar de la democracia, entre 1940 y la actualidad persistieron dos rasgos tradicionales de la Hacienda española: déficit y fraude fiscal. En realidad, la insuficiencia de los sistemas fiscales para financiar los gastos públicos se explica por la capacidad de adaptación de los defraudadores fiscales, incluida su oposición a las reformas fiscales, y también por la persistencia de unas prácticas políticas propias del caciquismo y del Estado clientelar (que cambió el patronazgo de las familias del franquismo por el patronazgo de los partidos políticos). Los importantes cambios legales en las instituciones fiscales introducidos por la democracia fueron radicales, dejando los principios fiscales liberales y adoptando los principios fiscales del Estado del Bienestar. No obstante, las prácticas fiscales cambiaron menos. Por un lado, no todos los gobiernos democráticos impulsaron la reforma tributaria ni trataron de acabar con la persistencia de los vicios históricos en el control del gasto público y del fraude fiscal. Esto limitó la potencia recaudatoria y la equidad de la fiscalidad de la democracia. Dado el notable crecimiento del gasto público, la insuficiencia de los impuestos para financiarlos se prolongó hasta la actualidad. Fue necesario recurrir al endeudamiento y la deuda pública.

### *Bibliografía*

Albi, E. (1990), "La reforma fiscal", en Albi, E. (dir.) (1990), *La Hacienda Pública en la Democracia, Estudios en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana*, Barcelona, Ariel, pp. 27-54.

Albi, E. (1991), "Elusión y evasión fiscales: la investigación económica", *Hacienda Pública Española*, n. 115, pp. 251-263.

Albi, E. (1994), "Hacienda Pública Internacional: un panorama", *Hacienda Pública Española*, n. 2, pp. 253-266.

Albi, E. (2004), *Sistema Fiscal Español*, Barcelona, Ariel.

Albiñana, C. (1974), "Apariencia y realidad del sistema tributario español", *Revista de Economía Política*, n. 66, pp. 7-46.

Albiñana, C., y E. Fuentes Quintana (1966), *Sistema fiscal español y comparado*, Madrid, Facultad de Ciencias Económicas.

Bermejo, N., y J. García Durán (1994), "Spain: Dual Transition Implemented by Two

Parties”, en S. Haggard y S. B. Webb, *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Oxford University Press/World Bank, pp. 89-127.

Borrell, J. (1990), “De la Constitución a Europa: una década de política fiscal”, *Información Comercial Española*, pp. 9-37.

Carbajo, D. (1991), “La nueva fiscalidad de las instituciones de inversión colectiva”, *Impuestos, Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, n. 7, pp. 193-201.

Castañer, J.M., D. Romero, y J. F. Sanz (2003), “La nueva reforma del IRPF: valoración de sus efectos recaudatorios y distributivos”, *Economistas*, 96, pp. 196-203.

Castillo, J. (1994), *El fraude fiscal en España*, Granada, Comares.

Comín, F. (1990), "Presentación", en E. Fuentes Quintana, *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica, pp. VII-XXXIX.

Comín, F. (1991), "Raíces históricas del fraude fiscal en España", *Hacienda Pública Española*, n. 1, pp. 191-206.

Comín, F. (1993), "Reforma tributaria y política fiscal", en J. L. García Delgado (dir.) (1993), *España. Economía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 1073-1121.

Comín, F. (1994), "El fraude fiscal en la Historia: un planteamiento de sus fases", *Hacienda Pública Española*, n. 1, pp. 31-46.

Comín, F. (1995), "Public Finance in Spain during the 19th and 20th Centuries", en P. Martín Aceña y J. Simpson (eds.), *The Economic Development of Spain since 1870*, Aldershot, Edward Elgar, pp. 521-560.

Comín, F. (1996a), *Historia de la Hacienda pública. I. Europa*, Barcelona, Crítica.

Comín, F. (1996b), *Historia de la Hacienda pública. II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.

Comín, F. (2002), “La Hacienda Pública entre 1940-1959”, *Hacienda Pública Española*, n. 1, pp. 169-190.

Comín, F. (2007a), “Reaching a Political Consensus for Tax Reform in Spain. The Moncloa Pacts, Joining the European Union and The Rest of the Journey”, en Jorge Martínez Vázquez y José Félix Sanz Sanz (eds.), *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 8-57.

Comín, F. (2007b), “Reforma tributaria y reforma de la inspección durante la transición a la democracia en España”, en Juan Pan-Montojo (coord.), *Los inspectores de Hacienda en*

*España: una mirada histórica*, Madrid, Centro de Estudios Financieros, pp. 85-124.

Comín, F. (2008), “La protección social en la Democracia (1977-2008)”, en S. Castillo (dir.) (2008), *Solidaridad, Seguridad, Bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 161-199.

Comín, F., y D. Díaz (2005), “Sector Público”, en A. Carreras y X. Tafunell (eds.) (2005), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Bilbao, Fundación BBVA.

Comín, F., y M. Martorell (2013), *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Comín, F. y R. Vallejo (2002), *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y Reforma de la Hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Comín, F., J. Pan-Montojo, J. Pro, R. Vallejo, y J. Zafra (1995), *La práctica fiscal en la España contemporánea. Una historia de la Administración tributaria (1800-1990)*, Memoria al Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Comisión para la Evaluación del Fraude (1986), *Evaluación del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (1979-1986)*, Madrid, Biblioteca del Instituto de Estudios Fiscales (C-1015. N 18241).

Comisión Lagares (2014), *Informe de la Comisión de Expertos Para la Reforma del Sistema Tributario Español*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

Díaz, D., y D. Romero (1994), *Evolución del fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido, 1986-1992*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Documento de Trabajo 4/92.

Domínguez, F., J. López, y F. Rodrigo (2016), *El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios*, Documentos de Trabajo, 2014, FEDEA, EEE2014-01.

Esteller-Moré, A. (2011), “Is the Tax Administration just a Money Machine? Empirical Evidence on Redistributive Politics”, *Economics of Governance*, n. 12/3, pp. 275–299.

Fuentes Quintana, E. (1961), "Los principios del reparto de la carga tributaria en España", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, n. 41, pp. 161-298.

Fuentes Quintana, E. (1964), "El impuesto sobre el volumen de ventas: perspectivas de una idea fiscal española", *Anales de Economía*, n. 5, pp. 3-159.

Fuentes Quintana, E. (dir.) (1973), *Informe sobre el sistema tributario español*, Madrid.

Fuentes Quintana, E. (dir.) (1976), *Sistema tributario español: Criterios para su reforma*,

Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Fuentes Quintana, E. (1978), "El estilo tributario latino: Características generales y problemas para su reforma", en J. L. García Delgado y J. Segura (eds.), *Ciencia social y análisis económico. Estudios en homenaje al profesor V. Andrés Álvarez*, Madrid, Tecnos, pp. 195-279.

Fuentes Quintana, E. (1983), "Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española", en G. Anes, L. A. Rojo, y P. Tedde (eds.) (1983), *Historia Económica y Pensamiento Social*, Madrid, Alianza, pp. 475-521.

Fuentes Quintana, E. (1990a), *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica.

Fuentes Quintana, E. (dir.) (1990b), *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española*, Madrid, Civitas.

Fuentes Quintana, E. (1991), "La Hacienda Pública de la democracia española frente al proceso de integración europea", *Papeles de Economía Española*, n. 48, pp. 2-34.

Fuentes Quintana, E. (1993), "La tardía e inacabada modernización del sector público español", *Papeles de Economía Española*, n. 57, pp. 194-232.

Fuentes Quintana, E. (2004), "Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978", en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y Economistas Españoles, 8, La economía como profesión*, Barcelona, Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores, pp. 163-197.

Fuentes Quintana *et al.* (1997), *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Gago, A. *et al.* (2002), "La política fiscal en España durante el período 1982-1996", *Hacienda Pública Española*, n. 1, pp. 253-187.

González, M. J. (1979), *La Economía Política del Franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.

Gunther, R. (1980), *Public Policy in a No-Party State. Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era*, Berkeley, University of California Press.

Instituto de Estudios Fiscales (1989), *Informe sobre el fraude fiscal*, Madrid.

Lagares Calvo, M. (1975), "La distribución de la carga tributaria: algunos aspectos de interés para la política fiscal", *Hacienda Pública Española*, n. 33, pp. 141-159.

Lagares, M. J. (1991), "Fraude fiscal y aceptación social del sistema tributario", *Moneda y*

*Crédito*, n. 192, pp. 127-156.

Lagares, M. (2004), “La modernización del sistema fiscal español durante la democracia”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y Economistas Españoles*, 8, *La economía como profesión*, Barcelona, Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores, pp. 535-597.

López, J. y F. Rodrigo (2003), “Tax amnesties and income tax compliance: the case of Spain”, *Fiscal Studies*, n. 24, 1, pp. 73-96.

Onrubia, J. (2004), “The Reform of the Tax Administration in Spain”, en J. Martínez Vázquez y J. F. Sanz Sanz (eds.), pp. 484–531.

Pan-Montojo, J. L. (1996), “Una larga e inconclusa transición: la reforma tributaria, 1977-1986”, en J. Tusell y A. Soto (eds.), *Historia de la Transición y consolidación democrática en España*, Madrid, Alianza, pp. 264-304.

Pan-Montojo, Juan (2007), “La organización, la formación y las tareas profesionales de los inspectores, 1977-2007”, en Juan Pan-Montojo (coord.), *Los inspectores de Hacienda en España: una mirada histórica*, Madrid, Centro de Estudios Financieros, pp. 125-150.

Prados de la Escosura, L. (2003), *El progreso económico de España (1850-2000)*, Bilbao, Fundación BBVA.

Rubio, J. J. (2002), “La Hacienda Pública Española en el tránsito al siglo XXI”, *Hacienda Pública Española*, n.1, pp. 289-310.

Sanz, J.F., J. M. Castañar, y D. Romero (2004), *La reforma de la imposición personal sobre la renta. Una evaluación de la reciente experiencia española 1998-2003*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorro, Estudios de la Fundación, 18.

Torregrosa, S. (2016), *Tax System and Redistribution: the Spanish Fiscal Transition (1960-1990)*, Tesis doctoral, Universidad de Barcelona.

Unidad del Fraude (1994), *Informe de la Unidad Especial para el Estudio del Fraude*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

Valiño, A. (1989), *La reforma tributaria de 1977. Principios y realización*, Madrid, Tesis doctoral, Universidad Complutense.